

*“Организация Объединенных Наций существует не как статичный памятник чаяниям ушедшей эпохи, а как меняющийся механизм, несовершенный, как и все человеческие творения, но способный перестраиваться и совершенствоваться”*

*Кофи Аннан*

*(Генеральный секретарь ООН с 1997-2006 гг.)*

## **Доклад Специального Комитета Генеральной Ассамблеи по Уставу ООН и усилению роли Организации**

**Доклад эксперта Генеральной Ассамблеи**

### **Введение**

**1945** год был ознаменован двумя взаимосвязанными историческими событиями – 9 сентября закончилась Вторая Мировая Война, а 24 октября этого же года вступил в силу Устав ООН, провозгласивший в качестве одной из целей - «избавить грядущие поколения от бедствий войны» путем «принятия эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира». Организация Объединенных Наций создавалась в уникальных исторических условиях – кратковременного консенсуса, установившегося между державами-победительницами в вопросе о недопущении новых мировых войн.

В Уставе были закреплены основные принципы межгосударственного взаимодействия, которых все члены организации обязаны придерживаться ради сохранения мира. Этот документ явился политическим и юридическим фундаментом для последующего сотрудничества суверенных государств и народов в области обеспечения международного мира и безопасности, поддержания дружественных отношений между странами в разных областях. Устав ООН определял универсальность Организации, его безо всяких оговорок можно назвать правовой основой устройства и регулирования современной международной жизни.

## **Часть первая. Изменяющийся мир и ООН**

### ***Необходимость адаптации Организации к современным условиям***

Очевидно, что политическая и экономическая карта мира образца 1945 года, когда создавалась Организация, отличается от современной карты. Мир сильно изменился.

Увеличилось число государств (с 51 до 192-х), причем при непосредственном участии ООН. Кардинально изменился расклад сил между государствами, как и сами государства. Ряд государств, которых обычно относят к категории развивающихся, совершили мощный рывок. Изменилось за это время и положение Германии и Японии в мире. Из вражеских государств по смыслу ст.107 Устава они превратились во влиятельных и уважаемых членов международного сообщества.

Еще более заметным стало увеличение числа негосударственных участников международных отношений за счет межправительственных и неправительственных, общественных организаций, транснациональных корпораций. Процессы глобализации и технический прогресс сделали мир взаимозависимым как никогда, особенно в экономической сфере. Все это естественно отразилось на политической системе мира, на характере взаимоотношений всех участников международных отношений.

Сейчас, когда прошло 65 лет, мы очень хорошо знаем, что самые серьезные угрозы безопасности, с которыми мы сталкиваемся сегодня и будем сталкиваться в предстоящие десятилетия, далеко не сводятся к агрессивным войнам между государствами. Они включают в себя нищету, инфекционные болезни, ухудшение состояния окружающей среды, войны и насилие внутри государств, распространение и возможность применения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональную организованную преступность. Эти угрозы не признают национальных границ, исходят как от негосударственных субъектов, так и от государств, причем речь идет как о безопасности человека, так и о безопасности государства.

Современным угрозам подвержены в равной степени как сильные, так и слабые государства. Проблемы, с которыми сталкивается современное мировое сообщество, не только не уменьшаются, но и усложняются. В глобальном мире для их решения необходим глобальный консенсус. Инструментом его достижения может и должна стать ООН, потому как остается единственной универсальной Организацией, в которую входят почти все государства, и которая представляет собой правовую основу современного мирового порядка.

Но для того, чтобы ООН могла выполнять свои уставные функции, её необходимо адаптировать к изменяющимся условиям современного мира. Без своевременных и поэтапных преобразований Организацию может постигнуть участь Лиги Наций. ООН незаменима в регулировании межгосударственных отношений, возникающих кризисов и конфликтов. Существующая в Организации система коллективной безопасности остается актуальной, и по сей день. А вот эффективно работающих механизмов по преодолению глобальных кризисов и всеобщих экологических проблем пока нет.

Необходимость приведения структуры и механизмов ООН в соответствие с новыми международными реалиями сомнений не вызывает. Совершенно очевидно, что любой сложный организм, в том числе и такой многомерный, по сути всеобъемлющий, как ООН, нуждается в периодической профилактике, балансировке, подстройке.

Главный вопрос на сегодняшний день - требует ли система ООН коренной перестройки, предполагающей пересмотр основополагающих принципов, заложенных в Уставе ООН и составляющих основу ее конструкции? Действительно ли ООН настолько отстала от современной жизни, что неспособна, как ей предписано в ст.1 Устава, "поддерживать международный мир и безопасность...".?

## *Преобразования в ООН: история и современность*

Несмотря на участвовавшие сегодня предложения кардинальных перемен в Организации, нельзя сказать, что это является чем-то новым. Попытки внести в повестку пересмотр базовых принципов функционирования ООН, «усовершенствовать» её работу, предпринимались неоднократно, будучи на деле сквозной темой, пронизывающей всю историю организации с момента ее создания.

Например, одним из обсуждаемых вопросов на протяжении 65 лет является принцип единогласия великих держав в Совете Безопасности и численный состав его членов. Развивающимися странами на протяжении всей второй половины XX века вносились инициативы усиления роли Генеральной Ассамблеи, перераспределения полномочий по поддержанию мира между Совбезом и Генеральной Ассамблеей в пользу последней.

Не вдаваясь в подробности прочих предложений по совершенствованию ООН, отметим, что в Устав ООН уже вносились поправки. Они касались статей 23, 27, 61 и 109 Устава (1965 г.). Этими поправками было увеличено число членов Совета Безопасности с 11 до 15, а также число членов ЭКОСОС сначала с 18 до 27, а затем до 54 государств (1973 г.). Обоснованием этих поправок было увеличение государств-членов Организации с 51 до 110, (например, за период с 1960 по 1963 гг. только африканский континент делегировал в ООН 24 своих молодых государства, обретших независимость в результате деколонизации). Поправка к первому пункту статьи 109 касалась условий проведения Генеральной конференции с целью пересмотра Устава (1968 г.).

Сегодняшняя ООН сильно отличается от Организации образца шестидесятилетней давности. Помимо изменений в членском составе, в ООН появлялись новые вспомогательные органы, специализированные учреждения, отражавшие возрастание функциональных потребностей Организации и их усложнение. После 60-ых гг. в ООН активизировалась деятельность по содействию достижению социально-экономических целей,

защите окружающей среды – в системе ООН появились такие организации и постоянно действующие программы как ПРООН, ЮНКТАД, ЮНИДО, ЮНЕП, ФАО и многие другие. Были созданы региональные комиссии. К числу недавних преобразований можно отнести создание Международного Уголовного Суда, создание Совета по правам человека, Комиссии по миростроительству. Объем миротворческой деятельности ООН увеличился в 4 раза, серьезно расширилась география миротворческих миссий, многократно возросли численность персонала и бюджет операций по поддержанию мира. Да и в целом, произошла смена концепции миротворчества, чьим создателем и исполнителем, как известно, является ООН.

Все эти примеры доказывают, что ООН никогда не переставала адаптироваться к новым условиям, находить ответы на угрозы, являясь площадкой выработки коллективных решений мирового сообщества. И её действия были настолько эффективными, насколько этого хотели государства-члены. Даже в условиях «холодной войны», не говоря уже последующей эпохе.

### ***Особенность подхода ООН к Уставу и процессу обновлению***

Устав ООН сам по себе не является преградой для успешного функционирования Организации, ответственность за то, что государства-члены не могут, а чаще не хотят, использовать инструменты обеспечения мира и достижения развития, предусмотренные Уставом ООН, лежит на самих государствах.

С момента создания ООН и вплоть до наших дней международные отношения, как некая целостная система, хотя и претерпели значительные изменения, её основу, как и в 1945 году, составляют взаимоотношения между суверенными государствами. Поэтому разумнее работать с тем, что есть, с той ООН, которую мы знаем.

Все преобразования имевшие место в ООН основывались на сохранении базовых принципов, заложенных в Уставе.

Сегодня принятый в самой ООН подход к совершенствованию ООН можно сформулировать так: **действительное усиление Организации возможно только в рамках Устава**, или, другими словами **не должно противоречить ему**. Ведь от него, помимо прочего еще возникла разветвленная система многосторонних договоров, заключенных в рамках ООН.

Этот документ предельно точен в своих формулировках, тем не менее, пространство для интерпретации его положений (как и в любом юридическом документе) довольно обширно. Особенностью Устава ООН как раз и является то, что сами главные органы ООН в своей практической деятельности могут толковать и дают толкование положений Устава ООН, относящихся к их компетенции (правда, это толкование не имеет обязательного характера)

Исходя из этого, толкование тех или иных статей, с одной стороны, дает возможность проводить эволюционные преобразования в ООН, с другой стороны, требует коллективного принятия именно такой интерпретации положения Устава. В этом и состоит главная проблема. Воззрения государств-членов на пути усиления Организации отличаются часто кардинальным образом. Причина очевидна – каждое государство-член преследует в процессе обновления Организации, прежде всего, свои интересы. И на приведение этих интересов к общему знаменателю требуется время. Но искусственное форсирование этого процесса в угоду амбициям тех или иных государств, может быть даже в чем-то и справедливых, но не поддерживаемых необходимым по Уставу ООН большинством стран-членов, неприемлемо, поскольку ведет не к усилению ООН, что должно быть мерилom любой реформы этой организации, а к ее ослаблению. А в этом, как мы выяснили, не может быть заинтересовано ни одно ответственное государство.

В наши дни серьезнейшим источником угрозы для существующего миропорядка и его "базисного элемента" - Организации Объединенных Наций - являются "антисистемные" действия ряда государств. То есть, действия, связанные с нарушением принятых правил поведения на международной арене, выстроенных на основе Устава ООН, норм и принципов международного права. Эти действия, как мы знаем, отражаются в попытках регулировать ситуации в тех или иных регионах мира в обход ООН.

Совершенно очевидно, что Организация оказывается совершенно беспомощной в тех случаях, когда на тропу нарушения международного права встают великие державы, входящие в клуб постоянных членов Совета Безопасности. И это указывает не только на кризис в ООН, но и на кризис всей международно-правовой системы.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что Организации Объединенных Наций как глобальному институту обеспечения мира, безопасности и развития необходимо постоянно совершенствоваться, «подстраиваться» под современные условия, сохраняя при этом базовые принципы своей деятельности. Кардинальные перемены, о которых все чаще говорят в связи с предпринимающимися действиями в обход ООН, не прекращающимися войнами и конфликтами, не могут быть приемлемыми, если не подразумевают усиления эффективности работы Организации.

ООН – это связующее звено всей современной системы международного права, и изменение «несущих конструкций» этого звена неизбежно повлечет за собой трансформацию всей системы, вполне возможно, что неконтролируемую. По этой причине так важно, чтобы обновление Организации проходило в рамках её Устава. При этом нельзя забывать, нынешняя и будущая работа ООН зависит от воли государств - членов. Для этого существует механизм – все преобразования должны быть единогласно одобрены постоянными членами Совбеза, приняты двумя третями членов Генеральной Ассамблеи и ими же ратифицированы.

Трудности обновления ООН состоят в том, что воззрения государств-членов на этот процесс отличаются часто кардинальным образом.

Поэтому сегодня вопрос о преобразованиях стоит остро как никогда. Однако консенсус даже по второстепенным вопросам усиления ООН почти невозможен или труднодостижим. С этой проблемой и столкнулся бывший Генеральный Секретарь Кофи Аннан, затеявший, будучи на своем посту самую масштабную и кардинальную реформу ООН в её истории.

### *Новейшая история реформы Организации 1997-2006 гг.: задуманное и реализованное*

С самого момента вступления в должность в 1997 году задача укрепления Организации Объединенных Наций стала для Генерального секретаря Кофи Аннана приоритетным направлением деятельности. За восемь лет Генеральный секретарь предложил и претворил в жизнь многочисленные идеи и преобразования, с тем, чтобы деятельность ООН осуществлялась на основе самой передовой международной практики.

Кофи Аннан положил в основу своей реформаторской деятельности совершенствование деятельности ООН как института, особого учреждения, и его программу преобразований часто называют административной и бюджетной реформой ООН. Эти преобразования включали в себя три типа мер. Первый тип – это меры, которые Генеральный секретарь мог предпринять в рамках своей компетенции и Устава Организации. Второй тип – меры, требовавшие утверждения государствами-членами Генеральной Ассамблеи. Третий тип мер были рассчитаны на долгосрочную перспективу.

Предложения по преобразованиям оформлялись Генеральным Секретарем в форме докладов, а затем Генеральная Ассамблея их рассматривала и выпускала по ним резолюции. Практика докладов стала распространенной в деле усиления Организации. В этих аналитических трудах содержатся предложения по преобразованиям практически по всем

аспектам деятельности ООН. Классифицируя доклады по охвату тем, их можно разделить на ключевые и тематические.

Ключевые доклады:

- ▶ «Обновление ООН: программа реформы» (A/51/950) – 1997 год
- ▶ «Укрепление ООН: программа дальнейших преобразований» (A/57/387) – 2002 год
- ▶ «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005) – 2005 год
- ▶ «Инвестирование в ООН: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/692) – 2006 год

Тематические доклады:

- ▶ Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира («Доклад Брахими») (A/55/305-S/2000/809) - 2002
- ▶ Доклад Генерального Секретаря «Укрепление сотрудничества между ООН и всеми соответствующими партнерами, в том числе частным сектором» (A/58/227) - 2003 год
- ▶ Доклад Группы видных деятелей по вопросу отношений между ООН и гражданским обществом (A/59/354). – 2004 год
- ▶ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» (A/59/565) – 2004 год
- ▶ Доклад Генерального Секретаря «Вклад Департамента по вопросам управления в дело совершенствования методов управления и план с указанием четких сроков для уменьшения дублирования, сложности и бюрократизма административных процессов и процедур в ООН» (A/60/342) – 2005 год
- ▶ Доклад Генерального Секретаря «Меры по укреплению системы подотчетности в Организации Объединенных Наций» (A/60/312) - 2005 год.

Отправной точкой деятельности Кофи Аннана стал доклад «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950). Документ состоит из двух частей: в его первой части содержится тематический обзор основных элементов реформы, освещается создаваемая Генеральным секретарем новая структура руководства и управления и резюмируются ключевые секторальные меры, которые он осуществляет, либо уже осуществил, и предлагает государствам-членам. Часть вторая содержит более подробное описание всего комплекса мер по реформе.

Пакет реформ 1997 года включал в себя ряд изменений в структуре Секретариата, наиболее значительными из которых стали создание Департамента по экономическим и социальным вопросам вместо трех существовавших департаментов и объединение двух программ в рамках Управления по наркотикам и преступности. Функции Центра по правам человека были переданы Управлению Верховного комиссара по правам человека. Вся работа Секретариата была выстроена по 5 областям: «мир и безопасность», «экономические и социальные вопросы», «развитие», «гуманитарные вопросы», «права человека».

Были созданы три важные новые структуры. Во-первых, в 1997 году была создана должность первого заместителя Генерального секретаря в целях усиления управления деятельностью Организации на самом высоком уровне. Во-вторых, Генеральный секретарь учредил свой собственный кабинет в формате Группы старших руководителей, в состав которой вошли все руководители управлений и департаментов Секретариата, а также руководители фондов и программ ООН.

Доклад также содержал меры по повышению бюджетной эффективности Организации («система отчетности по достигнутым результатам»). Кроме того, предлагались меры по укреплению готовности ООН к более оперативному развертыванию миротворческих и полевых операций, потенциала в области постконфликтного миростроительства.

Среди желательных изменений, которые в том числе требовали внесения поправок в Устав, в докладе назывались: преобразование Совета по Опеке в Совет по Опеке окружающей среды, устранение недостатков децентрализованной системы специализированных учреждений ООН при сохранении её преимуществ, достижение устойчивого финансирования ООН, необходимость создания Международного Уголовного Суда.

Программа реформы, содержащаяся в этом докладе, была принята Генеральной Ассамблеей (A/RES/52/12).

Второй пакет реформ, который содержался в Докладе «Укрепление ООН: программа дальнейших преобразований» включал меры по приведению деятельности ООН (заседания, доклады, мероприятия) в соответствие с приоритетными задачами, согласованными в Декларации тысячелетия; совершенствования деятельности в области общественной информации, повышения качества сотрудничества; распределения ресурсов с учетом приоритетов. Эта программа также была принята Ассамблеей (A/RES/57/300).

Как мы можем заметить, Кофи Аннан намеренно уходил от вопросов усиления Организации, по которым политический консенсус не достижим (например, о реформе Совбеза). Поэтому его реформу часто называют административной, институциональной. Важно заметить, что Кофи Аннан считал, что процесс реформирования ООН должен идти последовательно, но постоянно, и должен охватывать как можно больше сфер деятельности ООН. Поэтому он инициировал создание различных Групп, которые изучали пути укрепления ООН: Группа по операциям ООН в пользу мира, Группа видных деятелей, Группы высокого уровня по вопросам подотчетности, Группа высокого уровня по вызовам и переменам и др.

В сентябре 2003 года Кофи Аннан, выступая на 58-й сессии ГА, привлек внимание к глубоким разногласиям между государствами-членами по поводу характера современных угроз и уместности применения силы в целях устранения данных угроз, и объявил о намерении созвать Группу

высокого уровня по вызовам и переменам, так называемой «Группу мудрецов» A/Res/58/16. В декабре 2004 года был обнародован её доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность (A/59/565)», в который вошло около 100 рекомендаций, призванных помочь выработать общие подходы и рационализировать механизмы совместных действий в целях эффективного реагирования на наиболее опасные вызовы, включая терроризм.

Доклад «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005) последовавший за докладом «Группы мудрецов», во многом опирался на него. В нем Кофи Аннан предлагает решительные преобразования в главных органах ООН, надеясь на их принятие государствами-членами на саммите Целей Тысячелетия в 2005 году.

В отношении Генеральной Ассамблеи прозвучал призыв рационализировать работу, провести внутреннюю реформу, активизировать взаимодействие со структурами гражданского общества. Относительно реформы Совета Безопасности в докладе предложена известная Модель А и В, описывающая два варианта расширения Совета. Главное достоинство этого доклада как раз было то, что он нацелен на укрепление системы безопасности во главе с Советом Безопасности.

В плане преобразований в ЭКОСОС было сделано предложение о проведении Советом на министерском уровне оценки хода достижения согласованных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

В этом докладе содержится предложение о создании Совета по правам человека либо как главного органа, либо как вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи. Сегодня мы уже знаем, что государства выбрали второй вариант.

Доклад «При большей свободе» включает инициативы по внесению поправок в Устав (об исключении устаревших ссылок на «вражеские

государства» в статьях 53 и 107 Устава; главы XIII «Совет по Опек»», статью 47 о Военно-Штабном Комитете, равно как и всех ссылок на этот комитет в статьях 26, 45 и 46.)

Далеко не все предложения по этому докладу были приняты государствами-членами на Саммите-2005. В итоговом документе Всемирного саммита (A/RES/60/1) содержались весьма осторожные рекомендации, которые не предполагали качественных преобразований, в том числе и в Совете Безопасности.

Тем не менее, процесс реформирования шел своим ходом. В 2006 году Генеральный Секретарь опубликовал очередной доклад «Инвестирование в ООН: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/692), который касался вопросов дальнейшей реорганизации в Секретариате.

### ***Непрерывный процесс совершенствования работы ООН***

Как неоднократно заявлял Кофи Аннан, реформа – это не кампания, это длительный процесс, и поддерживая его ООН стремится доказать, что способна совершенствовать себя изнутри, рассчитывая на то, что государства однажды проявят политическую волю по наболевшим вопросам обновления ООН.

Вопросы совершенствования работы Организации рассматриваются преимущественно в трех органах – Генеральной Ассамблеи, Совете Безопасности, Секретариате.

Генеральная Ассамблея на ежегодных сессиях рассматривает такие вопросы реформы как: активизация работы Генеральной Ассамблеи, вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и связанные с этим вопросы, укрепления системы ООН. При Ассамблее существует Рабочая группа открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совбезе и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности (A/Res/48/26).

Процессы реформы подразумевают в целом рассмотрение вопросов юридического характера, касающихся сохранения сути и структуры Устава и достижения результатов, которые соответствовали бы нормам международного права. Этим занимается Шестой комитет (один из главных комитетов Генеральной Ассамблеи), а также Комиссия международного права. Отдельное место среди структур, занимающихся обновлением ООН, отводится Специальному Комитету по Уставу ООН и усилению роли Организации. Мы к нему еще вернемся.

В рамках Совета Безопасности, усиление Организации по вопросам, входящим в его компетенцию, обсуждается Рабочей группой по общим вопросам, касающимся санкций (S/2000/319) и Специальным Комитетом по операциям по поддержанию мира (S/PRST/2001/3).

Секретариат занимает особое место в процессе модернизации ООН. Во-первых, Секретариата более чем какого-либо другого уставного органа коснулись широкие преобразования. Только в 2006 году вышли три доклада, которые развивают методы работы ООН: доклад Руководящего Комитета «Всесторонний обзор механизмов управления и надзора в ООН, её фондах, программах и специализированных учреждениях», (A/60/883/Add.1), доклад Группы по реорганизации системы отправления правосудия в ООН (A/61/205) и обзор, подготовленный Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе ООН применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде (A/61/583).

Во-вторых, Секретариат не только отслеживает процесс реформы, но и выстраивает работу ООН как единого организма, предпринимая, действительно прогрессивные меры по упорядочиванию деятельности Организации и сокращению издержек.

Как мы можем убедиться, прочитав, хотя часть тех докладов, которые существуют, работа по "подстройке" ООН по сути дела, ведется в каждодневном режиме.

## **Часть вторая. Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации**

### *Компетенция Комитета и его Доклад*

Важной вехой на пути усиления ООН и повышения эффективности её работы стало создание Специального комитета по Уставу и усилению роли Организации.

17 декабря 1974 года на своей двадцать девятой сессии Генеральная Ассамблея постановила учредить Специальный комитет по Уставу ООН, целью которого было рассмотрение предложений правительств по повышению способности ООН достигнуть своих целей и более эффективно выполнять свои функции, которые могли не потребовать изменений в Уставе (резолюция 3349 (XXIX)).

15 декабря 1975 года после рассмотрения доклада Генерального Секретаря об усилении роли Организации на своей тридцатой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 3499 (XXX), в которой постановила, что Специальный комитет по Уставу ООН должен быть вновь созван как **Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации** в целях рассмотрения предложений в отношении Устава ООН и усиления роли Организации по следующим вопросам:

1. поддержание и укрепление мира и безопасности;
2. развитие сотрудничества между всеми народами;
3. развития норм международного права в отношении между государствами.

Специальный Комитет – это постоянно работающий орган Генеральной Ассамблеи, тесно сотрудничающий с Отделом кодификации Управления по правовым вопросам Секретариата Организации.

Работа Специального Комитета строится на основе заседаний и консультаций с делегациями. Как и Генеральная Ассамблея, Специальный Комитет действует на основе практики консенсуса<sup>1</sup>.

Изначально в него входило 42 члена (резолюция ГА 3349 (XXIX)) от 17 декабря 1974, и 3499 (XX) от 15 декабря 1975 позже право участвовать в работе Комитета на правах наблюдателей получили 27 государств (п. 6 резолюции ГА 44/37). В соответствии с пунктом 5 резолюции 50/52 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1995 года Специальный комитет был открыт для всех государств-членов. Это означает, что предложения, касающиеся совершенствования ООН могут вноситься на рассмотрение в Специальном Комитете любым государством – членом ООН, с условием, что предложения будут соответствовать его мандату, а также с тем условием, что оно не рассматривается в других органах ООН.

Так как сфера компетенции Комитета, по сути, охватывает весь Устав ООН, сложившаяся практика его функционирования сосредотачивается на нескольких темах повестки дня. Повестка Специального Комитета определяется резолюциями Генеральной Ассамблеи. При этом новые темы для рассмотрения Комитетом определяются самостоятельно.

### *Доклад Специального Комитета по Уставу ООН и усилению Организации – 2009*

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи **63/127** от 15 января 2009 года, Специальному комитету следует:

**а) продолжить рассмотрение всех предложений, касающихся вопроса о поддержании международного мира и безопасности во всех его аспектах, в целях усиления роли ООН и в этой связи рассмотреть другие предложения, касающиеся поддержания международного мира и безопасности, которые**

---

<sup>1</sup> **Консенсус** - принятие решения или текста договора на международных конференциях и в международных организациях на основе общего согласия участников без проведения формального голосования, если против него не выступает ни один из участников данного форума

уже представлены или могут быть представлены Специальному комитету на его сессии в 2009 году;

**b)** продолжить рассмотрение на приоритетной основе представленного Российской Федерацией рабочего документа под названием “Основные условия и стандартные критерии введения и применения санкций” с целью уделить особое внимание нерешенным вопросам;

**c)** продолжить рассмотрение на приоритетной основе и в надлежащем предметном порядке и рамках вопроса об осуществлении положений Устава ООН, касающихся помощи третьим государствам, пострадавшим от применения санкций на основании главы VII Устава, на основе всех соответствующих докладов Генерального секретаря и предложений, представленных по этому вопросу;

**d)** не снимать с повестки дня вопрос о мирном разрешении споров между государствами;

**e)** рассмотреть любое переданное ему Генеральной Ассамблеей предложение относительно осуществления решений, принятых в сентябре 2005 года на пленарном заседании высокого уровня шестидесятой сессии Ассамблеи и касающихся Устава и каких-либо поправок к нему;

**f)** продолжить рассмотрение на приоритетной основе путей и средств совершенствования методов своей работы и повышения ее эффективности в целях выявления приемлемых для широкого круга мер по обеспечению дальнейшего осуществления.

В соответствии с резолюцией 63/127 Генеральной Ассамблеи была созвана и с 17 по 25 февраля 2009 проведена очередная сессия Специального Комитета по Уставу ООН и усилению роли Организации, в результате которой был утверждён доклад для предоставления Генеральной Ассамблее на её 64 сессии. В докладе в соответствии с мандатом Комитета были подробно рассмотрены следующие вопросы:

1. Основные условия и стандартные критерии введения и применения санкций ООН;

2. Усиление роли Организации и повышение её эффективности;
3. “Справочник по практике органов ООН” и “Справочник по практике Совета Безопасности”.

### ***Вопросы повестки дня Доклада-2009***

*Рассмотрение рабочего документа с дальнейшими изменениями, представленного Российской Федерацией под названием “Основные условия и стандартные критерии введения и применения санкций Организации Объединенных Наций”*

1. В Специальном комитете по Уставу ООН и усилению роли Организации Российская Федерация уже с 1998 года ведёт работу по вопросу о введении и применении санкций. Тогда она представила рабочий документ, под названием “Об основных условиях и критериях введения санкций и других принудительных мер и их осуществлении” (A/AC.182/L.100; см. A/53/33, пункт 45), а в 2000 году пересмотренный вариант этого документа (A/AC.182/L.100/Rev.1; см. A/55/33, пункт 52).

В ходе сессии Комитета 2002 года делегация-автор представила перечень предложений и поправок к этому документу, внесенных в ходе первого чтения документа. (A/AC.182/L.100/Rev.1/Add.1; см. A/57/33, пункт 54), а дополнительно пересмотренные варианты этого рабочего документа были представлены на сессии 2003 года (A/AC.182/L.114; см. A/58/33, пункт 39) и на сессии 2004 года (A/AC.182/L.114/ Rev.1; см. A/59/33, пункт 32).

Также на сессии 2004 года по итогам неофициальных консультаций Российская Федерация представила очередной пересмотренный рабочий документ для рассмотрения на сессии Комитета 2005 года (там же, пункт 70). На сессии 2007 года Российская Федерация представила дополнительно пересмотренный вариант ее рабочего документа, под названием “Основные условия и стандартные критерии введения и применения Организацией Объединенных Наций санкций и других принудительных мер” (A/AC.182/L.114/Rev.2; см. A/62/33, пункт 23).

На шестьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи Российская Федерация представила пересмотренный рабочий документ, озаглавленный “Основные условия и стандартные критерии введения и применения санкций Организации Объединенных Наций” (A/C.6/62/L.6).

Во время обсуждения доклада на последней сессии Комитета некоторые делегации подчеркнули, что санкции следует вводить и применять в соответствии с положениями Устава и международного права, что они должны быть ясно определены и вводиться лишь после исчерпания всех средств мирного урегулирования и тщательного рассмотрения их последствий. Их не следует применять “превентивно” в случаях простого нарушения международного права, норм или стандартов и надо вводить лишь при наличии угрозы международному миру и безопасности или акта агрессии.

Было вновь заявлено, что целенаправленные санкции представляют собой более оптимальный вариант для сведения к минимуму негативных последствий для гражданского населения. Санкции должны иметь конкретно установленные сроки, подвергаться периодическому обзору и отменяться сразу же после достижения их целей.

Также было высказано мнение о том, что Комиссии международного права следует рассмотреть вопрос о правовых последствиях введения неправомερных санкций Советом Безопасности в рамках темы “Ответственность международных организаций” была выражена обеспокоенность по поводу введения односторонних санкций в нарушение международного права и права на развитие.

Была также подчеркнута потребность в совершенствовании режимов санкций. Было отмечено, что следует усилить роль Генеральной Ассамблеи применительно к санкциям.

Однако некоторые делегации заявили, что проблемы, послужившие мотивом, в частности, для подготовки этого рабочего документа, были уже рассмотрены и эффективно устранены Советом Безопасности, особенно в

части применения целенаправленных санкций, и что Специальному комитету следует избегать дублирования деятельности других органов Организации, занимающихся этими вопросами.

Было также заявлено, что выводы специальной группы экспертов, созванной в июне 1998 года (см. A/53/312), могли бы послужить прочной основой для такой работы, которой могли бы заняться либо Специальный комитет, либо рабочая группа Шестого комитета.

В ходе консультаций Специальный комитет продолжил работу над рабочим документом “Введение и применение санкций Организации Объединенных Наций”, содержащимся в приложении к настоящему докладу, и постановил представить его на рассмотрение Генеральной Ассамблее в целях его принятия.

Ливийская Арабская Джамахирия (Ливия) предоставила Комитету пересмотренный рабочий документ об укреплении некоторых принципов, касающихся воздействия санкций и их применения (A/AC.182/L.110/Rev.1). В своем докладе Ливия акцентировала внимание на необходимости обеспечения возможности выплаты компенсаций странам, пострадавшим от введения санкций.

*Рассмотрение дополнительно пересмотренного рабочего документа, представленного Кубой “Усиление роли Организации и повышение ее эффективности” (A/AC.182/L.93/Rev.1)14*

В связи с необходимостью обеспечить в соответствии с Уставом баланс между мандатами всех главных органов, и в частности между мандатами Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, а также в связи с необходимостью реформировать Совет Безопасности, с тем, чтобы сделать его более **представительным**, а его работу — более транспарентной и демократичной, перед Специальным комитетом встают конкретные задачи в процессе выполнения им своего мандата.

В докладе Куба подчеркнула, что Специальному комитету следует:

- а) провести исследование правовых аспектов применения главы IV Устава, и в частности ее статьей 10, 11, 12, 13 и 14, касающихся функций и полномочий Генеральной Ассамблеи;
- б) изучить, в свете процесса реформ, обоснованность предусмотренного в пункте 1 статьи 12 Устава общего исключения в отношении мер, которые могут быть рекомендованы Генеральной Ассамблеей в связи со спором, которым занимается в данный момент Совет Безопасности во исполнение обязанностей, возложенных на него Уставом, и его связь со статьями 10, 11, 13 и 14.

В докладе специально отмечено, что рассмотрение вышеизложенных положений не нацелено на то, чтобы лишить Совет Безопасности его основных функций в области поддержания международного мира и безопасности, а о том, чтобы помочь ему в выполнении этих функций. Было отмечено, что, несмотря на то, что Генеральная Ассамблея обладает широкими функциями и полномочиями, многие из этих функций и полномочий никогда в полной мере не использовались.

В статье 10 Устава Генеральная Ассамблея уполномочивается “обсуждать любые вопросы или дела в пределах настоящего Устава или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов, предусмотренных настоящим Уставом”.

В пункте 1 статьи 12 Устава говорится о том, что Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся спора или ситуации, когда таким спором или ситуацией занимается Совет Безопасности. Данное положение не является препятствием для обсуждения в Генеральной Ассамблее вопросов, споров или ситуаций, рассматриваемых Советом Безопасности, и не мешает большинству государств-членов высказать свое мнение по этим вопросам, спорам или ситуациям.

В пункте 2 статьи 11 устанавливается, что “Генеральная Ассамблея уполномочивается обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию

международного мира и безопасности, поставленные перед нею любым членом Организации или Советом Безопасности”.

Обсуждая любой такой вопрос, Генеральная Ассамблея может лишь давать свои рекомендации, если только соответствующим спором или ситуацией не занимается Совет Безопасности.

В статьях 13 и 14 определяются цели рекомендаций, которые может делать Генеральная Ассамблея.

Совет Безопасности должен действовать в соответствии с целями и принципами Организации Объединенных Наций. Главной из них является поддержание международного мира и безопасности, что предполагает принятие эффективных коллективных мер, направленных на предотвращение и устранение угроз миру и недопущение других нарушений мира. Совет Безопасности должен выполнять свою главную обязанность, возложенную на него статьей 24 Устава, а все его постоянные члены должны стремиться к достижению консенсуса в отношении мер, которые следует принять в случае возникновения угрозы миру и международной безопасности.

Если члены Организации считают, что Совет Безопасности не в состоянии действовать в соответствии с целями и принципами Организации, это может послужить основанием для ограничения применения положения, сформулированного в пункте 1 статьи 12 Устава, и принятия мер к тому, чтобы решения Совета Безопасности реально соответствовали воле большинства государств — членов Организации.

Если Совет Безопасности из-за отсутствия согласия между его постоянными членами не может в условиях угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии выполнить свою главную обязанность, состоящую в поддержании международного мира и безопасности, Генеральная Ассамблея **обязана без промедления рассмотреть ситуацию и сформулировать рекомендации членам Организации в отношении коллективных мер, которые следует принять.** В период между сессиями Генеральная Ассамблея может сделать это, собравшись на чрезвычайную специальную

сессию, созываемую в течение 24 часов с момента поступления соответствующего требования.

**В резолюции 377 (V) “Единство в пользу мира”**, принятой Генеральной Ассамблеей в 1950 году, устанавливается: “Если Совет Безопасности, в результате разногласия постоянных членов, оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности во всех случаях, когда имеются основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, Генеральная Ассамблея немедленно рассматривает этот вопрос с целью сделать членам Организации необходимые рекомендации относительно коллективных мер, включая — в случае нарушения мира или акта агрессии — применение, когда это необходимо, вооруженных сил, для поддержания или восстановления международного мира и безопасности.

В период между сессиями Генеральная Ассамблея может собраться на чрезвычайную специальную сессию, созываемую в течение двадцати четырех часов со времени поступления требования о таком созыве”.

*“Справочник по практике органов Организации Объединенных Наций” и “Справочник по практике Совета Безопасности”*

Справочники – это сборники документальных материалов практике органов ООН, и отдельно по Совету Безопасности. Эти публикации очень важны как инструменты для исследовательской деятельности международного сообщества, в частности дипломатического сообщества и научных кругов, а также для сохранения институциональной памяти и опыта Организации.

В настоящее время в сети Интернет размещены все имеющиеся на английском языке исследования, причем значительная часть из них доступна также на французском и испанском языках. Завершенные исследования, ожидающие публикации, размещаются в Интернете на том языке, на котором они подготовлены (большинство из них — на английском и некоторые — на

французском). Секретариат будет и далее предоставлять в электронной форме завершённые исследования для Справочника на всех трёх языках.

#### Сотрудничество с академическими учреждениями

7. Хорошо налаженное сотрудничество с факультетом права Колумбийского университета продолжается шестой год подряд, и в последнее время оно содействовало подготовке некоторых исследований, относящихся к тому П5. Продолжал осуществляться и проект сотрудничества с научными учреждениями франкоязычных стран (Парижский университет X — Нантер, Парижский университет I — Сорбонна, Парижский университет II — Ассас, Университет Ниццы, Научно-исследовательский центр по международным вопросам и делам Сообщества — Университет Экс-ан-Прованса, Свободный университет Брюсселя и Женевский университет/факультет международных исследований), позволяя добиться прогресса по другим исследованиям, касающимся тома П6.

#### Целевой фонд

В своей резолюции 63/127 Генеральная Ассамблея вновь призвала вносить добровольные взносы в целевой фонд, учрежденный в соответствии с **резолюцией 59/44** для устранения отставания в издании Справочника по практике органов Организации Объединенных Наций. Соответственно, всем постоянным представительствам при Организации Объединенных Наций была направлена вербальная нота с напоминанием о том, что существует возможность вносить добровольные взносы в целевой фонд, а также с просьбой довести информацию о финансировании издания Справочника до сведения частных учреждений и физических лиц, которые могут пожелать оказать помощь в этой связи. В Целевой фонд были внесены взносы следующими государствами: Ирландия (5000 евро), Ливан (2000 долл. США), Турция (5000 долл. США) и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (9000 фунтов стерлингов).

Сегодня говорить об эффективности предпринимаемых мер по адаптации ООН к современным условиям пока рано. И не только потому, что этим мерам не хватает поддержки в виде политической воли государств-членов по наиболее важным вопросам (например, о реформе Совбеза, Военно-Штабном Комитете или Совета по Опеке). Но еще и по той простой причине, что они пока что в большинстве своем коснулись методов работы Организации, то есть той сферы, которая, при всей несомненной важности, менее всего заметна мировому сообществу. А возможно, мировое сообщество еще не пришло к консенсусу о том, какая ООН ему нужна.

Тем не менее, и в этих условиях глобальной неопределенности, нужно отбросить в сторону всякую высокопарность и продолжать делать ту обычную работу по поиску путей повышения эффективности Организации, которая ведется в её органах. Например, в рассмотренном нами Специальном Комитете по Уставу ООН и усилению роли Организации.

Важно, чтобы Организация Объединенных Наций и впредь продолжала оставаться стержнем современных международных отношений, общепризнанным центром согласования суверенными государствами решений в интересах поддержания международного мира и безопасности, достижения прогресса в самых различных областях.