

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**70-ЛЕТИЕ ПЕРВОЙ АССАМБЛЕИ
ООН И СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

МОСКВА 2015

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы
Российской академии наук**

**70-ЛЕТИЕ ПЕРВОЙ АССАМБЛЕИ
ООН И СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Доклады Института Европы
№ 321**

Москва 2015

УДК 327.56:[061.1:327.7]UNO(066)
ББК 66.4(0),30я43+66.4(0),612я43
С30

Редакционный совет:
Ал.А. Громыко (председатель),
Е.В. Ананьева, Ю.А. Борко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Под редакцией Ал.А. Громыко

Рецензенты:

Капитонова Наталья Кирилловна, доктор исторических наук
Масленников Аркадий Африканович, кандидат экономических наук

Номер государственной регистрации: № 115022670060
«Внешняя политика, политика безопасности и обороны ЕС. Отношения ЕС со стратегическими партнёрами (в т.ч. США, Россией) и международными организациями»

В подготовке материалов к печати принимала участие
Е.В. Дрожжина

70-летие Первой ассамблеи ООН и современные вызовы международной безопасности = The 70th Anniversary of the First UN Assembly and Current Challenges to International Security / [под ред. Е.В. Ананьевой]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2015. – 80 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 321). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-064-4.

Сборник содержит доклады на конференции Института Европы РАН и движения «За укрепление демократического мирового правопорядка и в поддержку ООН», посвящённой 70-летию ООН. В центре внимания – роль ООН и значение её Устава для международной безопасности, проблемы реформирования Совета Безопасности ООН; роль ООН в борьбе с международным терроризмом в свете взаимосвязи международной стабильности с новой глобальной повесткой дня в области развития и экологической безопасности.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-064-4

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2015

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

**THE 70TH ANNIVERSARY OF THE FIRST
UN ASSEMBLY AND CURRENT
CHALLENGES TO INTERNATIONAL
SECURITY**

**Reports of the Institute of Europe
№ 321**

Moscow 2015

Аннотация

Сборник посвящён 70-летию создания ООН, её роли как международной организации безопасности. Подчёркнуто значение Устава ООН, заложившего международно-правовые основы нового мирового демократического порядка, его цели и принципы с целью предотвращения и преодоления международных конфликтов. Авторы рассматривают вопросы повышения эффективности Совета Безопасности ООН и его реформирования, отмечают, что в создавшихся условиях не нужно искать альтернативу Совету Безопасности в вопросах применения силы. Совершенствование кризисной дипломатии ООН анализируется в свете её децентрализации. Особое внимание уделено роли ООН в борьбе с международным терроризмом в контексте принципа единогласия постоянных членов СБ ООН и принятых ООН мер. Данная проблема исследована во взаимосвязи международной стабильности с новой глобальной повесткой дня в области развития и экологической безопасности.

Annotation

This collection is dedicated to the 70th anniversary of the UN and highlights its role as the organization of international security. The authors emphasize the significance of the UN Charter, which laid the new world democratic order on the foundation of international law, its goals and principles to prevent and overcome international conflicts. Reforming the UN Security Council and improving its efficiency are analysed in the context of absence of a viable alternative to it in matters concerning the use of force. UN crisis diplomacy should be improved by decentralization. Special attention is paid to the role of the UN in fighting international terrorism in light of the unanimity principle of the UN SC permanent members and measures taken by the UN. This problem is viewed as interdependent with the new global development agenda and environmental security.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Громыко Ал.А.</i> Введение.....	7
<i>Громыко Ан.А.</i> О значении Устава ООН.....	10
<i>Гришаева Л.Е.</i> Устав ООН – основа легитимности и преодоления международных конфликтов.....	17
<i>Синдеев А.А.</i> СССР и международная организация безопасности.....	25
<i>Кутовой Е.Г.</i> Вопросы повышения эффективности Совета Безопасности ООН и его реформирования.....	31
<i>Щербак И.Н.</i> Совершенствование кризисной дипломатии ООН.....	37
<i>Максимычев И.Ф.</i> Принцип единогласия постоянных членов СБ ООН и проблемы борьбы с международным терроризмом.....	39
<i>Журавель В.П.</i> ООН и противостояние международному терроризму.....	43
<i>Иванов С.М.</i> Исламское государство как передовой отряд международного терроризма.....	52
<i>Бартенев В.И.</i> ООН и глобальная повестка дня в области развития: уроки прошлого и новые ориентиры на 2016–2030 гг.	58
<i>Кочетков В.В.</i> ООН и глобальная экологическая безопасность.....	68

CONTENTS

<i>Gromyko A.I.A.</i> Introduction.....	7
<i>Gromyko An.A.</i> On the Significance of the UN Charter.....	10
<i>Grishaeva L.E.</i> The UN Charter as the Basis for International Legitimacy and Conflict Management.....	17
<i>Sindeev A.A.</i> The Soviet Union and the Global Security Organization.....	25
<i>Kutovoy E.G.</i> The Reform of the UN Security Council and Improving its Efficiency.....	31
<i>Shcherbak I.N.</i> Improving the UN Crisis Diplomacy.....	37
<i>Maximychnev I.F.</i> The Rule of Unanimity of the UN Security Council Permanent Members and Control of International Terrorism.....	39
<i>Zhuravel V.P.</i> The United Nations and Combatting International Terrorism.....	43
<i>Ivanov S.M.</i> DAISH as the Vanguard of International Terrorism.....	52
<i>Bartenev V.I.</i> The UN and the Global Development Agenda. Lessons from the Past and the New Objectives for 2016-2030.....	58
<i>Kochetkov V.V.</i> The United Nations and Global Environmental Security.....	68

ВВЕДЕНИЕ

Конференция Института Европы РАН и Движения за демократический мировой правопорядок и в поддержку ООН проходит в год знаковых исторических дат: 70-летия конференций «большой тройки» в Ялте и Потсдаме, 70-летия подписания Устава ООН в Сан-Франциско, 70-летия окончания Второй мировой войны, 40-летия подписания Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки. Не забудем о 200-летию окончания работы Венского конгресса, благодаря которому родился термин «концерт держав». Все эти даты так или иначе связаны между собой. В январе 2016 г. настанет очередь 70-летнего юбилея начала работы первой сессии генеральной ассамблеи ООН.

Как и в 1930-е гг., когда в Европе и вокруг неё рос потенциал конфликтов и увеличивались масштабы насилия, сейчас Старый Свет переживает период, чреватый невиданными со времён Второй мировой войны угрозами и рисками. Казалось бы, перед лицом общих опасностей, главная из которых – международный терроризм, европейским странам и организациям надо сплотиться, проявить солидарность и постараться вместе разобраться с проблемами. А имя им, помимо терроризма, легион. В Европе безработица бьёт рекорды, социальное неравенство берёт новые высоты, Средиземное море превращается в скорбное море, в котором счёт утопшим беженцам идёт уже на многие тысячи. Практически по всей границе Западной части Евразии раскинулась территория нестабильности.

Давно стало аксиомой утверждение Василия Осиповича Ключевского: «история ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков». Тем более, долг тех, кто трудится учить историю дипломатии и международных отношений, – стремиться познать истину и распространять её среди других, продвигать миротворческие инициативы. Только так можно бороться с эскалацией конфликтов, пагубными стереотипами и очернением

* Громько Алексей Анатольевич, д.полит.н., директор Института Европы РАН.

образа «Другого», а, значит, бороться за улучшение отношений между странами, за международную безопасность.

О том, зачем это нужно, помимо утилитарного продвижения собственных национальных интересов и эгоизмов, пронизательно сказал Николай Петрович Шмелёв, выдающийся русский экономист, мыслитель и писатель: «Зло всегда было в мире, и зло всегда будет в мире, причём более или менее в одном и том же соотношении независимо от исторического времени. С этим люди всегда жили, и с этим им придётся жить и дальше. Весь вопрос в том, удастся ли обществу и впредь держать это зло более или менее под контролем».

С высоты 2015 г. при изучении такого эпохального события, как создание ООН, напрашиваются крупные вопросы. Например, какие ценности в современном мире востребованы как никогда с 1945 г.? Представляется, что ими являются:

– **Солидарность**: без неё невозможно представить успешное решение странами мира глобальных проблем;

– **Равенство** в условиях универсальности; последняя давно стала органичной средой, в которой мы живём. Она несёт с собой самые разные явления; и от всех нас зависит, будет ли её развитие на благо человечества или будет вносить новые расколы среди народов и внутри них;

– **Справедливость**: это, пожалуй, основополагающая ценность настоящего прогресса. Справедливость – то, что делает человека человеком, то, без чего невозможно отстаивать человеческое достоинство, то, что вдохновляет тех, кто живёт не только для себя, но и для других.

В условиях умножения проблем в современных международных отношениях особенно необходимо выступать с конструктивными внешнеполитическими инициативами. Цели такой задачи ясны:

– устранять ситуации, когда дипломатии ведущих держав концентрируют своё внимание исключительно на «яблоках раздора»;

– устранять из международной практики и права наследие, которое изжило себя и доказало свою неэффективность;

– привлекать на свою сторону из числа членов ООН своего

рода «коалиции добровольцев», т.е. страны, готовые поддерживать прогрессивные решения.

В продвижении той или иной инициативы необходимо использовать и государственную, и публичную дипломатию, выдвигать не только утилитарные аргументы, но и доводы рассудка, ссылки на права человека, на принципы рыночной экономики, на принцип презумпции невиновности в международных отношениях.

Рассмотрим вопрос экономических санкций. Действительно, экономические санкции противоречат рыночным отношениям, по сути – правилам ВТО, логике глобализации (которую так долго и так высоко превозносили), а также в большинстве случаев – принципу презумпции невиновности. Презумпция невиновности в отношении действий государств должна стать такой же «священной коровой», как и в судебном производстве.

В пользу запрета экономических санкций говорит следующее:

- «коллективная ответственность» противоречит гуманистической основе современной цивилизации;
- экономические санкции наказывают в основном невиновных, что недопустимо;
- экономические санкции малоэффективны;
- недовольство населения страны, подвергнувшейся санкциям, как правило, направлено вовне, а не против своих властей;
- экономические санкции вызывают контр-санкции, а значит, невиновные страдают с обеих сторон;
- экономические санкции часто лишь усугубляют проблему вместо того, чтобы её решать;
- санкционные режимы во многом превратились в один из инструментов «смены режима», а это – ещё одна пагубная и крайне опасная практика во внешней политике ряда государств.

В то же время, можно вполне сохранить в международной практике и праве иные санкции: политические, персональные, военные, по линии помощи развитию. Но такого рода санкции, и это фундаментальный принцип, могут приниматься только по решению Совета Безопасности ООН.

В этом отношении в международном праве давно идёт про-

цесс размывания компетенций. Так, Евросоюз уже многократно вводил санкции в отсутствие на то решения Совбеза. Причём в его лице режимы санкций превратились в коллективное оружие «жёсткой силы» ЕС.

Запрет на использование экономических санкций помимо воли СБ ООН внёс бы значительный позитивный вклад в оздоровление международной обстановки. Вместе с тем необходимо указать на трудности претворения этой идеи в жизнь. Некоторые из них:

- инерция мышления,
- стремление сохранить всё как есть, боязнь перемен, несмотря на произошедшие кардинальные изменения в мире;
- политизация деятельности СБ ООН.

В этих условиях среднесрочная цель может состоять в запрете введения экономических санкций любыми странами, международными и региональными организациями без санкции СБ ООН. Долгосрочная цель может состоять в запрете введения экономических санкций и на уровне СБ ООН.

*Ан.А. Громыко**

О ЗНАЧЕНИИ УСТАВА ООН**

В течение 8 дней февраля 1945 г. в Крыму проходила конференция руководителей трёх союзных держав – И.В. Сталина, Ф.Д. Рузвельта и У. Черчилля. Ими было принято Заявление, в котором, в частности, говорилось: «Мы решили в ближайшее время учредить совместно с нашими союзниками всеобщую международную организацию для поддержания мира и безопасности. Мы считаем, что это существенно как для предупреждения агрессии, так и для устранения политических, экономических и социальных причин войны путём тесного и постоянного сотрудничества всех миролюбивых народов» (Правда, 13 февраля 1945 г.).

* Громыко Анатолий Андреевич, член-корреспондент РАН, Президент Движения «За новый мировой демократический правопорядок и в поддержку ООН».

** Статья подготовлена в рамках проекта № 140.100.324 при поддержке РГНФ.

Основы ООН были заложены на переговорах в Думбартон-Оксе. Тогда были решены многие вопросы функционирования и полномочий создаваемой Организации Объединённых Наций, кроме одного из ключевых – о процедуре голосования в Совете Безопасности, известного как принцип единогласия великих держав. Крымская конференция добилась и здесь успеха.

25 апреля 1945 г. в американском городе Сан-Франциско открылась Конференция Объединённых Наций для окончания работы над Уставом ООН. 26 июня 1945 г. она завершилась его подписанием. Устав вошёл в юридическую силу после того, как 24 октября 1945 г. на хранение правительству США поступили три ратификационные грамоты – СССР, УССР и БССР. Общее число грамот достигло 29, что было необходимым большинством для вступления документа в силу.

Особо следует отметить следующее. Дата 9 мая 1945 г. хорошо известна, в первую очередь в нашей стране, как день военной победы над Германией, решающую роль в которой сыграл советский народ, его доблестная армия. Меньше помнят о днях 26 июня и 24 октября того года, когда в международных отношениях утвердились международно-правовые основы нового мирового демократического порядка, его цели и принципы. Эти основы именно закрепились и утвердились, да и как может быть иначе, если Устав ООН подписали в то время представители всех основных государств мира.

В наши беспокойные времена порой кажется, что значение подписей под международными документами, даже когда они сделаны на самом высоком государственном уровне, со временем ослабевает и даже исчезает. Действительно, бывает и так. Мировая политика – явление сложное и, случается, плохо предсказуемое.

Но это не оправдывает пораженческий взгляд на мировую политику. Так, приводится аргумент – сильные государства часто нарушают нормы международного права и принципы Устава ООН, а последняя таким акциям противостоят не в состоянии. Такой подход к мировым делам недопустим, так как он открывает в с таким трудом складывающемся многополярном мире дорогу новым силовым конфликтам и войнам.

В тревожные времена необходимо осознать, что нарушение норм и принципов международного права и Устава ООН само по себе основ легитимности не отменяет, напротив, оно ставит государство-нарушителя в трудное положение, его действия, как правило, осуждают, особенно когда они носят агрессивный характер.

Из многочисленных принципов Устава ООН, которые олицетворяют реальную демократию в мировых делах, назову три:

- неприменение в мировых делах военной силы;
- мирное разрешение международных споров;
- невмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию государств.

Какую ситуацию в мировых делах мы сегодня видим?

В многополярном мире XXI в., образно выражаясь, завязываются тугие международные узлы, возникают острые конфликты, идут споры из-за действий в духе «осознанной необходимости». Происходит это, когда в мировых делах приходят в противоречие такие, например, принципы международного права, как, с одной стороны, право народов на самоопределение и, с другой, территориальной целостности государств. Особенно остро такие ситуации развиваются, когда происходят войны, революции или государственные перевороты.

Революции в России в феврале и октябре 1917 г. (последнюю порой неоправданно считают «переворотом») привели к заметному сокращению её территории. В результате политических катаклизмов 1980-х гг. был распущен Советский Союз. После Второй мировой войны в Азии, Африке и на Ближнем Востоке рухнули многие искусственные границы, распались целые колониальные империи, возникли десятки новых государств. В Европе произошли большие территориальные изменения, с её карты исчезло, например, такое территориальное образование, как Пруссия. В 1945 г. реально ставился вопрос о расчленении Германии. В 1990 г. молниеносно ликвидировали суверенное государство – Германскую Демократическую Республику, между прочим, члена ООН. Никакого референдума в связи с этим не было.

Революции, войны и государственные перевороты разруша-

ют целостность государств и территорий, и происходит это без всяких референдумов. Основную роль при этом играет такой важный фактор международной жизни, как «баланс сил», превосходство права силы над силой права. В таких ситуациях про Устав ООН и его принципы забывают.

О принципе Устава ООН – самоопределении народов, следует сказать особо, так как он сыграл заметную роль при создании условий для деколонизации. Ведущие западные страны, особенно те, у кого были колонии, опасались их потерять. Они в 1945 г. недооценили силу Устава ООН. 14 декабря 1960 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам (Резолюция 1514 (XV), внесённую 43 афро-азиатскими государствами. В ней, между прочим, содержится действительно судьбоносное положение: «все народы имеют право на самоопределение, в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют своё экономическое, социальное и культурное развитие» (п. 2 Декларации). Эта резолюция укрепила принцип самоопределения и облегчила ликвидацию колониальной системы.

В 1974 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила консенсусом, при отсутствии возражений, решение, что «...применение вооружённой силы, которая в иных случаях рассматривается как агрессия, не препятствует осуществлению права на самоопределение народами, находящимися «под господством колониальных и расистских режимов или под другими формами иностранного господства» (ст. 7). На Украине, между прочим, ярко проявилось внешнее управление, которое опирается на радикальный национализм и войну с теми, кто не захотел жить в условиях государственного террора, несвободы и попрания демократии.

В Крыму Россия поддержала право на свободу народа, возмущившегося захватом власти украинскими националистами. Мирным путём, правомерно, Крым воссоединился с Россией, был положен с помощью референдума конец сумасбродной нелегитимной вождистской выходке Хрущёва.

Принципы международного права, закреплённые в Уставе ООН, должны оставаться краеугольным камнем мировой ста-

бильности и легитимности государств на мировой арене. Это своего рода «точки опоры» для находящегося в стадии тяжёлых испытаний мирового правопорядка. Мы ещё увидим появление и становление, в том числе в Европе, новых суверенных и независимых государств. Они будут упорно искать своё место в многополярном мире и приемлемые для них формы объединения с другими государствами и их коалициями. Правящим элитам предстоит научиться уважать право народов на самоопределение, признавать его не на словах, а на деле.

В течение XXI в. постепенно возникает новая многоликая архитектура международных отношений. Эта эволюция имеет наилучшие шансы на успех в рамках мирного сотрудничества. Угрозы силой, тем более её применение в мировых делах, несовместимы с целями и принципами Организации Объединённых Наций, последние являются заслоном политике государственных переворотов.

Нельзя забывать и другие уроки истории. Экстремистские идеологии, включая нацистские, восхваляют «расу господ», ей приписывается исключительность и предназначение самой судьбой властвовать над миром. Вот лишь одна из цитат американского промышленника Генри Форда: «Отцы основатели нашей нации были представителями Англо-Саксо-Кельтской расы; они приехали из Европы с цивилизацией в своей крови; они дошли до Аляски на Севере и Калифорнии на Западе; они, благодаря своему созидательному гению, стали Господствующей Расой; избранные свыше благодаря своей исключительности, они предназначены самой судьбой властвовать над миром»¹. Как это ни прискорбно, нельзя не заметить идентичность этих мыслей Форда в 1920 г. со словами Обамы об «американской исключительности» и праве управлять миром. Неприятно об этом писать (мало ли кто подбросил американскому президенту такой текст), но проходить мимо влияния уже в наши времена расизма на внешнюю политику США крайне сомнительно.

Всё вышесказанное говорит о том, что в современных международных отношениях необходимо использовать все возможности для разьяснения опасности для мирового сообщества идео-

¹ НК Национальный Контроль, № 4-5, май 2015. С. 15.

логии и практики сохранения однополярного мира, когда налицо стремление к мировому господству.

Устав ООН – это опора многополярного мира, он помогает сохранять человеческую цивилизацию. С помощью Устава можно останавливать международные конфликты разной интенсивности, его основная цель – уберечь человечество от ужасов войны. Большая война, если она запылывает, не пощадит никого, пепел от неё будет одинаковый и его будет много – слишком чудовищная сила заключена в современных вооружениях. Если нынешние политики и дипломаты (из них многие знают о войне лишь по книгам) этого не *осознают*, то «золотой век» для человечества никогда не наступит и вместо него придёт конец истории.

Устав ООН, конечно, не единственный, но, всё же, основной международно-правовой документ, который играет фундаментальную роль в становлении идеологии выживания, она сама собой не появится. Для её закрепления в мировых делах нужна не просто политика полумера по сдерживанию военной катастрофы, а твёрдая политика согласия. Её должны исповедовать все политические элиты, особенно сильных государств.

Базой такой идеологии выживания и согласия становится разумный консерватизм, основанный на исторической памяти и сохранении всего позитивного из политического и социального опыта людей. Выработка долгосрочных внешнеполитических решений, в которых учитывается опыт прошлого и требования настоящего, в ядерный век – обязательное условие сохранения человечества. Иного просто не дано.

Все те, кто действует вопреки Уставу ООН, выпадают из поля легитимности и в конечном счёте осуждаются мировым общественным мнением. Последнее, конечно, неоднородно, духовные скрепы, его определяющие, формируются и используются как атлантическим сообществом, так и другими независимыми суверенными государствами и их коалициями. На мировом пространстве сегодня разворачивается информационная схватка сторонников права с теми, кто в основном опирается на право силы. Мировое общественное мнение, конечно, подвержено самым разным влияниям, при этом роль идеологий, в том числе миро-

воззренческих, велика. Прежняя холодная война, какой мы её знали во времена биполярного мира, ушла в прошлое. Новая цивилизационная и информационная война набирает обороты и в сочетании с использованием жёсткой и грубой силы может ощутимо подорвать международную стабильность и сотрудничество.

Вместо того чтобы бездоказательно и необидительно повторять, как делают атлантисты, что это Россия нарушает мировой порядок, и безучастно наблюдать, как в моду входят двойные стандарты поведения государств; когда, как случилось в Киеве, подписанное министрами иностранных дел соглашение посчитали недействительным уже на следующий день; когда военные расходы США составляют половину от общемировых, а военные расходы стран НАТО превышают военные расходы России в десять раз; когда представитель США в ООН заявляет, как это сделал Джон Болтон при Джордже Буше, что такой организации, как ООН, «больше нет»; когда представители влиятельных европейских стран вслед за США отказываются принять участие в самом святом для россиян празднике – Дне Победы над гитлеровской Германией, то в наше время потерявшие чувство истории и реальности политические элиты и их адепты должны помнить, что живут они в ядерном XXI в. Зачем вести себя вызывающе грубо по отношению к восстанавливающей свои силы России?

Пора, давно пора всем на Востоке и на Западе осознать, что прочная международная структура на базе «безопасность для всех» уже имеется – это Организация Объединённых Наций с её нетленным Уставом.

И помнить, что ООН было нелегко создать, ещё труднее её сохранить, а воссоздать будет вообще невозможно. Без Лиги Наций началась Вторая мировая война. Без ООН человечество рискует покончить свою жизнь самоубийством. И не надо быть авгуром, чтобы это понять.

УСТАВ ООН – ОСНОВА ЛЕГИТИМНОСТИ И ПРЕОДОЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЛИКТОВ

Создание ООН явилось центральным событием XX в., которое знаменовало формирование новой системы международной безопасности.

В результате создания ООН и принятия её основополагающего документа – Устава – начался новый качественный этап развития и юридического оформления международного права, были усовершенствованы международно-правовые нормы по укреплению и стабилизации системы международной безопасности с целью предотвращения новой мировой войны. Устав ООН, утверждённый в 1945 г., и по сей день является основой международного права. Этот основополагающий нормативно-правовой документ подвёл итоги Второй мировой войны, заложил основы современного миропорядка, прочного мира и международной безопасности.

Организация Объединённых Наций была создана 70 лет назад в целях поддержания мира и международной безопасности, а также урегулирования глобальных международных конфликтов. И если с решением главной задачи – предотвращением новой мировой войны, глобальной катастрофы – ООН достаточно успешно справляется и в XXI в., то проблема урегулирования региональных конфликтов до сих пор не решена с достаточной степенью эффективности, и поэтому остаётся одной из самых сложных проблем современности. Причины заключаются в кризисе её миротворческой деятельности по урегулированию региональных конфликтов. Именно за эту уязвимую сферу деятельности ООН справедливо критикуют практически на протяжении всего существования этой международной организации. Вместе с тем, принципы современного миропорядка и международной безопасности, заложенные в Уставе ООН, нельзя ликвидировать без пагубных последствий для человечества.

* Гришаева Лидия Евгеньевна, д.и.н., профессор кафедры истории России XX–XXI вв. исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.

ООН – многосторонняя международная организация и эффективность её деятельности по нахождению решений урегулирования международных конфликтов зависит от позиции стран-членов и степени их взаимодействия, прежде всего в Совете Безопасности ООН.

В условиях глобализации многие внешнеполитические проблемы могут быть решены лишь на многосторонней основе. Этой цели и служит ООН – механизм международного сотрудничества, потребность в эффективном функционировании которого в настоящее время только увеличилась. Опыт и авторитет ООН, её высшая легитимность, широта компетенции и представительность состава до сих пор позволяли ей играть незаменимую роль в вопросах глобальной политики, экономического и гуманитарного сотрудничества.

В то же время совершенно очевидно, что необходима адаптация ООН к новым историческим реалиям. Но этот процесс должен быть созидательным, а не разрушающим всю существующую систему международной безопасности. Повышение авторитета ООН усилит возможность более эффективно отвечать на вызовы XXI в.

Необходимо ясно определить возможности и недостатки функционирования механизма ООН и показать степень его влияния на развитие международных отношений. Это поможет доказать, что Россия является одним из ключевых участников международных отношений.

ООН нужна России для того, чтобы доводить свою позицию до мирового сообщества. ООН – основной канал общения России с внешним миром. Право решающего голоса Россия имеет только в тех международных организациях, где она является учредителем.

Эффективность ООН достигается на основе консенсуса великих держав при неукоснительном соблюдении Устава ООН. Вместе с тем, важные международно-правовые категории нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании.

ООН – универсальная организация по своей компетенции, членскому составу и легитимности. Другие организации могут лишь дополнять ООН, но не смогут её заменить.

Кризис ООН обусловлен крутым переломом в миропорядке, созданном после Второй мировой войны. Надо ли ломать всю систему существующего миропорядка и международной безопасности? Надо ли ликвидировать ООН? Но что, собственно, взамен? Радикальные шаги никогда не приводили к конструктивным договорённостям и позитивным результатам. Перед тем, как что-то уничтожать, надо, прежде всего, понять, какая система будет выстраиваться взамен наличной, осознать суть кризиса мировых отношений. Представляется, что преодоление системного кризиса ООН – основа преодоления противоречий, существующих в мире.

ООН нужна для совместного решения основных мировых проблем. Это, прежде всего, проблемы миротворчества и ядерной безопасности.

В послевоенный период возникали конфликты, оказавшие решающее влияние на развитие международной политики в условиях холодной войны. Некоторые из них так и не разрешены. Многие конфликты внешне удалось завершить, но они тлеют и вновь взорвутся, если не попытаться своевременно разобраться в их природе, не выявить их характер и истинные причины.

Основная причина кризиса ООН в области поддержания мира и международной безопасности состоит в следующем.

Безусловно, необходимо соблюдать основные нормы международного права. Надо признавать первостепенное значение Устава Организации Объединённых Наций для установления правовых норм в отношениях между государствами. Вместе с тем, существует потребность в серьёзном совершенствовании международных юридических правовых категорий.

Главные категории международного права – право наций на самоопределение и принцип территориальной целостности государств – находятся в антагонистическом противоречии между собой, и это, зачастую, не позволяет разрешать международные региональные конфликты мирным путём.

В целях поддержания стабильности сложившегося современного миропорядка необходимо сохранение базовых основ международного права.

Для устранения двойных стандартов в урегулировании меж-

дународных региональных конфликтов требуется целостное, а не выборочное и, тем более, не одностороннее, определение приоритетов в области применения основных положений международного права.

Чрезвычайно важно разработать чёткие критерии правомерного применения международно-правовых норм во избежание осуществления шагов, нарушающих международное право и не соответствующих целям Устава ООН.

Реформа миротворческой системы ООН должна включать: совершенствование самого механизма кризисного реагирования (миротворческого потенциала); выработку чётких правовых аспектов применения силы в международных отношениях при соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела других государств. Своевременно и тщательно должна проводиться превентивная деятельность по предотвращению конфликтов и осуществляться строгий контроль за эффективностью реализации принятых мер по их урегулированию.

В ООН отдельно рассматривают вопрос о санкциях. Однако планирование, применение и осуществление санкций, вводимых Советом Безопасности ООН, необходимо усовершенствовать, тщательно продумывать их соответствие характеру и природе конфликтов. Принятие системы санкций должно происходить только на основании решений Совета Безопасности ООН (Устав ООН. Р. VII. Ст. 41). Вместе с тем, надо признать, что точная и чёткая классификация системы санкций в международном праве до сих пор разработана явно недостаточно.

Безусловно, важно неукоснительное соблюдение основных норм международного права. Но главная причина кризиса ООН в области поддержания мира и международной безопасности состоит в противоречивости, расплывчатости и слабой разработанности на современном этапе правовых категорий, в отсутствии чётких и точных правовых критериев их применения. Превентивная деятельность по предотвращению кризисов должна проводиться своевременно и продуманно, но, зачастую, это лишь декларируется. Невнятно сформулировано понятие санкций ООН, в частности экономических. Не просчитаны их возможные последствия. Диаметральны противоположны взгляды го-

сударств на цели и задачи реформы ООН, пути и средства её проведения.

Изменения в международных отношениях требуют адаптации положений Устава ООН к новым реалиям. Но базовые принципы должны оставаться неизменными.

Главный вывод российских предложений сводится к следующему: угроза миру должна выявляться не односторонне, а совместно, через Совет Безопасности ООН. Именно Совет Безопасности ООН должен определять систему мер по нейтрализации данной угрозы.

Принципиальная позиция России состоит в том, что в создавшихся условиях не нужно искать альтернативу Совету Безопасности в вопросах применения силы.

В Уставе ООН заложены все возможности коллективного противодействия угрозам безопасности и стабильности в мире.

Правда, СБ ООН не всегда оказывается в состоянии оптимальным образом использовать имеющиеся у него полномочия. Конечно, Совет Безопасности не раз доказывал на деле свою способность по-новому подойти к применению положений Устава и неоднократно демонстрировал способность адаптироваться к новой международной ситуации. Вместе с тем, надо признать, что в Уставе ООН отсутствуют ясные критерии, которые могли бы стать основой для принятия решений о применении принудительных мер в отношении конфликтующих сторон при соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела. При этом Устав как базовый правовой документ изменять не надо. А вот критерии применения его положений нуждаются в уточнении и совершенствовании.

Ситуации, угрожающие миру и безопасности, связаны не с недостатками Устава ООН, а вопиющими нарушениями его положений. Однако это не снимает остроту необходимости повысить эффективность Совета Безопасности. Конечно, его состав и структура, определённые исходя из расклада сил после Второй мировой войны, не могут сохраняться вечно.

Россия стремится утвердить центральную, координирующую роль ООН в этом процессе. ООН – это мандат на легитимные действия в мире. ООН эффективна тогда, когда существу-

ет единство пяти постоянных членов Совета Безопасности (Россия, США, Великобритания, Франция, Китай).

В соответствии с положением Устава ООН, надо «стараться разрешить спор путём переговоров» (Гл. VI. Ст. 33), а также понимать, что «угроза силой запрещена и определяется лишь Советом Безопасности ООН» (Гл. VII. Ст. 39).

Вместе с тем, в Уставе ООН сказано, что: «Настоящий Устав ни в коей мере не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности (Гл. VIII. Ст. 52). В Уставе ООН также указано, что «Совет Безопасности использует, где это уместно, такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под его руководством» (Гл. VIII. Ст. 53). На это положение Устава ООН, зачастую, ссылаются США, применяя силы НАТО, причём произвольно, по своему усмотрению и в одностороннем порядке. В то же время, в данной статье Устава ООН содержится твёрдое указание на то обстоятельство, которое США, зачастую, игнорируют: «Однако никакие принудительные действия не предпринимаются, в силу этих региональных соглашений или региональными органами, без полномочий от Совета Безопасности (Гл. VIII. Ст. 53).

Полицентричность состава Совета Безопасности ООН и право вето предотвращают в принципе принятие односторонних решений по международным региональным конфликтам, что позволяет и в современных условиях соблюдать «баланс сил».

С.В. Лавров в своём интервью² заявил, что он не согласен с тем, что Совет Безопасности ООН абсолютно беспомощен. Он подчеркнул, что такое говорят те, кому не нравится, когда, скажем, применяется право вето. Когда, например, американцы не дают принять резолюцию по палестинскому урегулированию, а Россия и КНР не позволяют принять резолюцию, которая развязала бы войну в Сирии на легитимной основе через одобрение Совета Безопасности.

Таким образом, у ООН есть две основные задачи:

² Интервью министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова. 22.04.2015. МИД России 22.04.2015 – www.mid.ru.

- избавление мира от глобальной ядерной войны и
- урегулирование региональных конфликтов.

Если с решением первой задачи ООН справляется достаточно успешно, то с решением второй задачи существуют большие проблемы.

Почему так получается?

Глобальный конфликт не нужен никому, поскольку – это гарантированное взаимоуничтожение. Поэтому консенсус, хоть и с трудом, но достигается. Региональные проблемы – дело иное. Прямой угрозы главным державам они часто не несут. Между тем, урегулирование регионального конфликта – занятие куда более затратное со всех точек зрения (финансовой, политической, репутационной). Поэтому в Совете Безопасности ООН его члены имеют больше возможностей проводить свою линию, не особо считаясь с мнением других. Вожди и диктаторы, воюющие в странах третьего мира, вообще не хотят руководствоваться международным правом, и прочее.

Другой причиной невозможности урегулирования конфликтов является противоречивость самих норм международного права, часто не проработанных и дающих простор для применения так называемых «двойных стандартов».

Проблема в том, что предлагаемый выход из кризиса ООН – уточнение и конкретизация международного права, ясные критерии – также многим невыгоден. Зачем подвергать Устав ООН ревизии, брать на себя дополнительные обязательства, добровольно ограничивать себя в реализации своих интересов? Напомним, что о ревизии Устава ООН заговорили с момента его принятия.

ООН – организация, играющая центральную и ведущую роль в мире. Многие скептики замечают, что не будь ООН, с Россией считались бы гораздо меньше. То есть, иными словами, не Россия придаёт значимость ООН, а наоборот, ООН придаёт значимость России.

Проблема состоит в том, что ООН – не всемогуща. Ведь в деятельности ООН участвуют представители тех самых стран, которые вне ООН соревнуются и конкурируют. При этом они вовсе не собираются жертвовать своими интересами во имя абст-

рактных «вечных ценностей».

Есть ли альтернатива ООН? Скептики полагают, что она есть и состоит она в замене силы международного права (пусть и испещрённого «лазейками») международным правом силы. Но это просто невозможно.

Угроза миру должна выявляться не односторонне, а совместно, через Совет Безопасности ООН. Именно он должен определять систему мер по нейтрализации данной угрозы. Появление новых вызовов человечеству создаёт принципиально иную международную обстановку, требующую усовершенствования механизмов ООН. А постоянные члены СБ ООН должны способствовать выработке единой линии поведения в отношении урегулирования конфликтов путём нахождения взаимного компромисса.

После войны существовало множество международных региональных конфликтов, но ООН не дала им перерасти в глобальный конфликт.

Устав ООН – незыблемый свод норм и правил. В целях поддержания стабильности сложившегося современного миропорядка необходимо безусловное сохранение базовых основ международного права. Вместе с тем, существует потребность в серьёзном совершенствовании международных юридических правовых категорий и в их правоприменительной практике.

Все положительное в опыте ООН – результат неуклонного следования Уставу ООН. Его игнорирование, нарушение основных принципов, определяющих компетенцию главных органов и порядок её деятельности, неизменно приводили к плачевным результатам. Лига Наций потерпела фиаско и не смогла предотвратить Вторую мировую войну. ООН на основе положений и принципов Устава твёрдо противостоит угрозе развязывания большой войны. Устав ООН – основа современного мироустройства.

ООН не может в принципе передать свои функции всеобъемлющего характера таким региональным организациям и военно-политическим блокам, как ЕС и НАТО.

Вновь поднимать вопрос о послевоенном устройстве мира – рискованно и опасно. Ядерное равновесие нарушать нельзя.

Объективные изменения, происходящие в международных отношениях, требуют неукоснительного соблюдения норм международного права, для чего необходимо выработать чёткие и обоснованные критерии их применения.

Совет Безопасности не должен стать анахронизмом. Базовые принципы должны оставаться неизменными, иначе можно получить другую организацию, и неизвестно, сможет ли она сохранять международный мир и безопасность.

Альтернативы ООН – нет. Во имя сохранения мира и согласия нужен компромисс. *Victoria concordia gignitur*, то есть, Победа порождается согласием!

Универсальная компетенция и широкий состав ООН, а также «право вето» постоянных членов Совета Безопасности ООН в вопросе определения всеобщей угрозы миру, позволяют найти разумный компромисс в решении самых сложных международных проблем.

*А.А. Синдеев**

СССР И МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Ещё на декабрьской встрече 1941 г. с министром иностранных дел Великобритании А. Иденом Сталин предложил «создать военный союз демократических государств, во главе которого стоял бы какой-либо совет или другой центральный орган» и в руках которого находилась бы «международная военная сила»³.

25 мая 1942 г. Иден по собственной инициативе затронул тему будущей международной организации, а в Вашингтоне в мае того же года В.М. Молотова ждал своеобразный сюрприз. Президент Рузвельт много времени посвятил обсуждению структур безопасности. «Мы должны путём создания полицейской силы сделать разоружение постоянно действующим фактором...», –

* Синдеев Алексей Александрович, д.и.н., г.н.с. Отдела страновых исследований ИЕ РАН.

³ Первая беседа с А. Иденом 16 декабря в 19 часов 00 минут (цит. по: Ржешевский О.А. Сталин и Черчилль. Встречи. Беседы. Дискуссии, комментарии, 1941–1945. М., 2004. С. 40, 42).

утверждал Рузвельт, указывая на то, что «в течение 10-20 лет поддержание мира должно быть обеспечено силой». Тем самым американский президент фактически признал следующее: без согласия союзников, среди прочего построенного на их сферах влияния, безопасность в мире невозможна. «Страны-агрессоры и соучастники агрессоров..., – продолжал американский президент, – должны быть, во-первых, разоружены, а, во-вторых, в дальнейшем необходимо, чтобы нейтральные инспекторы наблюдали за разоружёнными странами и не давали бы им возможности секретно вооружаться»⁴. Крайне интересно дополнение, сделанное Рузвельтом: У. Черчилль, по его мнению, при согласии СССР и США будет вынужден поддержать данную инициативу.

Москва выразила готовность обсуждать американский план, дополнив его идеей «объединённых вооружённых сил». Это следует из шифротелеграммы Сталина Молотову, посланной в 1942 г. в Вашингтон, в которой говорилось: «Соображения Рузвельта на счёт охраны мира после войны совершенно правильны ... без создания объединённой вооружённой силы Англии, США, СССР, способной предупредить агрессию, невозможно сохранить мир в будущем. Хорошо было бы сюда включить Китай...»⁵.

В Лондоне, где остановился В.М. Молотов на пути в Москву, ему пришлось услышать, что Черчилль был против вооружения мировых полицейских. Однако в августе 1942 г. британский премьер-министр в присутствии Сталина вспомнил о том, что до Мюнхена у него якобы был план создать «Лигу Наций трёх великих демократий» (СССР, США и Великобритании). На что Сталин толи в шутку, толи всерьёз ответил: «всегда рассчитывал на нечто подобное».

Более чёткие очертания план международной организации приобрёл в 1943 г. 29 ноября американский президент в рамках Тегеранской конференции представил его вариант в личной беседе со Сталиным. «...после окончания войны, – сказал Рузвельт, – должна быть создана мировая организация, которая будет ос-

⁴ Запись беседы с Рузвельтом 29 мая 1942 г. (цит. по: Ржешевский О.А. Сталин и Черчилль... С. 211-213).

⁵ Телеграмма из Москвы, отправлена 1 июня 1942 г. (цит. по: Ржешевский О.А. Сталин и Черчилль... С. 244).

нована на принципах Объединённых Наций, причём она будет заниматься не военными вопросами. Она не должна быть похожа на Лигу Наций. Она будет состоять из 35, а может быть, из 50 Объединённых Наций и будет давать рекомендации. Никакой другой власти, кроме дачи рекомендаций, эта организация не должна будет иметь. Такая организация должна заседать не в одном определённом месте, а в разных местах. Это было бы весьма эффективно...». По мнению Сталина, «целесообразно создать европейскую организацию... Кроме того, вторую организацию, например, организацию по Дальнему Востоку»⁶.

СССР не устраивал ни рекомендательный характер в принятии решений, предложенный США, ни расширение списка возможных задач, стоящих перед данной организацией.

В директиве советской делегации на конференцию 1944 г. в Думбартон-Оксе значилось, что цели Организации должны состоять в поддержании всеобщего мира и безопасности, принятии коллективных мер для предотвращения агрессии и организации подавления агрессии; в разрешении и устранении мирными способами международных конфликтов, могущих привести к нарушению мира, а также в иных мерах, имеющих отношение к укреплению мира и развитию дружеских отношений. Советская сторона предлагала обсуждать не детали, а основные вопросы. Данная формулировка присутствовала и в директиве нашей делегации на конференцию в Сан-Франциско. Что касается средств предотвращения агрессии, то к ним, среди прочего, могли относиться и обращение Руководящего комитета, ставшего в ходе переговоров Советом Безопасности, и меры экономического воздействия, и морская и сухопутная блокада, и военные действия, в том числе с участием Международного военно-воздушного корпуса.

Во время переговоров 1944 г. СССР настаивал на особой роли союзников и принципе единогласия при принятии решений. Кроме того, советское руководство хотело, чтобы новая органи-

⁶ Запись беседы И.В. Сталина с Рузвельтом, 29 ноября 1943 г. (Тегеран – Ялта – Потсдам: Сборник документов. Сост. Ш.П. Санакоев, Б.Л. Цыбулевский. М., 1970; ссылка дана на электронную версию книги: <http://grachev62.narod.ru/stalin/confer/content.htm>).

зация занималась исключительно проблемами безопасности. Для рассмотрения других вопросов (к примеру, социально-экономических) можно было создать отдельную структуру. Быстро были достигнуты договорённости об основных органах организации – Генеральной Ассамблеи и Совете Безопасности. По процедуре голосования сразу же наметились разногласия: британцы рассчитывали на принятие решений двумя третями, в этом их поддерживали американцы. Кроме того, британцы хотели расширения полномочий Ассамблеи.

Советский Союз согласился с предоставлением Ассамблее возможности обсуждать темы, связанные с разоружением, но при условии, что решения будет принимать Совет. Желание американцев расширить состав постоянных членов до шести государств СССР тогда не поддержал. Для постоянных членов должна быть, по мнению советской делегации, особая процедура голосования, выработать которую было предложено американской стороне.

Как отмечалось выше, западные союзники настаивали на включении социально-экономических вопросов в компетенцию Совета. Причина была достаточно проста: они хотели добиться от СССР, единственной в то время социалистической страны, открытости в экономике и впоследствии принятия единых правил торговли. Американцы и британцы выступали за более широкое понимание безопасности и за широкую интерпретацию агрессии, к которой могли относиться любые действия, препятствующие экономическому процветанию.

На конференции в Думбартон-Оксе получилось решить основные вопросы касательно будущей международной организации. 9 сентября 1944 г. после беседы с А.А. Громыко, руководителем советской делегации, Рузвельт направил письмо Сталину: «Я имел интересную и приятную беседу с Вашим Послом по поводу хода переговоров в Думбартон-Оксе. По-видимому, остаётся один важный вопрос, по которому мы ещё не договорились. Это вопрос о голосовании в Совете»⁷.

⁷ См. по Думбартон-Оксу воспоминания В.М. Бережкова «Страницы дипломатической истории». М., 1987 (электронная версия главы книги о конференции в Думбартон-Оксе: http://militera.lib.ru/memo/russian/berezhkov_vm2/04.html).

Принцип единогласия постоянных членов Совбеза был утверждён, как известно, на Ялтинской конференции.

Советский Союз был заинтересован, чтобы принятые решения не были изменены. 22 апреля 1945 г. на встрече Молотова и нового американского президента Трумэна состоялся следующий разговор: «Молотов спрашивает, правильно ли он понял президента, что решения в Крыму и Думбартон-Оксе остаются в силе. Трумэн отвечает утвердительно и говорит, что он намерен осуществлять эти решения, как если бы эти решения были подписаны им самим»⁸. Реальность, как известно, оказалась несколько иной.

Посол СССР в США А.А. Громыко, возглавивший после отъезда наркома Молотова в Москву советскую делегацию, 7 августа 1945 г. подготовил аналитическую записку об их ходе, в которой отмечалось наличие «сложной обстановки» по всем основным вопросам конференции. Австралия и Новая Зеландия, – писал А.А. Громыко, – «всё время играли в оппозицию в отношении великих держав и предложений в Думбартон-Окс»⁹. При этом «[а]нализ поведения делегаций британских доминионов показывает, что между ними и англичанами, а также внутри группы доминионов имелось распределение ролей». Малые страны, поддерживаемые американцами и британцами, стремились добиться изменения процедуры голосования в Совете Безопасности, отказа от права вето постоянных членов «при вынесении всех решений, относящихся к начальной стадии урегулирования споров». Кроме того, они внесли предложение о праве Генеральной Ассамблеи пересматривать договоры, заключённые государствами-участниками, что фактически подвергло бы опасности документы, подписанные СССР с восточноевропейскими странами. Генассамблея должна была по замыслу малых стран получить право обсуждать без ограничения любые вопросы в сфере безопасности. «Роль, авторитет и престиж Советско-

⁸ Записи бесед В.М. Молотова с президентом США Г. Трумэном. Архив внешней политики РФ (АВП РФ). Ф. 06, оп. 76, п. 60, д. 1, л. 7.

⁹ Громыко А.А. О состоявшейся в Сан-Франциско конференции Объединённых Наций (записка на имя В.М. Молотова). АВП РФ. Ф. 06, оп. 76, п. 61, д. 19, л. 4-33.

го Союза, а, следовательно, и советской делегации были настолько высоки, – отмечал А.А. Громыко, – что советской делегации как правило удавалось проводить свою линию в тех случаях, когда с ней не было согласно подавляющее большинство участников конференции», так как они понимали, что без СССР не получится «создать никакой настоящей международной организации безопасности». Одновременно с этим А.А. Громыко пришёл к выводу, что «американцы и англичане вовсе не стремились к созданию действительно дееспособной международной организации безопасности». Советский Союз же настаивал на следовании ранее принятым договорённостям. Шантаж, осуществлявшийся с помощью малых стран, не способствовал росту доверия к западным партнёрам.

Советский Союз, как следует из рекомендаций советской делегации на конференцию в Сан-Франциско, хотел, чтобы месторасположение ООН находилось в Европе: в Праге, в Вене или в Зальцбурге. М.М. Литвинов предлагал даже Монако.

Создание ООН и принятие её Устава заложили фундамент послевоенной системы безопасности. Вся предыстория процесса образования ООН свидетельствует о прагматизме сторон, их желании и возможности достигать компромисса.

То, что происходит в ходе текущего кризиса, показывает другое – попытку в условиях мало прогнозируемых глобализационных рисков в одностороннем порядке укрепить западный мир и западное влияние. К сожалению, та же Украина оказалась разменной монетой, её судьба, по большому счёту, мало интересует западных игроков-глобалистов.

ООН – гарант сохранения стабильности и равенства государств на международной арене. О роли нашей страны в создании этого гаранта нужно не забывать. Советский Союз в переговорном процессе по созданию ООН демонстрировал предсказуемость и высокую степень ответственности. Его позиции были неизменными и, таким образом, понятными западным партнёрам.

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН И ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ**

По инициативе Российской Федерации в Повестку дня 69-й сессии ГА ООН был включён проект резолюции «Семидесятая годовщина окончания Второй мировой войны». В соответствии с этим проектом на заседании Генеральной Ассамблеи 26 февраля 2015 г. была единодушно принята резолюция 69/267, в которой 8 и 9 мая 2015 г. подтверждаются днями памяти и примирения, подчёркивается необходимость разрешения всех споров мирными средствами в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций. В резолюции всем организациям системы ООН и НПО предлагается отмечать указанные дни как **день памяти всех жертв Второй мировой войны**, рекомендуется провести специальное торжественное заседание ГА в память о всех жертвах. К Генеральному секретарю ООН обращена просьба принять необходимые меры по осуществлению данной резолюции.

В нашей стране был учреждён Общественный комитет по организации празднования 70-летия ООН. Принята обширная Программа мероприятий, включающая проведение школы моделей ООН, организацию поездок нашей молодёжи в штаб-квартиру ООН в Вену, издание брошюр и статей о деятельности Организации. В рамках указанной программы Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун посетил Москву и принял участие в праздновании 70-й годовщины Великой Победы.

Знакомясь с материалами, посвящёнными 70-й годовщине учреждения ООН, меня поразило содержание одного документа, подготовленного персоналом Секретариата ООН под девизом: «При сильной ООН мир становится лучше». Об основном

* Кутовой Евгений Георгиевич, д.и.н., Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор кафедры дипломатии и внешней политики России Дипломатической академии МИД РФ.

** Работа поддержана грантом РГНФ № 14-01-00324/15 «Пути взаимодействия дипломатии и науки в деле повышения эффективности внешней политики и дипломатической деятельности России».

документе – Декларации, подписанной тремя министрами иностранных дел СССР, Великобритании и США на Совещании в Москве 30 октября 1943г., в котором была подчеркнута решимость четырёх правительств, включая правительство Китая, учредить «в возможно короткий срок всеобщую международную организацию», упоминается лишь походя. Зато подробно расписывается декларация, подписанная в июне 1941г. в Сент-Джеймском дворце представителями британского и девяти европейских правительств в изгнании.

Между тем, именно в Московской декларации 1943 г. зафиксированы принципиальные положения, которые получили в последующем отражение в Уставе ООН. Чётко определена цель будущей организации – поддержание международного мира и безопасности, в условиях которого «люди во всех странах могли бы жить всю свою жизнь, не зная ни страха, ни нужды». В документе были изложены принципы строительства организации: принцип суверенного равенства всех миролюбивых государств; состав её будущих членов – все государства, большие и малые; принцип неприменения по окончании войны государствами, подписавшими декларацию, своих вооружённых сил, кроме как после совместных консультаций и для целей, предусмотренных в документе.

Эти важные принципы были подтверждены на Тегеранской конференции глав государств антигитлеровской коалиции в ноябре 1943 г. В принятой там Декларации было достигнуто понимание о высокой ответственности Объединённых Наций в достижении такого мира, который «устранит бедствия и ужасы войны на многие поколения».

На состоявшейся конференции в Думбартон-Оксе в 1944 г. (21 августа – 7 октября) была проведена основная работа по подготовке проекта устава новой организации. Подход советской делегации был направлен на то, чтобы сделать структуры будущей организации эффективными, что позволило бы оправдать надежды народов и содействовать недопущению новой войны. Согласовано, по оценке посла СССР в США А.А. Громыко, возглавлявшего делегацию нашей страны на конференции, 90% того, что касалось создания ООН.

Несогласованными остались вопросы о полномочиях двух главных органов – Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи и обеспечении принципа единогласия постоянных членов СБ. Позиция США в этом вопросе таила опасность противопоставления великих держав друг другу, позволяя западным странам принимать решения о применении санкций в своих интересах. Позиция СССР была чётко в пользу единогласия пяти государств – постоянных членов СБ. Окончательная договорённость по данному вопросу была достигнута на конференции в Ялте.

Конференция в Сан-Франциско с участием 50 государств проходила уже в период после достигнутой над нацистской Германией Великой Победы, основной вклад в которую внёс Советский Союз. Главные вопросы решались, как впоследствии напишет А.А. Громыко, на совещаниях представителей великих держав, от которых в конечном счёте зависело принятие решений по принципиальным вопросам, включая и такой, как право применения вето. После нелёгких переговоров был решён и вопрос о том, что ГА обсуждает и решает любой вопрос, вынося по нему только рекомендательное мнение, в то время как СБ получает полномочие принимать обязательные решения с согласия всех его постоянных членов.

В своём выступлении на первой сессии Генассамблеи ООН в 1946 г. А.А. Громыко выразил надежду, что «деятельность Совета Безопасности с самого начала будет плодотворной, эффективной. Направленной на реализацию основных целей и задач Организации». На это была нацелена деятельность делегации Советского Союза в ООН последующие десятилетия.

Как продолжатель Советского Союза, РФ придаёт большое значение деятельности ООН и её Совета Безопасности. Сегодня ООН – ведущая международная организация. Её членами являются 193 государства мира. Устав ООН по существу стал конституцией формирующейся системы международных отношений, а сама ООН – наиболее представительной площадкой для делового обсуждения актуальных мировых проблем. Созданная для поддержания международного мира и безопасности сегодня ООН занимается рассмотрением свыше 60 проблем глобального и регионального плана, о чём свидетельствуют пунк-

ты повестки дня сессий ГА ООН.

Организация востребована в нашем меняющемся турбулентном мире. Ей приходится действовать в нынешней сложной мировой обстановке. Поэтому не могу согласиться с мнением, что ООН на сегодня дискредитировала и исчерпала себя как главная международная структура. Россия, её политическое руководство, общественное мнение страны придают важное значение деятельности ООН и её главных органов. Выступая на Совещании послов и российских представителей при международных организациях в 2014 г., президент В.В. Путин подчеркнул, что Россия выступает за верховенство международного права при сохранении ведущей роли ООН.

27 апреля 2015 г. состоялось заседание коллегии МИД РФ, которая рассмотрела вопрос «Об использовании потенциала ООН и других международных организаций системы ООН для продвижения внешнеполитических интересов России в свете 70-летия Организации». В рамках согласования взглядов на будущую деятельность ООН был обсуждён комплекс приоритетов и задач, стоящих перед МИД на ключевых направлениях деятельности ООН и её главных органов, в первую очередь, Совета Безопасности.

В настоящее время активно дебатуются вопросы повышения эффективности Совета Безопасности, реформирования ООН и СБ. Остро сталкиваются интересы различных групп государств-членов. Кипят политические страсти. Между тем, в 1963 г. Генассамблеей ООН были приняты поправки к статьям 23, 27 и 61 Устава, в результате которых число членов Совета Безопасности возросло с 11 до 15; по всем вопросам (кроме процедурных) решения стали принимать голосами 9 членов, включая совпадающие голоса пяти постоянных членов Совета Безопасности.

В наши дни в стремительно меняющемся мире с его новыми центрами силы и влияния, в ряду которых два государства с миллиардным населением – Китай и Индия, растёт число государств-членов ООН, которые считают недостаточными поправки 1963 г. По их мнению, реформирование Совета Безопасности ООН, в результате которого его численный состав мог бы увеличиться до 25, работал бы более продуктивно, решая актуальные

вопросы поддержания международного мира и безопасности. В их кругу активные позиции занимают развивающиеся государства. Из этой категории такие государства, как Бразилия, в составе Совета Безопасности проработала 20 лет, Аргентина – 17 лет, Индия, Колумбия, Пакистан – по 14 лет, но более 60 развивающихся государств ни разу не избирались непостоянными членами Совета Безопасности.

Возникает вопрос: как сделать СБ более эффективным, более управляемым, способным оперативнее решать встающие перед ним вопросы? Как в этой связи просматриваются вехи продвижения Совета Безопасности ООН в будущем?

Во-первых, представляется важным не допустить, чтобы реформирование Совета раскололо ООН. Любые реформы в Совете Безопасности должны получать поддержку максимального числа государств-членов Организации. Необходимо в процессе его реформирования обеспечить разумный баланс между справедливым представительством ведущих регионов мира и эффективностью его функционирования. Если в новом составе Совета Безопасности должны быть достойным образом представлены Африканский и Латиноамериканский континенты, то каким образом это можно обеспечить, если, как считают некоторые делегации, численность работоспособного СБ может быть «около 20» или «чуть больше 20»? Представляется, что этой цели при обязательной поддержке максимального количества государств-членов отвечало бы решение о доведении численности Совета до 25.

Во-вторых, назрело более энергичное использование принципов и норм Устава ООН для повышения эффективности глобального управления в обстановке мира, безопасности и демократии. В этих целях необходимо совершенствовать средства глобального управления, использовать имеющиеся у Организации резервы.

В-третьих, следует повысить коллективные усилия государств-членов ООН по использованию возможностей Совета Безопасности, противодействовать новым угрозам и рискам в международных отношениях, а также выработать эффективные подходы к решению актуальных международных проблем,

в первую очередь урегулированию конфликтов и активизации борьбы с международным терроризмом.

В-четвёртых, необходимо выявлять в рамках мирового сообщества проблемы и тенденции, вызывающие наибольшую озабоченность и выдвигать в ООН инициативы, пользующиеся поддержкой большинства государств и решения по которым могут быть приняты на основе консенсуса.

В-пятых, надо продолжать курс на сохранение права вето за постоянными членами Совета Безопасности. Право вето практически с первых лет существования Организации подвергается ожесточённой критике. Однако опыт его использования не может считаться однозначно негативным. Угроза применения вето по целому ряду вопросов реально способствовала достижению компромиссов, поскольку перспектива ветирования побуждала постоянных членов СБ вести поиск взаимоприемлемых решений.

Право вето – один из компонентов несущей конструкции, определённой в Уставе ООН. Это гарант того, что принимаемые Советом Безопасности решения отражают сбалансированное мнение всемирной организации. Иными словами, право вето на практике способствовало нахождению развязок, поиску взаимоприемлемого учёта интересов государств.

В результате реформирования Совет Безопасности не должен утратить свой авторитет на мировой арене. Необходимо помнить, что Совет Безопасности нуждается в сохранении согласно Уставу ООН статуса руководящего политического органа, действующего от имени всех членов Организации в интересах поддержания международного мира и безопасности. Реформирование Совета Безопасности будет успешным лишь при том условии, если результатом станет не разделение, а ещё большая сплочённость государств вокруг него.

Текущий 2015 г. – год празднования 70-го юбилея Организации – может стимулировать в разных странах, в том числе и в России поиск решений, ориентированных на увеличение эффективности деятельности Совета Безопасности. Та роль, которую в этой связи играет общественный комитет в составе представителей российского общества, включая деятелей науки и культу-

ры, создаёт благоприятную почву для подключения наших заинтересованных учёных к исследованию проблем реформирования Совета Безопасности. В сотворчестве с дипломатическими сотрудниками, работающими в МИД РФ и российских представительствах в Нью-Йорке, Женеве, Вене, учёные могут внести весомый вклад в решение тех задач, которые встают перед ООН, её Советом Безопасности, другими главными органами Организации.

*И.Н. Щербак**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КРИЗИСНОЙ ДИПЛОМАТИИ ООН

Потенциал кризисной дипломатии ООН впечатляет – 16 миссий ОПМ (почти 118 тыс. военных и наблюдателей и гражданского персонала, 11 политмиссий с 3500 чел.).

Накопление критической массы неуправляемых кризисных ситуаций в мире показывает, что традиционные подходы ООН в сфере кризисной дипломатии перестают быть эффективными.

Как правило, современные конфликты приобрели многослойный и мало прозрачный характер, в большинстве случаев они не заканчиваются традиционным итогом – решающей военной победой одной из сторон и переходом к стадии постконфликтного восстановления. Они становятся затяжными, приобретают циклический и неуправляемый и плохо прогнозируемый характер. В определённой степени причина в том, что во главе этих процессов стоят неформальные игроки, к тому же практически несвязанные с прежними политическими элитами. И необязательно конечная их цель – формирование нового государства. Нельзя исключать, что их задача (например, «Исламского государства») состоит в создании неуправляемых территорий – т.н. «чёрных дыр» и во втягивании в них сопредельных государств.

ООН ещё в 2005 г. предприняла меры по совершенствованию

* Щербак Игорь Николаевич, с.н.с. Отдела европейской безопасности ИЕ РАН, заместитель председателя Совета Движения «За новый мировой демократический правопорядок и в поддержку ООН».

кризисной дипломатии и создала Комиссию по миростроительству (КМ), Офис по поддержке миростроительства и Фонд по миростроительству. Задача этих органов состояла в том, чтобы укрепить стратегическое взаимодействие кризисных механизмов ООН применительно к конфликтным странам и устранить разрыв между политическими, экономическими и военными аспектами антикризисной дипломатии.

На начальном этапе были надежды, что новые антикризисные инструменты станут эффективным дополнением «архитектуры миростроительства». Из 15 операций ООН по поддержанию мира 9 имели комплексный мандат, предусматривающий активный компонент по миростроительству. Определённые успехи в плане стабилизации ситуации были достигнуты в Бурунди и Сьерра-Леоне (2006), Гвинее Биссау (2007), ЦАР (2008), Либерии (2010) и Гвинее (2011). Применительно к этим странам отмечалось более тесное взаимодействие Комиссии по миростроительству в полевых операциях с Комитетом ООН по операциям по поддержанию мира (ДПКО), Департаментом полевой поддержки, Политическим департаментом ООН на основе «интегрированного присутствия». При этом Фонд по миростроительству активно оказывал финансовую поддержку совместным усилиям.

Однако, несмотря на первоначальные успехи, Комиссия не смогла кардинально выправить ситуацию. Причины этого следующие. Комиссия является консультативным органом СБ ООН и не имеет практического влияния на принятие его решений. К тому же, работу КМ заблокировали противоречия между развивающимися странам и ведущими западными донорами, которые постоянно навязывали ей свои приоритеты в привлечении средств Фонда КМ (его снижение с 84 до 43 млн долл.).

Современная кризисная дипломатия основана на ведении политического и переговорного диалога с противоборствующими государственными и политическими партнёрами в целях политического урегулирования или заблаговременного предотвращения конфликта. Но кризисное урегулирование всё больше не стыкуется с геополитикой – примеры Сирия, Афганистан, Украина – поскольку приоритеты связаны с интересами отдельных государств, что всё больше ослабляет эффективность кризисной

дипломатии. Однако ясно, что абсолютный приоритет – стабильность.

Нужны новые решения:

– децентрализация кризисной дипломатии с упором на региональные и субрегиональные организации;

– эффективность соглашений между ООН и ШОС, ОДКБ, ОБСЕ;

– создание в рамках СБ ООН рабочего органа по оперативному кризисному реагированию с мобильной командой международных экспертов (политики, военные и представители разведывательного сообщества), которые могли бы выезжать по решению Совета Безопасности в кризисные регионы для установления неформальных контактов со сторонами конфликта. Аналогичные группы могли бы создаваться и в рамках региональных организаций. Пора и России в СНГ создавать неформальные структуры для содействия в предотвращении и урегулировании кризисных ситуаций. Тем более, опыт уже есть – посредничество Белоруссии в организации встреч Рабочих групп в Минске по урегулированию ситуации на Украине.

*И.Ф. Максимычев**

ПРИНЦИП ЕДИНОГЛАСИЯ ПОСТОЯННЫХ ЧЛЕНОВ СБ ООН И ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ТЕРРОРИЗМОМ

Принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН, часто не совсем точно именуемый «правом вето», – это главное отличие Организации Объединённых Наций от Лиги наций (если не считать местонахождения этих международных органов). Перед Лигой стояла в сущности та же задача, что и перед ООН, – сохранение глобального мира. Вторая мировая война стала доказательством того, что Лига наций не справилась со своей функцией предотвращения всеобщего конфликта. Её беспомощность как организатора сопротивления нацист-

* Максимычев Игорь Фёдорович, д.полит.н., г.н.с. Отдела европейской безопасности Института Европы РАН.

ской экспансии нагляднее всего продемонстрировало исключение Советского Союза из Лиги наций (14 декабря 1939 г.), хотя он являлся постоянным членом её Совета (он стал таковым при вступлении в Лигу 18 сентября 1934 г.). Формальным поводом послужила советско-финская война 1939–1940 гг., в ходе которой СССР готовил Восточный фронт против надвигающейся агрессии гитлеровской Германии. После решения об исключении СССР, состоявшегося по настоянию Англии и Франции (США так и не вступили в Лигу), женевская организация окончательно стала недееспособной. Её ликвидации в апреле 1946 г. никто не заметил.

Принцип единогласия должен был заранее исключить возможность подобных самоубийственных акций со стороны новой межгосударственной организации по поддержанию мира, которой была призвана стать ООН. Путь к этой цели расчистило совпадение взглядов тогдашних руководителей СССР и США на практические шаги к построению послевоенного мира. В беседе с британским министром иностранных дел Антони Иденом 16 декабря 1941 г. И.В.Сталин говорил: «...В будущей реконструированной Европе, в интересах поддержания мира и порядка, желательно было бы создать военный союз демократических государств, во главе которого стоял бы какой-либо совет или другой центральный орган, имеющий в своем распоряжении международную военную силу»¹⁰. Однако Великобритания мыслила послевоенную Европу только как слегка подремонтированную довоенную и всеми силами затягивала выработку согласованной с СССР позиции.

В то же время Франклин Рузвельт заявил посетившему Вашингтон в мае 1942 г. В.М. Молотову, что целью союзников должно быть предотвращение появления новых агрессоров и исключение возможности усилиться старым; для этого необходима «международная полицейская сила» из трёх-четырёх держав. Он выступил за то, чтобы вооружение оставалось только у

¹⁰ Историко-документальный департамент МИД России, Центр изучения новейшей истории в Потсдаме: СССР и германский вопрос 1941–1949. Документы из Архива внешней политики Российской Федерации, т. I : 22 июня г. – 8 мая 1945 г., М., 1996. С. 127.

четырёх «полицейских»: «Мы должны сделать разоружение постоянно действующим фактором путём создания полицейской силы...»; «В течение 10-20 лет поддержание мира должно быть обеспечено силой»¹¹. Сталин телеграфировал Молотову в Вашингтон: «Соображения Рузвельта насчёт охраны мира после войны совершенно правильны. Не может быть сомнения, что без создания объединённой вооружённой силы Англии, США, СССР, способной предупредить агрессию, невозможно сохранить мир в будущем. Хорошо было бы сюда включить Китай. [...] Заяви немедленно Рузвельту, что ты снёсся с Москвой, обдумал этот вопрос и пришёл к выводу, что Рузвельт совершенно прав и его позиция получит полную поддержку со стороны Советского правительства»¹².

Совпадение основных моментов позиций США и СССР стало определяющим фактором при создании ООН. Первоначально предполагалось, что в её распоряжении будут находиться реальные вооружённые контингенты, выделяемые постоянными членами Совета Безопасности. В такой ситуации принцип единогласия был абсолютно необходим, и тандем СССР-США стоял на его включении в Устав ООН. К сожалению, прагматик Рузвельт умер, не дожив всего несколько недель до капитуляции Германии. На фоне бесцветного и страдающего традиционными для американских политиков комплексами мессианизма Гарри Трумена место неформального лидера Запада занял Уинстон Черчилль, сразу же выступивший в качестве барабанщика холодной войны. Попытки расшатать принцип единогласия и вместе с ним саму ООН начались практически сразу же после окончания Второй мировой войны. А в последние годы они усилились под флагом борьбы за равноправие всех членов ООН без исключения.

Наиболее часто встречающейся разновидностью предлагаемых реформ СБ ООН является вариант включения в состав Со-

¹¹ Запись беседы Молотова с Рузвельтом 29 мая 1942 г. (Ржешевский О.А., Сталин и Черчилль. Встречи. Беседы. Дискуссии, комментарии, 1941–1945. М., 2004. С. 211-213).

¹² Телеграмма из Москвы, отправлена 1 июня 1942 года (Ржешевский О.А., Сталин и Черчилль. Встречи. Беседы. Дискуссии, комментарии, 1941–1945. М., 2004. С. 244).

вета представителей региональных групп в качестве его постоянных членов. Беда здесь не только в том, что участники региональных групп никак не могут договориться между собой о том, кто же из них получит такую «солидную прибавку» к своему международному престижу. Сам состав групп ставит немало вопросов. Например, сейчас восточноевропейскую группу представляет в СБ Литва, позиция которой никоим образом не отражает точку зрения таких стран, как Белоруссия или Азербайджан, входящих в эту группу. С другой стороны, можно задать вопрос: почему трое из постоянных членов СБ представляют НАТО – блок, который проводит единую политику, и только двое не связаны с этим альянсом (Россия и Китай)? Может быть, достаточно будет одного натовца? Такой же вопрос можно задать и в отношении Евросоюза, в который входят два члена СБ, причём настаивают на членстве ещё двое – Германия и Италия.

Обсуждается вариант ограничения случаев применения принципа единогласия – например, он не должен применяться в случаях массовых нарушений прав человека. Однако большинство конфликтов в современных условиях сопровождается как раз массовыми нарушениями прав человека. При всём значении норм международного гуманитарного права главный вопрос звучит так: кто будет определять, есть такие нарушения или нет? Генеральный секретарь или его секретариат? Но они подвержены влияниям извне и, следовательно, не могут быть полностью объективными. Например, Запад довольно успешно навязывает всем ту точку зрения, что в Сирии есть массовые нарушения прав человека, а в Ливии, Ираке, на Украине – нет, хотя однобокость такой позиции очевидна. На практике картина ещё более безрадостна: решает, есть или нет геноцид, CNN – если она говорит «есть», значит так и есть. Перспектива ограничения применения принципа единогласия ведёт к тому, что мнение значительного числа государств мира будет игнорироваться, а главный орган организации превратится в орудие политики одной единственной группы стран. В итоге вся затея сведётся только к делегитимации СБ и, следовательно, самой ООН.

Любые формулы и инициативы, направленные на отмену и ограничение принципа единогласия, неприемлемы. Многие из

тех, кто сегодня призывает к ограничению либо аннулированию этого права, в случае реализации такого сценария потеряют очень много и могут стать объектом всевозможного произвола. Очень много потеряет и сама ООН – ей грозит крах, подобный тому, какой постиг Лигу наций. Под этим углом зрения вполне вероятно, что изменения статус-кво в отношении прерогатив нынешних постоянных членов СБ, включая право вето, станут непреодолимым препятствием для прохождения соответствующих поправок к Уставу ООН через национальные ратификационные процедуры.

Что касается перспектив наделения «правом вето» возможных новых постоянных членов Совета, то непременным условием является, что государства-члены ООН договорятся о расширении СБ в том числе и в постоянной категории. Поэтому вплотную к обсуждению проблематики единогласия можно будет подойти только на более позднем этапе переговоров – после определения структуры и членства состава обновлённого Совета Безопасности.

Не подлежит сомнению, что принцип единогласия и сегодня остаётся главной предпосылкой возрождения центральной роли ООН в поддержании всеобщего мира на планете.

*В.П. Журавель**

ООН И ПРОТИВОСТОЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОМУ ТЕРРОРИЗМУ

В полной мере координирующая роль Организации Объединённых Наций в укреплении международной безопасности, в борьбе с новыми вызовами и угрозами современности проявляется в противостоянии международному терроризму.

В настоящее время в ООН создана достаточно разветвлённая антитеррористическая структура. В состав Целевой группы по осуществлению мероприятий по борьбе с терроризмом при Генеральном Секретаре ООН входят представители 23 различных организаций системы ООН, многие из которых являются

* Журавель Валерий Петрович, в.н.с. Отдела страновых исследований ИЕ РАН.

независимыми и специализированными учреждениями.

Одним из приоритетных направлений антитеррористической деятельности ООН стала выработка международно-правовых норм. К настоящему времени разработано 16 международных соглашений (11 конвенций и 5 протоколов), направленных на борьбу с терроризмом и открытых для участия всех государств мира.

Правовую основу составляют Конвенции. К их числу относятся:

Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 г.;

Гаагская конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г.;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г.;

Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г.;

Международная Конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г.;

Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г.;

Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 г.;

Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г.;

Международная Конвенция по борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г.;

Международная Конвенция по борьбе с финансированием терроризма 1999 г.;

Международная Конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

Помимо разработки международных Конвенций, ООН большое внимание уделяет и работе по определению стратегических направлений и принципов борьбы с терроризмом. Так, в 1994 г., резолюцией A/RES/49/60 Генеральной Ассамблеи ООН принята Декларация о мерах по ликвидации терроризма. В данном документе содержится призыв к государствам мира делать всё возможное для предотвращения и ликвидации последствий терро-

ристических актов, а также обобщаются некоторые положения различных международно-правовых актов, посвящённых данной проблематике.

Наряду с этим, Генеральные секретари ООН последних лет Кофи Аннан и Пан Ги Мун неоднократно выступали с докладами, посвящёнными антитеррористической деятельности. В 2005 и 2006 гг. К. Аннан представил доклады «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» и «Единство в борьбе с терроризмом: рекомендации по глобальной контртеррористической стратегии». Бывший Генеральный секретарь ООН дал развёрнутые рекомендации в отношении основополагающих и стратегических направлений борьбы с терроризмом.

Пан Ги Мун в 2010 г. на заседании Совета Безопасности ООН представил своё выступление «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами», в котором заявил: «Если терроризм можно сравнить с надвигающейся бурей, то международное реагирование также набирает силу... Никакие причины или недовольства не могут оправдать терроризм. Позвольте мне вновь подчеркнуть решимость Организации Объединённых Наций одержать верх над этой глобальной, трансграничной проблемой и связанным с ней стремлением причинить нам столько вреда»¹³.

Значимым фактом стало также принятие 8 сентября 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН Глобальной Контртеррористической стратегии ООН, которая в настоящее время является основополагающим международным документом, направленным на борьбу с терроризмом¹⁴. Стратегия включает резолюцию и План действий. Помимо указанных документов, существует множество региональных конвенций и итоговых документов международных конференций, которые способствуют предупреждению терроризма.

¹³ Пан Ги Мун. Выступление на заседании Совета Безопасности ООН «Угрозы международному миру и безопасности, создаваемые террористическими актами». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/sg/messages/2010/pv6390.shtml> (дата обращения 23.06.2015).

¹⁴ Резолюции ООН по проблеме борьбы с терроризмом. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/terrorism/resolutions.shtml> (дата обращения 23.06.2015).

На данный момент международно-правовая база борьбы с терроризмом уже обрела довольно чёткую структуру, что позволяет скоординировать и объединить действия государств. Однако принятия международных конвенций недостаточно для победы над терроризмом: международно-правовые нормы лишь регламентируют основы и стратегические направления реальных действий, которые необходимо предпринимать. Международное сотрудничество в области борьбы с терроризмом осуществляется также и на таком важнейшем направлении, как создание и обеспечение функционирования различных специализированных международных организаций.

Важнейшей из них является Контртеррористический Комитет (КТК) ООН, учреждённый 5 октября 2001 г. в соответствии с пунктом 6 Резолюции № 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г. К приоритетным задачам КТК относятся: оказание содействия государствам в выполнении Резолюции № 1373, распространение передового опыта в охваченных этой резолюцией областях контртеррористической деятельности, мобилизация усилий региональных и субрегиональных организаций на борьбу с международным терроризмом. Основная цель Комитета – обеспечить исполнение резолюции № 1373, которая обязывает государства: 1) ввести уголовную ответственность за финансирование терроризма; 2) безотлагательно заблокировать любые средства, связанные с лицами, которые замешаны в террористических актах; 3) не предоставлять ни в какой форме финансовую поддержку террористическим группам; 4) не допускать предоставления убежища, помощи или поддержки террористам; 5) вести обмен информацией с другими правительствами в отношении любых групп, совершающих или планирующих совершить террористические акты; 6) сотрудничать с другими правительствами в расследовании, обнаружении, аресте, выдаче и преследовании лиц, замешанных в таких актах; 7) установить в национальном праве уголовную ответственность за активное и пассивное содействие терроризму и предавать нарушителей суду¹⁵.

¹⁵ Контртеррористический комитет Совета Безопасности ООН. [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.un.org/ru/sc/ctc/aboutus.html](http://www.un.org/ru/sc/ctc/aboutus.html) (дата обращения 23.06.

Анализ международно-правовых норм ООН позволяет определить направления борьбы с международным терроризмом. Основными из них, по оценке ООН, являются следующие.

Осуществление и дальнейшее совершенствование международно-правовой базы в области борьбы с терроризмом. Необходимо добиться согласия между странами и сформулировать определение международного терроризма, которое было бы политически приемлемым для ведущих субъектов международных отношений. От этого зависит целостность антитеррористической коалиции, которая в настоящее время подвергается эрозии ввиду практикуемых рядом государств двойных стандартов в подходе к терроризму. Непрекращающиеся попытки разделить террористов на «плохих» и «хороших» ведут к ослаблению единства мирового сообщества в противостоянии международному терроризму. В связи с терактом в Бостоне (США) Президент России В.В. Путин отмечал: «Меня всегда возмущало, когда наши западные партнёры, да и ваши коллеги из средств массовой информации Запада, наших террористов, которые совершали зверские, кровавые, омерзительные преступления на территории нашей страны, называли не иначе как «повстанцы». И никогда почти их не называли террористами. Им же оказывали помощь, информационную поддержку, финансовую, политическую – когда-то напрямую, а когда-то косвенно, но она всегда сопровождала их деятельность на территории Российской Федерации»¹⁶.

Обеспечение адаптации национального законодательства по борьбе с терроризмом. Следует отметить, что принятые ООН законодательные акты в области борьбы с терроризмом ратифицированы в полном объёме лишь 25% стран-членов ООН. К ним относится и Российская Федерация. Но при этом половина стран даже не приступала к началу процедуры ратификации. Важно, чтобы страны мирового сообщества не только присоединялись к универсальным антитеррористическим конвенциям, не только их ратифицировали, но одновременно их положения были инкорпорированы в национальное законодательство.

2015).

¹⁶ См.: Сообщение сайта Президента Российской Федерации от 25 апреля 2013 г. URL: <http://президент.рф/выступления/17976/> (дата обращения 23.06.2015).

Пресечение попыток террористов получить доступ к оружию и другим средствам массового уничтожения. Это особенно актуально в связи разворачивающейся деятельностью и последними заявлениями лидеров террористической организации «Исламское государство» (ИГ). Сегодня под её контролем находится несколько миллионов человек, треть территории Ирака и четверть территории Сирии. Её основу составляют боевики, которые первоначально готовились и использовались для борьбы с законным правительством в Сирии. Для ИГ характерна гибкость его стратегии, в которой учтены ошибки «Аль-Каиды». В распоряжении ИГ имеются значительные финансовые ресурсы, получаемые как от контрабандной продажи нефти, так и от торговли людьми и предметами исторических ценностей. Поступают деньги и от радикальных религиозных фондов некоторых стран Ближнего Востока. Самое интересное, что другие страны покупают их нефть, тем самым поддерживая их финансово и экономически, обеспечивая их жизнедеятельность и развитие. ИГ – наиболее высокооплачиваемая боевая вооружённая группировка в мире. Эксперты не исключают использование ИГ своих финансовых ресурсов для приобретения ядерного, химического и бактериологического оружия, что потенциально составляет реальную угрозу международной и региональной безопасности.

Активное привлечение к предупреждению терроризма широких слоёв гражданского общества.

Дальнейшее повышение эффективности в борьбе терроризмом. Необходимо пресекать террористическую пропаганду, вербовку и обучение террористов, в том числе террористов-смертников, блокировать использование ими интернета в террористических целях. Добиваться привлечения к суду, в соответствии с обязательствами по международному праву, лиц, виновных в совершении терактов, их поддержке и планировании.

Поддержка международного сотрудничества по противодействию финансированию терроризма на основе согласованных стандартов, по обеспечению безопасности подземного, железнодорожного и автомобильного транспорта и повышению стандартов безопасности воздушного и морского транспорта, безопасности систем снабжения и жизнеобеспечения.

Обеспечение антитеррористической защищённости важных международных политических и спортивных мероприятий.

Значительный антитеррористический потенциал в борьбе с терроризмом накоплен на Европейском континенте. При Совете Европы с 27 января 1997 г. действует Конвенция о пресечении терроризма. Для обеспечения неотвратимости уголовного преследования и наказания лиц, совершивших террористические акты, 7 мая 1999 г. Россия подписала данную Конвенцию, а 7 августа 2000 г. Президентом РФ был подписан Закон «О ратификации Европейской конвенции о пресечении терроризма».

Противодействие терроризму руководство нашей страны рассматривает в качестве одного из приоритетов внутренней и внешней политики. Россия в борьбе с терроризмом неукоснительно руководствуется документами ООН, Совета Европы, ШОС, СНГ, Группы по разработке финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ), ОДКБ и требованиями национального законодательства, в первую очередь положениями Федерального закона № 35-ФЗ от 6 марта 2006 г. «О противодействии терроризму»¹⁷. Координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму обеспечивает Национальный антитеррористический комитет, который образован Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116.

Начиная с середины 1990-х гг., терроризм наложил отпечаток на жизнь граждан, работу силовых структур и органов государственной власти. Несмотря на то, что неуклонно сокращается количество терактов и преступлений террористического характера, его опасность не уменьшается, а порой возрастает.

Выступая на торжественном вечере 20 декабря 2014 г., по-

¹⁷ С инициативой разработки данного законопроекта выступили Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ Б.В. Грызлов, Председатель комитета Госдумы Федерального Собрания РФ по безопасности В.А. Васильев, депутаты Госдумы Федерального Собрания РФ А.С. Куликов, М.И. Гришанков, А.Г. Баскаев, В.В. Дятленко, И.В. Баринов, члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ В.А. Озеров, В.Д. Ключенко, В.И. Мельников, В.И. Лысков и В.И. Фёдоров. Рабочую группу по подготовке данного закона возглавил заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по безопасности генерал армии А.С. Куликов.

священного Дню работника органов государственной безопасности, В.В. Путин отметил, что в 2014 г. предотвращено 60 преступлений террористической направленности, из них 8 терактов. Пресечена деятельность 46 террористических и экстремистских групп¹⁸.

9 декабря 2014 г. на совместном заседании Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба при подведении итогов за 2014 г. председатель Национального антитеррористического комитета, директор ФСБ России А.В. Бортников указал, что в 2014 г. почти в 3 раза снижено количество преступлений террористической направленности¹⁹. Если в 2014 г. совершено 78 преступлений такого рода, то в 2013 г. – 218. На Северном Кавказе в результате контртеррористических операций и оперативно-боевых мероприятий нейтрализованы 233 бандита, в том числе 38 главарей. Задержаны 637 членов бандподполья и их пособников. Из незаконного оборота изъято 272 самодельных взрывных устройства, значительное количество огнестрельного оружия и иных средств поражения. Заслуженное уголовное наказание понесли 219 преступников, в их числе 4 фигуранта уголовного дела по террористическим актам в Волгограде²⁰.

Однако, несмотря на принимаемые государством и гражданским обществом меры, терроризм остаётся одной из основных угроз национальной безопасности России. К сожалению, приходится констатировать, что и в ближайшей перспективе Северный Кавказ потребует к себе самого пристального внимания в силу конфликтности и напряжённости процессов, происходящих в нём.

Чрезвычайно важно совершенствовать правовые основы

¹⁸ Выступление на торжественном вечере, посвящённом Дню работника органов государственной безопасности. URL: <http://www.kremlin.ru/news/47269> (дата обращения 23.06.2015).

¹⁹ Согласно действующему уголовному законодательству, на сегодняшний день к преступлениям террористического характера отнесено 10 составов (ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ).

²⁰ В Москве прошло совместное заседание Национального антитеррористического комитета и Федерального оперативного штаба. URL: <http://nac.gov.ru/nakmessage/2014/12/10/v-moskve-proshlo-sovmestnoe-zasedanie-natsionalnogo-antiterroristicheskogo-kom.html> (дата обращения 23.06.2015).

борьбы с терроризмом. Терракты в Волгограде показали необходимость расширения полномочий сотрудников ФСБ, усиления борьбы с финансированием терроризма, повышения ответственности региональных и муниципальных властей в противодействии терроризму на местном уровне. И таких «дыр» в антитеррористическом законодательстве ещё немало. Надо активно продолжать использовать в этом плане и зарубежный опыт²¹.

Эксперты постоянно подчёркивают и настаивают на необходимости совершенствования методологии анализа политики террористических организаций, действующих в России и на Северном Кавказе. Только постоянный мониторинг изменений в их тактике, идеологии, характере программ, целей и задач, в мотивации и позициях участников террористической деятельности в разных районах и субъектах Северо-Кавказского региона, особенно в Дагестане и Чечне, может привести к успеху. Несмотря на то, что уничтожен террорист Д. Умаров, усилия правоохранительных органов должны по-прежнему быть направлены на борьбу с террористической организацией «Имарат Кавказ»²². Особого внимания требует террористическая организация «Исламское государство», в рядах которой из России воюет более 1700 человек. Получив боевой опыт в Сирии и Ираке, они постепенно возвращаются на родину, внося в деятельность бандподполья новые формы и методы террористической деятельности.

По-прежнему необходимо наращивать работу по противодействию идеологии терроризма, информационному обеспечению антитеррористических мероприятий, особенно в тех райо-

²¹ См.: Базаркина Д.Ю. Борьба с терроризмом в Великобритании. «Современная Европа», 2015, № 1. С. 45-55.

²² См.: Анисимова Н.А. Сетевые структуры террористов на Северном Кавказе: причины формирования и стратегии противодействия: автореф. дис. ... к.социол.н. Н.А. Анисимова. Ростов н/Д, 2013. 30 с.; Добаев И.П. Тенденции в эволюции терроризма на Северном Кавказе. И.П. Добаев, А.В. Понделков. Власть, 2013, № 10. С. 17-22; Журавель В.П. Терроризм и антитерроризм в России: [на примере Северо-Кавказского региона]. В.П. Журавель. Обозреватель – Observer. 2013, № 9, С. 39-48; Паненков А.А. Решение некоторых проблем статистики преступлений террористической направленности в выступлениях руководителей органов и спецслужб России. А.А. Паненков. Военно-юридический журнал. 2013, № 12. С. 2-10; Умаров Д.В. Иностраные каналы влияния на проявление терроризма в современной России (на примере Северного Кавказа): автореф. дис. ... к.полит.н. Д.В. Умаров. Пятигорск, 2013. 26 с.

нах, где проводятся специальные оперативные действия против террористов. Необходимо учитывать местные условия и обстоятельства.

Требует особого внимания негативная тенденция радикализации ислама и мусульманского движения не только на Северном Кавказе, но и в Поволжье, деятельность на этих территориях неправительственных религиозно-политических организаций и группировок, в том числе правозащитного характера. При этом чрезвычайно важно не допускать оскорбления чувств верующих. Терракт в Париже в январе 2015 г. тому подтверждение. Важно постоянно совершенствовать механизмы, формы и методы противодействия религиозному радикализму, идеологии террористов и экстремистов, воспитывать у граждан антитеррористическое сознание и ценности этноконфессиональной толерантности, накапливать опыт противодействия расширению социальной базы терроризма.

Следует признать, что всё положительное в развитии Северного Кавказа находится в зависимости от уровня террористических угроз. Любой крупный теракт способен перечеркнуть все предыдущие достижения органов власти, правоохранительных органов и спецслужб в обеспечении безопасности.

Поэтому с учётом новых тенденций террористических проявлений необходимо постоянно уточнять тактику и стратегию антитеррористической деятельности, при этом широко используя основополагающие международно-правовые нормы ООН по борьбе с международным терроризмом.

*С.М. Иванов**

ИСЛАМСКОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ПЕРЕДОВОЙ ОТРЯД МЕЖДУНАРОДНОГО ТЕРРОРИЗМА

Международный терроризм за последние несколько десятков лет превратился в одну из новых опасных угроз нашей цивилизации. Масштабы преступлений террористов, глобальность

* Иванов Станислав Михайлович, к.и.н., в.н.с. ИМЭМО и Института востоковедения РАН.

их действий, попытки получить доступ к оружию массового уничтожения – всё это требует объединения усилий мирового сообщества в борьбе с этим злом. К сожалению, пока роль и значение ООН в координации усилий всех стран и народов в предотвращении угрозы международного терроризма незначительны. Большую часть антитеррористических операций проводят отдельные страны или коалиции государств без соответствующих мандатов СБ ООН. Само понятие «террористы» трактуется произвольно. Например, жители Донецкой и Луганской областей были объявлены нынешними украинскими властями «террористами», против них проводится «антитеррористическая операция» (АТО). Эту версию поддержали США и их союзники по ЕС. Сами же граждане Новороссии считают террористами «Правый сектор» и ему подобные украинские националистические группировки, которые силой свергли законного президента страны и захватили власть в Киеве. Примерно такая же ситуация в Сирии. США и их союзники считают президента Башара Асада нелегитимным, правящий режим – преступным, а воюющих против него боевиков оппозиции называют повстанцами, борцами за свободу. В военных лагерях на территории Иордании, Турции и Саудовской Аравии Пентагон и ЦРУ готовят боевиков так называемой Свободной сирийской армии (ССА). Более того, Вашингтон и его партнёры закрывают глаза на вербовку и переброску в Сирию и Ирак десятков тысяч боевиков-джихадистов, которые составляют передовой отряд сил международного терроризма.

Вот уже второй год мировые СМИ уделяют значительное внимание освещению действий военно-политической радикальной исламистской группировки «Исламское государство» (ИГ), тиражируют видеокadres с изображением парадов джихадистов с баллистическими ракетами, другим тяжёлым вооружением и боевой техникой, жестоких расправ над пленными и заложниками, уничтожения музейных ценностей мирового значения и других зверств и преступлений против человечности.

История возникновения ИГ проста. Вскоре после свержения режима Саддама Хусейна в Ираке в «суннитском треугольнике» возникла ячейка «Аль-Каиды». Изначально она создавалась для

борьбы с американскими оккупантами и марионеточным режимом в Багдаде. К 2006 г. с помощью спонсоров монархий Персидского залива этой ячейке удалось развернуть активную вербовочную и подрывную деятельность среди бывших военнослужащих, представителей силовых структур и функционеров партии Баас практически во всех арабо-суннитских провинциях Ирака. Как результат, страну захлестнула волна масштабных терактов, похищений и убийств людей. С началом гражданской войны в Сирии радикальные суннитские группировки Ирака уже под названием «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) распространили свою сферу деятельности на эту страну и захватили её значительные территории. Ряды ИГИЛ стали пополняться десятками тысяч добровольцев и наёмников-джихадистов со всех стран мира.

Летом 2014 г., воспользовавшись восстанием 8 суннитских провинций Ирака против произвола центральных шиитских властей в Багдаде, боевики ИГИЛ или, как к этому времени они стали себя называть, «Исламского государства», прошли практически без боя по северо-западу Ирака, захватив крупный город Мосул и прилегающие к нему нефтеносные районы. Иракская армия разбежалась, бросив на поле боя и на складах тяжёлое вооружение и боевую технику. ИГ провозгласило на захваченной им территории Ирака и Сирии Исламский халифат со всеми атрибутами средневекового государства (шариатское право, работорговля, массовые казни неверных и т.п.). «Клятву верности» новоявленному халифу дают группы боевиков-исламистов за пределами Ирака и Сирии (в Ливии, Йемене, Ливане, Иордании, Нигерии, Афганистане, Пакистане, на Северном Кавказе, в странах Центральной Азии и т.д.).

Наспех сколоченная США к концу 2014 г. из числа их европейских и региональных союзников международная коалиция пока ограничивается нанесением малоэффективных ракетно-бомбовых ударов по позициям боевиков, которые рассредоточились на значительной территории, прикрываются населением как «живым щитом» и продолжают боевые действия сразу на нескольких фронтах, создают реальную угрозу Дамаску и Багдаду.

Мировое сообщество задаётся вопросом: откуда взялся этот

новый террористический монстр, затмивший своими преступлениями «Аль-Каиду» и «Талибан»? Что скрывается за его средневековыми зверствами и мракобесием, каковы корни, причины, истоки этого явления, что можно ожидать дальше от «Исламского государства»? Ведь прошли столетия с тех пор, как в Европе прекратились религиозные войны и перестали погибать люди из-за богословских разногласий. Ещё больше лет минуло со времени ожесточённых сражений суннитов и шиитов в борьбе за власть в Арабском (Исламском) халифате.

Мир до конца не осознал степени угрозы радикального ислама для нашей цивилизации. Недостаточно внимания уделяется изучению идеологии и причин притягательности ИГ для миллионов жителей нашей планеты. Если стремление арабов и мусульман отправиться на джихад (священную войну с неверными) как-то можно объяснить, то приток в ряды джихадистов юношей и девушек из вполне благополучных европейских семей остаётся загадкой. Вряд ли последних можно поголовно считать личностями с неустойчивой психикой или простыми авантюристами. Отчасти их тяга к ИГ объясняется вакуумом идей и нравственных ориентиров западной цивилизации, моральной деградацией обществ, когда вместо традиционных семейных ценностей пропагандируют нигилизм, насилие, стремление к наживе, однополые браки, неуважение к культуре, религии и вековым традициям. К этому можно добавить растущую неудовлетворённость молодёжи своим положением в семье и обществе, отсутствием перспектив реализовать свои потенциальные возможности, активным воздействием исламистов на аудиторию через СМИ (интернет). Это расширяет географию и демографию джихадистского движения, позволяя молодёжи независимо от национальности, пола и материального положения виртуально общаться с вербовщиками.

Директор ФБР США официально признал, что эмиссары группировки «Исламское государство» действуют во всех 50-ти штатах США; примерно такая же картина в странах Европы и СНГ. По заявлению директора ФСБ России, свыше 1700 россиян также примкнуло к ИГ. Можно предполагать, что ИГ не оставляет без внимания и страны Африки, Азии и Латинской Аме-

рики. Положение осложняется тем, что сегодня Исламский халифат пользуется поддержкой большей части арабо-суннитского населения Ирака и Сирии, а это составляет по самым скромным подсчётам 10-12 млн человек. Центральные власти в Багдаде и Дамаске долгое время игнорировали нужды и чаяния суннитов, в Ираке подвергли их репрессиям и, по сути, вытолкнули силой в Исламский халифат.

Успехам ИГ способствует и двойственная политика монархий Персидского залива, Иордании и Турции, которые формально вступили в коалицию по борьбе с ИГ, однако по линии спецслужб, неправительственных организаций и различных фондов продолжают финансовую, материальную и другую поддержку радикальных исламистов. В суннитских государствах многие рассматривают ИГ как передовой отряд в борьбе с алавитским (шиитским) режимом Башара Асада в Сирии, шиитской военно-политической группировкой «Хизбалла» в Ливане и как заградительный барьер на пути дальнейшей экспансии Ирана в регионе.

Вслед за распространением по планете ислама как наиболее молодой и популярной религии, мы наблюдаем и её побочное явление – распространение идей радикального или политизированного ислама. Религиозную и интеллектуальную привлекательность «Исламского государства» при всей его внешней агрессивности, жестокости и догматичности взглядов ни в коем случае нельзя недооценивать. Сторонники радикального ислама пытаются вернуть арабские (мусульманские) общества в VII в., когда ислам помог сплотить арабские племена Аравийского полуострова и обеспечить им в последующем создание своей империи на обширной территории под названием Арабский или Исламский халифат. Мы наблюдаем сегодня в Ираке, Сирии, Ливии, Йемене, других арабских странах настоящий рецидив раннего ислама, когда война и убийства неверных, разрушение культурных и исторических памятников вновь становятся нормой поведения.

Джихадисты считают, что любое отрицание святости Корана и пророчеств Мухаммеда – это откровенное вероотступничество и при этом перечисляют ещё много других поступков, из-за которых мусульманин может быть отлучён от ислама (упо-

требление или продажа алкоголя, наркотиков, ношение западной одежды, сбрита бороды, участие в выборах светской власти, нежелание называть вероотступниками других людей и т.п.). В этот список входит также принадлежность к шиизму, потому что «Исламское государство» считает шиизм нововведением, а по Корану это – отрицание «изначального совершенства». Следуя обычаю такфир (обвинению в неверии), «Исламское государство» намерено очистить мир от неверных, к коим их лидеры относят не только атеистов, язычников, представителей других религий, шиитов, но даже не разделяющих их крайних взглядов мусульман-суннитов. В соответствии с девятой главой Корана (сура «Ат-Тауба» или «Покаяние») лидеры ИГ сохраняют жизнь и позволяют оставаться на территории халифата лишь езидам, христианам, представителям других религиозных конфессий, если они платят особую подать, известную как джизья, а также признают своё подчинённое положение, близкое к рабству.

Каковы же возможные сценарии дальнейшей эволюции «Исламского халифата»?

1. Мировому сообществу удастся объединить свои усилия в борьбе с ИГ под эгидой ООН, развенчать его идеологию, лишиться поддержки со стороны местного населения, добиться изоляции и блокады извне, разгромить наиболее боеспособные отряды и разоружить оставшихся. По оценкам западных экспертов, этого эффекта можно добиться лишь посредством новой масштабной наземной операции коалиции стран в течение нескольких лет. Как представляется, в этом случае необходим более широкий формат участников коалиции, включая Иран и правительство Башара Асада в Сирии.

2. Халифат откажется от своих агрессивных заявлений и устремлений, прекратит массовые казни и насилие, трансформируется в арабо-суннитское государство более умеренного толка, постепенно сможет легализоваться, наладить отношения с Дамаском и Багдадом, Эр-Риядом, Дохой и Анкарой, другими странами ЛАГ. В таком случае он может сохраниться и даже считаться суннитскими режимами и Западом как форпост против дальнейшего усиления влияния Ирана в регионе.

3. Несогласованность и нерешительность в действиях против ИГ заинтересованных государств и нежелание лидеров халифата отказаться от своих радикальных взглядов и преступных действий могут привести к «сомализации» региона, когда на территории Ирака, Сирии и в других арабских стран (Ливия, Йемен, Ливан) возникнут анклавные исламистские, никому не подчиняющиеся военно-политические группировки, на долгие годы воцарится атмосфера хаоса и насилия. Ирак и Сирия могут окончательно утратить свою государственность и распадутся на части по этно-конфессиональному признаку.

*В.И. Бартенев**

ООН И ГЛОБАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ПРОШЛОГО И НОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ НА 2016–2030 гг.

Для Организации Объединённых Наций 2015 г. был насыщен событиями, имеющими важное символическое значение. 70-летие ООН совпадёт с утверждением новой глобальной повестки дня в области развития (ГПДР) на перспективу до 2030 г. – комплекса Целей устойчивого развития (ЦУР), которые придут на смену Целям развития тысячелетия (ЦРТ). Это даёт повод обозначить основные вехи в деятельности ООН в области развития и дать оценку новым ориентирам, которых следует достичь в весьма сжатые исторические сроки.

Содействие международному развитию (СМР), как известно, с самого начала мыслилось в качестве неотъемлемого компонента миссии ООН. IX глава Устава была посвящена международному социальному и экономическому сотрудничеству, при этом развитие понималось в качестве залога стабильности и безопасности (ст. 55), что отражало позицию одного из главных идеологов создания Организации – Ф.Д. Рузвельта – о неразделимости «свободы от страха» и «свободы от нужды».

* Бартенев Владимир Игоревич, к.и.н., заместитель декана факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова; директор Центра проблем безопасности и развития при ФМП МГУ.

Ускорение процессов деколонизации в странах Азии и Африки, с одной стороны, и инициативные действия ведущих держав мира, в первую очередь, США, предопределили активное наращивание ООН усилий в области развития. В 1949 г. – всего год спустя после запуска Плана Маршалла и параллельно с Программой Четвёртого пункта Г. Трумэна начала работать Расширенная программа технической помощи ООН; в 1958 г. – учреждён Специальный фонд ООН.

1960-е гг. стали временем значительных концептуальных и институциональных изменений в деятельности ООН в области СМР. В «год Африки» было положено начало провозглашению десятилетий развития с набором специфических приоритетов и целей²³. Первое десятилетие развития (1960–1970) базировалось на концепции ускоренного экономического роста, второе (1970–1980) – на концепции «базовых нужд» и т.д. На 1960-е гг. пришёлся и пик институциональных нововведений: учреждение ЮНКТАД (1964); ПРООН (1965); ЮНИДО (1966). В 1970 г. на заседании Генеральной Ассамблеи был установлен целевой ориентир по объёмам помощи для стран-доноров в размере 0,7% от ВВП, который до сих пор сохраняет своё значение.

Ещё более заметной роль ООН в сфере содействия развитию стала после окончания холодной войны – в начале 1990-х гг. – с формулированием смежных концептов «человеческое развитие» и «человеческая безопасность». Разработанный пакистанским экономистом М. уль-Хаком индекс человеческого развития (ИЧР) фактически стали использовать как синоним термина «уровень жизни», а человеческая безопасность, понимаемая «как защищённость от хронических угроз – голода, болезней, репрессий, а также от неожиданного и пагубного нарушения образа жизни», – стала альтернативой традиционалистского видения безопасности как отсутствия угроз военного характера национальным интересам государств²⁴. «Безопасность по-

²³ Всего таких декад было четыре, после 2000 г. продолжительность периодов действия стратегий развития увеличилась до 15 лет.

²⁴ Подробнее об этом см.: Глазунова Е.Н. Теоретические аспекты содействия международному развитию: современный дискурс. Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2014. № 2. С. 19-20.

средством развития, а не посредством оружия» – главный лозунг М. уль-Хака²⁵.

Идеи, возникшие в 1990-е гг., были обобщены в докладе «Формируя XXI век: вклад сотрудничества в целях развития», выпущенном Комитетом по содействию развитию ОЭСР в 1996 г. на фоне критики программ структурной адаптации под руководством Бреттон-Вудских институтов²⁶. Помощь рассматривалась в нём в качестве инструмента содействия достижению ряда целевых показателей глобального развития, сформулированных на конференциях ООН по развитию и защите окружающей среды. Высказанные в докладе идеи в конечном счёте трансформировались в подписание в 2000 г. Декларации Тысячелетия и утверждение в 2001 г. Целей развития тысячелетия (ЦРТ).

8 ЦРТ (сокращение масштабов крайней нищеты, снижение детской смертности, обеспечение всеобщего начального образования, содействие равноправию полов и расширению прав женщин, улучшение охраны материнского здоровья, обеспечение экологической устойчивости, борьба с эпидемическими заболеваниями, а также расширение всемирного сотрудничества с целью развития) обозначили начало новой главы в истории СМР. Они стали ключевыми показателями прогресса в развитии, потеснив в этом плане Индекс человеческого развития.

Историческое значение ЦРТ сложно переоценить. Во-первых, они позволили к 2015 г. добиться ощутимого прогресса по ряду параметров социально-экономического развития во многих странах мира. Так, количество людей, живущих в крайней нищете, сократилось более, чем наполовину – с 1,9 млрд в 1990 г. до 836 млн в 2015 г.; количество недоедающих в развивающихся странах сократилось на 216 млн человек с 1990 г., а их доля – более, чем наполовину – с 23,3% в 1990–1992 гг. до 12,9%²⁷.

²⁵ ul Haq M. Reflections on Human Development. New York: Oxford University Press, 1995.

²⁶ Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee (OECD-DAC). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation. OECD-DAC, Paris, 1996 Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/25/250874>. Pdf (accessed: 15 November 2015).

²⁷ United Nations (UN). The Millennium Development Goals Report 2015. URL: http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20r

Это не означает, что прогресс произошёл только благодаря ЦРТ, но благодаря им он произошёл быстрее. Во-вторых, ЦРТ сыграли важнейшую роль в том, что возобладавшая после окончания холодной войны тенденция к де-политизации помощи развитию и постоянному снижению её объёмов обернулась вспять (по данным ОЭСР, в 2001 г. объём глобальной ОПР по отношению к мировому ВВП составлял лишь 0,21%, а к 2010 г. – уже 0,32%). Вместе с тем, абсолютизировать эффект ЦРТ также не стоит, ибо в не меньшей степени рост объёмов помощи обусловливался её ре-секьюритизацией, связанной с терактами 11 сентября 2001 г. и «глобальной войной с терроризмом», в рамках которой приоритетными адресатами грантов и льготных кредитов стали государства, оказавшиеся на её «передовой» (Афганистан, Пакистан, Ирак, Сомали и др.). Наконец, в-третьих, стоит признать позитивную роль ЦРТ в привлечении внимания доноров к судьбе стран с низким уровнем дохода и социальным секторам (в первую очередь, здравоохранение и образование), которые длительное время до этого недофинансировались.

Однако, как известно, ЦРТ отнюдь не исчерпывали всю повестку дня Декларации Тысячелетия. ЦРТ не содержали ни задач, направленных на снижение «нестабильности» и укрепление институционального потенциала и устойчивости государств к социальным и экономическим шокам; ни индикаторов, на основании которых мог бы оцениваться прогресс в их достижении. Именно отсутствие должного фокуса на проблемах миростроительства и государствовоительства обусловило более низкие темпы в достижении ЦРТ по сравнению с запланированными. Уже во второй половине 2000-х гг. донорскому сообществу пришлось признать, что ЦРТ остаются недостижимым ориентиром для многочисленной группы «нестабильных и затронутых вооружённым конфликтом государств».

Ко времени определения ориентиров развития на дальнейшую перспективу, мировым сообществом был накоплен значительный опыт разработки различных механизмов, основанных на идее взаимозависимости безопасности и развития (в рамках

ООН, Бреттон-Вудских институтов, ОЭСР, Международного диалога по проблемам миростроительства и государствовоительства и Группы «нестабильных государств» «g7+»). Хотя все эти инициативы, включая наиболее значимую – «Новый курс деятельности в нестабильных государствах»²⁸, одобренный на Саммите высокого уровня в Пусане в декабре 2011 г. – имели ограниченный масштаб в сравнении с ЦРТ, сформированный теоретический фундамент позволял внести радикальные изменения в глобальную повестку дня.

Отправной точкой в разработке новой ГПДР стала конференция ООН по устойчивому развитию «Рио+20», состоявшаяся в июне 2012 г. в Рио-де-Жанейро. На ней государства-участники договорились разработать набор ЦУР посредством «всеохватного и транспарентного процесса межправительственных консультаций, открытого для участия всех стейкхолдеров»²⁹, что было призвано продемонстрировать радикальный разрыв с опытом разработки ЦРТ «за закрытыми дверями». В ООН организовали множество конференций и мероприятий по вовлечению в дискуссию самой широкой аудитории, включая проведение Интернет-опроса MyWorld, в котором приняло участие 7,7 млн человек. Кроме того, в 2012 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун учредил Группу видных деятелей высокого уровня по вопросам разработки ГПДР на период после 2015 г. под совместным председательством представителей трёх основных групп государств-участников СМР: 1) развитых государств (премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон); 2) крупных развивающихся стран со средним уровнем дохода (президент Индонезии Сусило Бамбанг Юдхойоно); 3) наиболее уязвимых и бедных развивающихся стран с низким уровнем дохода (Э. Джонсон-Серлиф – президент Либерии – государства, проявившего себя в качестве одного из наиболее активных участников «g7+»). В мае 2013 г. Группа опубликовала доклад, в котором обозначено

²⁸ International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. New Deal for Engagement in Fragile States. Busan, 2011. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/7/48346026.pdf> (accessed: 15 November 2015).

²⁹ UN. Rio+20 International Conference on Sustainable Development Outcome Document. 2012. Available at: http://www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (accessed 15 November 2015).

12 целей ЦУР и 54 соответствующие задачи³⁰.

Основная работа по подготовке предложений по ЦУР была возложена на межправительственную Открытую рабочую группу ГА ООН по целям устойчивого развития (ОРГ-ЦУР), учреждённую в январе 2013 г. Формула представительства, принятая в рамках ОРГ-ЦУР, не имела аналогов в истории и была призвана обеспечить максимально возможную легитимность: 11 мест (из 30) – было отведено развитым странам, 11 – развивающимся странам; 3 – странам с уровнем дохода ниже среднего и наименее развитым странам и 5 – странам с различным уровнем дохода. При этом 30 «мест» делила группа из 70 стран (каждое место занимали от 1 до 4 стран, чаще всего государства из одной региональной группы). Каждая такая «команда» (чаще всего в составе трёх государств – «тройки») сама определяла формат участия в заседаниях ОРГ-ЦУР – наиболее часто применялся механизм простой ротации. В группу вошли все страны-члены G20 и БРИКС, кроме РФ (!) и Южной Африки; со-председателями ОРГ-ЦУР стали постоянные представители Венгрии как развитой страны и Кении как развивающейся. С самого начала большую роль в работе ОРГ-ЦУР играли неправительственные организации (НПО).

В июле 2014 г. по итогам длительных переговоров, в которых наибольшие споры вызвали вопросы, связанные с обеспечением мира, безопасности и качества управления³¹, ОРГ-ЦУР смогла подготовить итоговый документ, включающий 17 целей и 169 задач, а также преамбулу. В сентябре 2014 г. ГА ООН приняла резолюцию, сделавшую предложение ОРГ-ЦУР «основой для интеграции ЦУР в ГПДР на период после 2015 года». Наконец, 2 августа 2015 г. постоянные представители 193 стран консенсусом утвердили предварительный вариант Итогового доку-

³⁰ UN. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. Available at: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf (accessed 20 July 2015).

³¹ Подробнее об этом см.: Бартенев В.И. Включение проблем мира, безопасности и качества управления в глобальную повестку дня устойчивого развития на период до 2030 г.: анализ хода и содержания международных переговоров. Вестник международных организаций. 2015. № 3. С. 7-32.

мента сентябрьского Саммита ООН, который был вынесен на голосование на саммите глав государств 25-27 сентября 2015 г.

Новая повестка под амбициозным названием «Меня наш мир»³² была утверждена, и факт завершения в срок сложной аналитической и дипломатической работы заслуживает самых лестных слов. Вместе с тем неуместна эйфория, царящая среди тех, кто имел непосредственное отношение к разработке основных параметров Итогового документа. Новая ГПДР, как и все её предыдущие версии, имеет свои достоинства и недостатки, и осознание её несовершенства необходимо для обеспечения результативности тех усилий, которые будут направлены на её достижение.

Начнём с достоинств. В первую очередь, необходимо отметить, что перед нами результат многолетних интеллектуальных усилий, полученных в ходе значительно более инклюзивного и транспарентного процесса, чем прежде. Он отражает существенное усложнение архитектуры СМР, значимые элементы которого сегодня – отнюдь не только государства, но и неправительственные организации, бизнес-сообщество, диаспоры, а в некоторых случаях – и отдельные индивиды.

Кроме того, разработка новой ГПДР отразила факт демократизации сферы СМР и усиление роли развивающихся стран-партнёров и крупных развивающихся стран («новых доноров», таких, как страны БРИКС). Наиболее выпукло новый расклад сил проявил себя при обсуждении проблем обеспечения мира и качества управления. В ходе него странам БРИКС и членам «Группы 77» удалось не допустить включения в повестку дня наиболее политизированных вопросов, связанных, например, с обеспечением свободы слова или развитием гражданского общества, продвигавшихся «традиционными» донорами, и напротив, привлечь внимание к обеспечению верховенства закона на глобальном уровне и равного представительства в структурах глобального управления.

³² United Nations. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Outcome Document of the United Nations Sustainable Development Summit 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Наконец, повестка дня ЦУР, несомненно, значительно более амбициозна, нежели повестка дня ЦРТ. В ней зафиксировано понимание концептуально-теоретических и практических связей между различными глобальными проблемами: развитием и миграцией; деградацией окружающей среды и вооружёнными конфликтами; устойчивым развитием и защитой прав человека и т.д. Перед нами опыт работы над ошибками, в том числе, в сфере осмысления «связки безопасность-развитие» (security-development nexus) и сопутствующих вопросов, отсутствие прогресса в достижении которых существенно затормозило реализацию ЦРТ.

Вместе с тем, новая ГПДР вызывает беспокойство.

С одной стороны, амбициозность и всеохватность повестки дня не отменяет того факта, что новая ГПДР перегружена и в целом мало выполнима. В неё входит 17 целей, детализированных в 169 задачах. В повестку дня включено всё, начиная с ликвидации неравенства и голода, развития здравоохранения и образования и заканчивая урбанизацией, индустриализацией, туризмом, вопросами вторичной переработки отходов и т.д. Учитывая тот факт, что за 15 лет мировому сообществу не удалось достичь в полном объёме 8 целей и 21 задач в рамках повестки дня ЦРТ, не ясно, каким образом ему удастся достичь во много раз большего количества ориентиров, используя при этом более 300 индикаторов измерения прогресса. Специалисты прямо говорят об утопичности ЦУР и отсутствии ясности в том, какое позитивное влияние настолько обширная повестка дня может оказать на характер распределения потоков помощи и их сосредоточение на тех или иных направлениях.

С другой стороны, как и в случае с ЦРТ, в новой ГПДР не прописан механизм ответственности за невыполнение тех или иных показателей. В каком-то смысле отсутствие такого механизма, пожалуй, и было главной причиной того, почему повестка дня получилась настолько всеобъемлющей. Государства-члены ООН готовы подписаться практически под любыми благородными целями за исключением тех, озвучивание которых будет служить вербальным санкционированием вмешательства во внутренние дела.

Однако, пожалуй, наибольшую обеспокоенность вызывает вопрос о подкреплении новой ГПДР финансовыми ресурсами. По различным оценкам, на достижение ЦУР потребуется 2-3 трлн долл., что составляет около 15% ежегодных глобальных сбережений, или 4% мирового ВВП. Однако сегодня государства выделяют средств в 15-20 раз меньше, и вероятность ликвидации этого дефицита в обозримой перспективе представляется невысокой. Результаты Конференции ООН по финансированию развития, состоявшейся 13-16 июля 2015 г. в Аддис-Абебе, столице Эфиопии, – лучшее тому свидетельство. Государства-доноры так и не взяли на себя обязательств по повышению абсолютных объёмов помощи (речь идёт о достижении только до 2030 г. показателя 0,7%, который пока выполняют Великобритания, Дания, Люксембург, Норвегия, ОАЕ, Швеция), а страны со средним уровнем развития – о готовности взять на себя часть ответственности. Кроме того, эксперты указывают на значимость того обстоятельства, что не был создан механизм формирования глобальных стандартов в области борьбы с уходом от налогов; не создана международная платформа для осуществления мигрантами денежных переводов на льготной основе; не достигнут серьёзный прогресс по вопросу облегчения долгового бремени и создания чёткого механизма мониторинга обязательств.

Несмотря на всю критику, которая раздавалась в адрес ЦРТ, и уже раздаётся в отношении ЦУР, ООН и её учреждения должны проявить лидерство в мониторинге исполнения глобальной повестки дня и обеспечении достижения хотя бы нескольких наиболее значимых целевых ориентиров. При высокой вероятности дальнейшей поляризации мира по линии Запад/не-Запад сохранение роли безусловных «законодателей мод» в сфере СМР за «клубом доноров» – КСР ОЭСР – и Бреттон-Вудскими институтами будет вызывать всё большее отторжение у других участников процессов СМР. Значимость сотрудничества по линии Юг-Юг и роль крупных развивающихся стран и создаваемых ими институтов (Новый банк БРИКС, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и др.) продолжают расти, и с учётом настороженного отношения этих акторов к «клубу доноров» бо-

лее универсальные и менее политически ангажированные учреждения системы ООН будут приобретать всё большее значение.

Российская Федерация, как представляется, должна играть более весомую роль в реализации повестки дня ЦУР. К сожалению, наша страна не принимала активного участия в разработке новой ГПДР, в отличие, например, от её ближайших партнёров по ЕАЭС – Беларуси и Казахстана, в результате чего Казахстан предпочёл войти в «тройку» с КНР в рамках ОРГ-ЦУР и идти в русле китайской дипломатии. Однако в текущих геополитических условиях РФ не может позволить себе остаться в изоляции по вопросам СМР.

С этой точки зрения, можно приветствовать укрепление сотрудничества РФ с ключевым институтом ООН, ответственным за содействие развитию, – ПРООН. В январе 2015 г. состоялось подписание нового Рамочного соглашения о партнёрстве между РФ и ПРООН³³, в июне – заключение договорённостей об учреждении нового Трастового фонда Россия – ПРООН, ориентированного на оказание помощи странам постсоветского пространства, которое, есть все основания полагать, будет осуществляться с учётом приоритетов новой ГПДР.

Для того чтобы голос России в сфере СМР звучал громче, необходимо повысить качество научно-исследовательской работы на данном направлении и сформировать, наконец, условия для подготовки нового поколения девелопменталистов. От успеха в решении этой задачи будут в немалой степени зависеть прочность наших позиций и имидж в профильных учреждениях системы ООН в ближайшие 15 лет. Условия для достижения прорыва в сфере СМР необходимо создавать уже сейчас.

³³ Рамочное соглашение о партнёрстве между Программой развития Организации Объединённых Наций и Правительством Российской Федерации. 23 января 2015 г. Доступ: <http://undp.ru/index.php?iso=RU&lid=2&pid=2&cmd=text&id=301> (дата обращения: 15.11.2015).

ООН И ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

ООН создавалась в 1945 г. с целью укрепления мира и поддержания международной безопасности³⁴, и защита окружающей среды в её деятельности не предусматривалась. После Второй мировой войны экологическая проблематика носила маргинальный характер и не обсуждалась в мировой политике. Слишком сильны были воспоминания об ужасах войны и стремление не допустить их вновь. Однако постепенно проблемы экологии выходили на первый план в международной проблематике и сейчас, наряду с поддержанием мира, являются одним из двух центральных направлений деятельности ООН.

Экологическая безопасность – процесс обеспечения защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, создаваемых воздействием на окружающую среду³⁵. Впервые экологические проблемы привлекли внимание мировой общественности в начале 1970-х гг. Первым звонком прозвучал так называемый алармистский дискурс. В 1972 г. большой резонанс вызвал доклад Римского клуба «Пределы роста», подготовленный международным коллективом авторов под руководством Д. Медоуза³⁶. В докладе говорилось о том, что если существующие тенденции экономического роста, расходования ресурсов, увеличения численности населения сохранятся, то пределы роста будут достигнуты в течение ближайших ста лет. Далее произойдёт внезапное и неконтролируемое

* Кочетков Владимир Викторович, д.с.н., профессор кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова.

³⁴ Громько Ан.А. ООН: история и современность. К 65-летию создания Организации Объединённых Наций. Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2010. № 3.

³⁵ Костин А.И. Экополитология и глобалистика. М., Аспект Пресс, 2005. С. 250.

³⁶ Meadows D.H., Meadows D. L., Randers J., and Behrens III W. W. The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. Universe Books. 1972.

снижение численности населения, наступит конец существованию человечества.

В качестве ответа на глобальный экологический вызов в 1989 г. Комиссия ООН под руководством видной норвежской общественной деятельницы Гру Харлем Брундтланд подготовила доклад «Наше общее будущее»³⁷. В нём предпринята попытка увязать решение экологических проблем с экономическим ростом. В докладе утверждалось, что только в ходе экономического развития могут быть получены финансовые средства и разработаны «чистые» технологии, необходимые для решения экологических проблем. Тем самым был подготовлен фундамент для разработки концепции устойчивого развития, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. («Саммите тысячелетия») в качестве официальной политики для всех членов международного сообщества.

Появление глобальных экологических проблем привело к необходимости пересмотра концепций международной безопасности. Традиционные подходы к безопасности не только не смогли предсказать окончание холодной войны, но и показывают неспособность выполнять прогностическую функцию после её окончания. Возникли новые концепции, в частности, глобальной экологической безопасности и человеческой безопасности.

В рамках концепции глобальной экологической безопасности ухудшение состояния окружающей среды рассматривается как угроза. Следовательно, существенным отличием этой концепции является тот факт, что внимание уделяется не столько причинно-следственной связи между военным конфликтом и ухудшением состояния окружающей среды, сколько последствиям самого ухудшения состояния окружающей среды. Как угрозы рассматриваются подъём уровня мирового океана в результате глобального потепления, вредное воздействие солнечной радиации на организм человека, в результате разрушения озонового слоя. Таким образом, угрозы перестают носить военный характер. С ними невозможно бороться с помощью военных методов, так как причины возникновения этих угроз являются ком-

³⁷ Bruntland G.H. Global change and our common future. Environment. 1989, Vol. 31, № 5.

плексными, состоящими из политических, экономических, экологических и социальных компонентов³⁸.

Согласно концепции человеческой безопасности, безопасность человека не вытекает автоматически из безопасности государства. По мнению Программы ООН по развитию, человеческая безопасность включает в себя два основных компонента: «свобода от страха» и «свобода от нужды»³⁹. «Нужда» здесь подразумевает и недостаток благ благоприятных условий окружающей среды. В качестве этих благ ООН определяет наличие чистого воздуха и питьевой воды, пригодных для заселения и обработки земель.

Глобальные экологические проблемы носят трансграничный характер и не могут быть решены усилиями национальных правительств. Ни одно государство не может руководить уровнем океана у своих берегов. Поэтому очевидна ведущая роль в решении глобальных экологических проблем международных организаций и особенно самой крупной из них – ООН⁴⁰.

В настоящее время ООН вносит значительный вклад в решение проблем окружающей среды в глобальных масштабах. Экологическое сотрудничество в рамках этой международной организации охватывает страны с различными общественно-экономическими системами и с различными взаимоотношениями, от дружбы и сотрудничества до вооружённых конфликтов. Как указывалось выше, в 1945 г. ООН создавалась в целях поддержания и укрепления мира, безопасности и развития сотрудничества в послевоенные годы. Поэтому при формировании её первичных структур деятельность в сфере природоохранной политики не предусматривалась⁴¹. Опосредованно вопросами эко-

³⁸ Smith Heather A. Facing Environmental Security. Journal of Military and Strategic Studies. The Canadian Defence and Foreign Affairs Institute (CDFAI) and the Centre for Military and Strategic Studies (CMSS). Spring 2001. Vol. 4. Issue. 1.

³⁹ United Nations Development Program. Human Development Report 1994. New York. 1994.

⁴⁰ Скопин А.Ю. Международные организации. М., Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. 492 с.

⁴¹ Существует точка зрения, согласно которой, охрана окружающей природной среды непосредственно вытекает из Устава ООН. Согласно Уставу, цель и задачи этой организации состоят в оказании содействия разрешению международных проблем в области экономики, здравоохранения, соблюдения прав

гического характера в рамках ООН занимались такие организации, как Организация ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международное агентство по атомной энергетике (МАГАТЭ). Экологические аспекты деятельности этих структур носили второстепенный характер, так как в межгосударственном общении они были далеко не приоритетными. Однако к настоящему времени охрана окружающей среды, наряду с сохранением мира, являются двумя основными проблемами, стоящими перед ООН. Человечество всё более осознаёт, что решение этих проблем тесно связано между собой. Поэтому ООН проводит международные конференции по глобальным экологическим проблемам, инициирует многие региональные и двусторонние контакты и переговоры, а также заключение международных договоров по охране окружающей среды. Кроме того, ООН оказывает поддержку неправительственным организациям и объединениям, действующим в этой сфере.

За более чем шестьдесят лет реформирования в её структуре были созданы такие специализированные органы, как Экономический и Социальный Комитет, Комиссия по устойчивому развитию, Программа по окружающей среде и Программа по развитию, предназначенные для повышения эффективности устойчивого развития.

Решением Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро (1992 г.) для контроля исполнения положений «Повестки дня на XXI век» и координации действий между различными программами ООН по охране окружающей среды и развитию в структуре ООН образована Комиссия по устойчивому развитию. Она непосредственно входит в Экономический и Социальный Совет, который в свою очередь является органом Генеральной Ассамблеи ООН. Комиссии подчинены Программа ООН по окружающей среде и Программа ООН по развитию.

В соответствии с решениями Стокгольмской конференции (1972 г.) в структуре ООН был создан самостоятельный орган, на который возложено международное сотрудничество в области охраны окружающей среды в мировом масштабе. Он поя-

человека.

вился в 1983 г. и получил название Программа ООН по окружающей среде – ЮНЕП⁴². Его штаб-квартира располагается в Найроби (Кения).

Одна из наиболее важных задач ЮНЕП – создание системы глобального мониторинга окружающей среды на планете, как для обеспечения деятельности в области охраны природы национальных правительств, так и международных организаций. В 1995 г. в связи с необходимостью всеобъемлющей комплексной оценки состояния окружающей среды мира и отдельных регионов ЮНЕП начала реализацию проекта «Глобальная экологическая перспектива»⁴³. Результаты проекта публикуются в докладах, в технических отчётах, информационных записках, субрегиональных отчётах и размещаются на специальном сайте в Интернете⁴⁴. К 1992 г. ЮНЕП завоевала высокую репутацию в международном сообществе. Вера спонсоров была высока, особенно у первоначально наиболее скептически настроенных американского и британского правительств, которые оценили ЮНЕП (по крайней мере, по стандартам ООН) в качестве образца активных действий и бюджетной эффективности.

Всё более важную роль в решении глобальных экологических проблем играет такая международная организация, как Глобальный экологический фонд ГЭФ⁴⁵. Созданный в начале 1990-х гг., фонд предназначен для помощи развивающимся странам при решении таких экологических проблем, которые имеют планетарный характер. В деятельности ГЭФ участвуют три международные структуры: Программа ООН по развитию, Программа ООН по окружающей среде и Всемирный банк⁴⁶. В качестве первоочередных направлений для финансирования выделены четыре: глобальное потепление климата, загрязнение междуна-

⁴² Официальный сайт UNEP <http://www.unep.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴³ Официальный сайт UNEP <http://www.unep.org/GEO/geo3/russian/overview/023.htm>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴⁴ Официальный сайт проекта «Глобальная экологическая перспектива». www.grid.no.geo Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴⁵ Официальный сайт Глобального экологического фонда. <http://www.gefweb.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴⁶ Официальный сайт Всемирного Банка <http://www.worldbank.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

родных вод, уменьшение биоразнообразия и истощение озонового слоя.

Всемирная метеорологическая организация – ВМО – специализированное межправительственное учреждение ООН в области метеорологии. ВМО реализует три главные программы – Всемирную службу погоды (использующую систему спутников, телекоммуникационную сеть и наземные наблюдения) и Глобальную климатическую программу, ведущую наблюдения за изменениями климата, включая глобальное потепление. Третья программа – Атмосферно-экологические исследования – нацелена на изучение проблемы истощения озонового слоя и другие техногенные изменения атмосферы.

Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры – ЮНЕСКО⁴⁷ выполняет работу по программе «Человек и биосфера», проводит исследования социально-экономических факторов развития и взаимосвязи между человеком и средой. В деятельности ЮНЕСКО проявляется также повышенное внимание к научному изучению экологических проблем и охране окружающей среды.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций⁴⁸ имеет своей целью улучшение производства и переработки сельскохозяйственной продукции, лесоводства и рыболовства, содействует инвестициям в атмосферу, рациональному использованию почвы и водных ресурсов, удобрений и пестицидов, освоению новых и возобновляемых источников энергии.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)⁴⁹ развернула активную деятельность по определению стандартов и норм загрязнения окружающей среды и по определению степени опасности среды для здоровья людей. Одной из задач ВОЗ является содействие экологической безопасности, включая безопасное водообеспечение, питание и удаление отходов.

⁴⁷ Официальный сайт ЮНЕСКО. <http://www.unesco.ru/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴⁸ Официальный сайт ФАО. <http://www.fao.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁴⁹ Официальный сайт ВОЗ. <http://www.who.int/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

Международная организация труда⁵⁰, основная сфера деятельности которой – социально-экономические проблемы трудящихся, всё чаще указывает на связь условий труда с экологическими проблемами.

Организация Объединённых Наций по промышленному развитию ЮНИДО⁵¹ содействует промышленному развитию с учётом экологических требований.

Международное агентство по атомной энергии МАГАТЭ⁵² проводит исследования по влиянию интенсивного радиоактивного излучения на деградацию окружающей среды и разрабатывает нормы безопасности и защиты от радиации, включая безопасную транспортировку радиоактивных материалов и утилизацию отходов⁵³.

Международная морская организация – ИМО⁵⁴ служит аппаратом для сотрудничества и обмена информацией по техническим вопросам, связанным с международным торговым судоходством. Деятельность ИМО направлена, в том числе, на предотвращение загрязнения с судов окружающей среды, в первую очередь морской.

Одним из наиболее значимых направлений, в которых конкретизируются усилия ООН по решению глобальных экологических проблем, стало проведение международных конференций в области охраны окружающей среды. Наибольшее значение имели три из них: в Стокгольме (1972), в Рио-де-Жанейро (1992), в Йоханнесбурге (2002).

Конференция ООН 1972 г. в Стокгольме – первая попытка привлечь к практическому решению глобальных проблем безопасности как мировую общественность, так и правительства стран мира. Стокгольмская конференция положила начало бы-

⁵⁰ Официальный сайт МОТ. <http://www.ilo.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁵¹ Официальный сайт ЮНИДО. <http://www.unido.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁵² Официальный сайт МАГАТЭ. <http://www.iaea.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

⁵³ Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Экономика природопользования. М., ИНФРА-М, 2004. С. 376.

⁵⁴ Официальный сайт ИМО. <http://www.imo.org/>. Электронный ресурс. Дата обращения 30.06.2015.

строму развитию международных и государственных организаций по сохранению окружающей среды. Органы по охране окружающей среды созданы практически во всех странах мира. На программы мониторинга окружающей среды в течение последующих 20 лет выделено более 1 трлн долл.

Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 1992 г. имела решающее значение для осознания экологической опасности для будущего человечества, формирования новой идеологии мирового развития. Конференция явилась самой крупной встречей мировых лидеров и высокопоставленных должностных лиц. По масштабу и глубине принятых документов Конференция оказалась беспрецедентной. Она не имела равных в XX в. и по количеству участвовавших стран, и уровню представительства. В ней были представлены 179 стран, а руководителями 114 делегаций (в том числе от всех развитых стран) были главы государств и правительств. О значении конференции говорит и тот факт, что день её открытия (5 июня) ООН провозгласила Международным днём окружающей среды.

На Конференции в Рио-де-Жанейро удалось согласовать и принять пять обязывающих документов:

1. Повестка дня на XXI век
2. Декларация по окружающей среде и развитию
3. Конвенция об изменении климата
4. Конвенция о биологическом разнообразии
5. Заявление о принципах защиты и управления всеми видами лесов.

Третья Всемирная Конференция по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в Йоханнесбурге в 2002 г., имела целью обеспечить выполнение задач, поставленных в Повестке дня на XXI в. ООН призвала государства мира обеспечить к 2015 г. 2 млрд человек чистой питьевой водой и улучшить санитарно-гигиенические условия жизни, что было выполнено досрочно. Также в 2003–2015 гг. была сокращена на ½ численность бедных и повышена доля среднего класса. Завершился саммит в Йоханнесбурге подписанием итоговых документов, главным из которых явился «План борьбы с бедностью и сохранения окружающей среды».

Однако не всё обстоит гладко в деятельности ООН по защите окружающей среды. Киотский протокол, подписанный в 1997 г. с целью снижения выбросов парниковых газов, не был ратифицирован главными загрязнителями окружающей среды – США и Китаем, и поэтому так и не вступил в действие. Неудачей закончилась 15-я Конференция ООН по проблемам изменения климата, которая состоялась в Копенгагене в декабре 2009 г. Конференция была призвана выработать документ, заменяющий Киотский протокол, срок действия которого истек в 2012 г. Однако ход конференции омрачился рядом скандалов, в одном из которых представители развивающихся стран обвинили группу развитых стран во главе с США в кулуарной подготовке итогового документа. Из всех глобальных экологических проблем (глобальное потепление, сокращение биоразнообразия, загрязнение атмосферы и мирового океана и др.) ООН удалось решить только проблему сокращения озонового слоя благодаря подписанию Монреальского протокола⁵⁵. Перед остальными экологическими угрозами человечество на настоящий момент беззащитно. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун провёл заседание Совета Безопасности по проблеме изменения климата, организовал несколько заседаний высокого уровня, назначил трёх специальных советников. Поставлена цель к 2050 г. вдвое сократить глобальные выбросы продуктов горения⁵⁶. Впереди у ООН большое поле деятельности по обеспечению глобальной экологической безопасности, и альтернативы ей не просматривается.

⁵⁵ Монреальский протокол был подписан 16 сентября 1987 г. Впоследствии по инициативе ООН этот день стал отмечаться как День защиты озонового слоя.

⁵⁶ Громыко Ан.А. Вызовы XXI и Организация Объединённых Наций. М., ЛЕ-НАНД, 2012.

**В 2014–2015 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

305. Португалия: 40 лет после революции. Что дальше? Под ред. В.Л.Верникова. ДИЕ РАН, № 305, М., 2014 г.
306. Итальянская республика в меняющемся мире. Под ред. А.А.Языковой. ДИЕ РАН, № 306, М., 2014 г.
307. Н.М.Антюшина. Арктика: новый формат международного сотрудничества. ДИЕ РАН, № 307, М., 2014 г.
308. А.А.Канунников. Европейский Союз – Латинская Америка: экономическое, политическое, социальное сотрудничество. ДИЕ РАН, № 308, М., 2014 г.
309. Великобритания в преддверии всеобщих парламентских выборов в 2015 г. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН, № 309, М., 2014 г.
310. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть I. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 310, М., 2014 г.
311. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть II. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 311, М., 2014 г.
312. Германия. 2014. Часть I. Экономика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 312, М., 2015 г.
313. Германия. 2014. Часть II. Политика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 313, М., 2015 г.
314. Роль малых партий в партийно-политической системе Германии. Под ред. В.Б.Белова, Е.П.Тимошенко. ДИЕ РАН, № 314, М., 2015 г.
315. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. Под ред. Н.Б.Кондратьевой (отв. ред), О.Ю.Потемкиной. ДИЕ РАН, № 315, М., 2015 г.
316. Италия: от Второй Республики к Третьей? Под ред. Е.А.Масловой. ДИЕ РАН, № 316, М., 2015 г.
317. Евроинтеграция Украины: перспективы, последствия и политика России. Под ред. А.И.Бажана. ДИЕ РАН, № 317, М., 2015 г.
318. Сепаратизм в политической жизни современной Европы. Под ред. П.Е.Канделя. ДИЕ РАН, № 318, М., 2015 г.
319. Ход, итоги и последствия всеобщих парламентских выборов 2015 г. в Великобритании. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН, № 319, М., 2015 г.
320. Выборы и избирательные кампании в Европе (2014–2015 гг.). Под ред. В.Я. Швейцера (отв. ред.) и др. ДИЕ РАН, № 320, М., 2015 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2014–2015

305. Portugal: 40 Years after the Revolution. What is Next? Ed. by V.L.Vernikov. Reports of the IE RAS, № 305, M., 2014.
306. The Italian Republic in a Changing World. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 306, M., 2014.
307. N.M.Antyushina Arctic: a New Framework of the International Cooperation. Reports of the IE RAS, № 307, M., 2014.
308. A.A.Kanunnikov. European Union – Latin America: economic, political, social cooperation. Reports of the IE RAS, № 308, M., 2014.
309. UK moving towards general election – 2015. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 309, M., 2014.
310. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part I. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 310, M., 2014.
311. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part II. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 311, M., 2014.
312. Germany. 2014. Part I. Economy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 312, M., 2015.
313. Germany. 2014. Part II. Policy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 313, M., 2015.
314. The role of small parties in party-political system of Germany. Ed. by V.B.Belov, E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 314, M., 2015.
315. Migration in Europe: problems and remedies. Ed. by N.B.Kondratyeva, O.Yu.Potemkina. Reports of the IE RAS, № 315, M., 2015.
316. Italy: from the Second Republic to the Third? Ed. by E.A.Maslova. Reports of the IE RAS, № 316, M., 2015.
317. Euro integration of Ukraine: prospects, consequences and Russia's policy. Ed. by A.I.Bazhan. Reports of the IE RAS, № 317, M., 2015.
318. Separatism in the political life of modern Europe. Ed. by P.E. Kandel. Reports of the IE RAS, № 318, M., 2015.
319. UK General Election-2015: the Pre-election Campaign, Results and Consequences. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 319, M., 2015.
320. Elections and election campaigns in Europe (2014–2015). Ed. by V.Ya.Shweitzer and others. Reports of the IE RAS, № 320, M., 2015.