Текст · 20 июля 2022, 13:51
Ури Фридман,

Реформировать нельзя распустить. Может ли Совет Безопасности ООН снова стать эффективным органом для предотвращения военных конфликтов

С момента начала российского вторжения в Украину Совет Безопасности ООН был в центре внимания, но едва ли кто-то ожидал от него серьезных действий по урегулированию конфликта — все скорее наблюдали за индивидуальными выступлениями и аргументами делегатов стран. Сегодня представительный международный орган утратил практически все рычаги контроля над мировой безопасностью, и все чаще звучат мнения о необходимости его масштабной реформы. С разрешения издания *The Atlantic* «Медиазона» публикует перевод текста Ури Фридмана, который рассказывает, какие варианты переформатирования Совбеза обсуждаются — и почему они вряд ли будут реализованы.

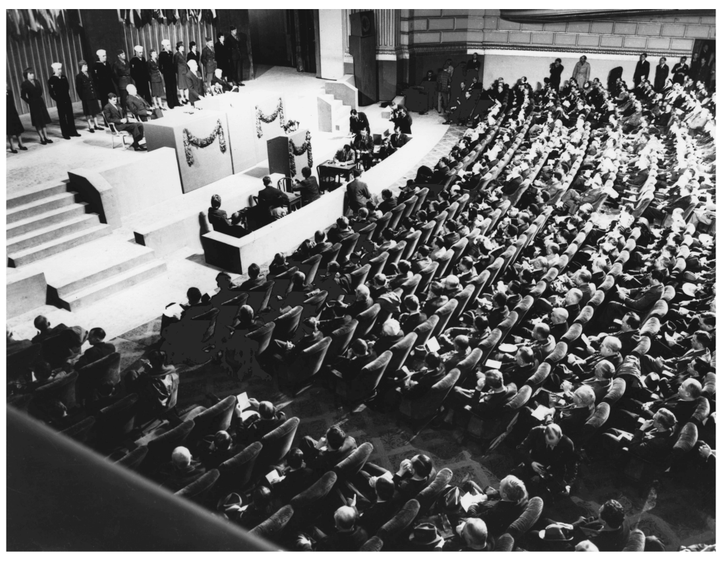
С момента основания Совета Безопасности Организации Объединенных Наций прошло 77 лет, и теперь, по итогам этого непростого периода, перед ним стоит недвусмысленный выбор: реформироваться или исчезнуть.

Особенно ярко кризис организации проявился в первые недели войны в Украине, когда пост председателя Совбеза занимал представитель России — пока его страна цинично нарушала основополагающие принципы ООН.

Вскоре президент Украины Владимир Зеленский отрецензировал этот позорный спектакль, заявив, что организации вроде Совета Безопасности уже не справляются со своими задачами, и предложив создать новый «союз ответственных стран». Идея Зеленского состоит в том, что *U-24* должен быть готов в течение 24 часов предоставить помощь государству, ставшему жертвой военной агрессии, стихийного бедствия или острой кризисной ситуации в сфере здравоохранения. Это, разумеется, была лишь идея без конкретики, но сам факт удивителен, потому что предложение поступило от охваченного войной государства, как если бы владелец горящего дома призывал переписать правила пожарной безопасности. Когда международные организации столь наглядно демонстрируют свою несостоятельность, это здорово помогает понять их недостатки и необходимость что-то с этим делать.

Еще до того как Россия вторглась в Украину, Совет Безопасности переживал глубокий внутренний кризис, из-за которого долгое время не принимались решения по насущным проблемам, от масштабных нарушений прав человека до «нетрадиционных» угроз глобальной безопасности (изменения климата и пандемии). В итоге оказывалось, что самый могущественный орган мировой организации с самым массовым представительством по большей части обходит вниманием самые актуальные проблемы человечества. И если Совбез не примет решительные меры, чтобы проснуться, он рискует просто стать бессмысленным. Впрочем, пока больной скорее жив, чем мертв, и эксперты предлагают разнообразные подходы к лечению. И пусть маловероятно, что они будут претворены в жизнь,

сторонников таких реформ вдохновляет история: сам по себе Совет Безопасности появился на свет лишь благодаря столь же невероятному стечению обстоятельств.



Конференция ООН в Сан-Франциско, 25 апреля 1945 года. Фото: AP

Совет Безопасности появился в структуре ООН в 1945 году в качестве органа, закрепляющего положение в мире стран — победительниц гитлеровской Германии и Японии, и позволил «закрепить за Советами, Британией, США, а также Францией и Китаем роль мировых полицейских», говорит Ричард Гоуэн, директор направления по работе с ООН в неправительственной организации «Международная кризисная группа» *(-ICG)*. Предполагалось, что Совбез станет механизмом, который и после войны продолжит скреплять союз стран коалиции, предоставив им право вето в органе с беспрецедентными полномочиями, который мог инициировать военные действия и проводить операции по поддержанию мира, вводить международные санкции и принимать обязательные к исполнению резолюции.

Увы, с началом холодной войны «мировые жандармы» занялись борьбой друг с другом. Право вето, которое поначалу казалось разумной платой за участие в процессе великих держав, все больше стало походить на проклятие.

Пожалуй, в самые напряженные моменты холодной войны Совет Безопасности был в еще более серьезном кризисе, чем сейчас, и не имел никакого влияния не происходящее. Он не собирался месяцами, в 1959 году принял лишь одну резолюцию, а в 1970–1980-х годах не вмешивался в противостояние между серьезными игроками. По окончании холодной войны Совбез на какое-то время обрел смысл собственного существования и начал активно работать, но вскоре вновь застопорился. Ему не удалось эффективно отреагировать на ряд международных кризисов, от геноцида в Руанде и резни в боснийской Сребренице до второй войны в Ираке, гражданской войны в Сирии, аннексии Крыма Россией и массовых зверств в суданском Дарфуре или мьянманском Ракхайне.

Совет не смог проявить себя и на поприще решения новейших проблем, несущих серьезные угрозы для безопасности человечества. Он оказался на обочине процессов по борьбе с пандемией коронавируса: членам Совбеза потребовалось несколько месяцев, чтобы принять резолюцию с призывом к участникам войн по всему миру соблюдать гуманитарное прекращение огня на время пандемии — и этот призыв, разумеется, услышан не был. В борьбе с климатическими изменениями также успехов мало. В 2021 году Россия наложила вето на вполне безобидную резолюцию, которая признавала изменение климата угрозой миру и безопасности, хотя такую формулировку поддерживали 113 государств — второй по величине показатель международной поддержки для резолюций за всю историю организации.

Еще одна проблема Совета Безопасности — кризис легитимности. Список его постоянных членов — это исторический срез сильнейших держав мира образца 1945 года. В нем нет постоянных представителей из Африки или Латинской Америки, не представлены такие влиятельные государства, как Индия и Япония. Как сказал в 2018 году Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, Совбез «более не отражает» современный геополитический расклад сил.

Нападение России на Украину показало, насколько неэффективным может быть Совет Безопасности, когда в роли агрессора выступает его постоянный член, использующий свою роль в органе как щит. В первые дни конфликта Россия наложила вето на резолюцию с требованием о прекращении незаконной агрессии и выводе войск из Украины, хотя некоторые эксперты утверждали, что она как участник конфликта не имеет права так поступать. Сторонникам заявления пришлось преобразовать его в не имеющую обязательной силы резолюцию, которую Генеральная Ассамблея ООН, к ее чести, приняла без вопросов. Позиция Москвы также не дает Совету Безопасности поручить Международному уголовному суду рассмотрение дела о российской агрессии в Украине. То же самое с экономическими санкциями, которые в итоге были введены против Москвы не через Совбез, а на уровне стран-единомышленниц.

При этом ООН, конечно же, не осталась безразличной к украинскому кризису. Генеральная Ассамблея проголосовала за отстранение России от участия в Совете по правам человека. Должностные лица ООН расследуют возможные военные преступления

в Украине, агентства ООН оказывают гуманитарную помощь украинцам и помогают беженцам. Да и сам Совет Безопасности, при всех его недостатках, пока не кажется окончательно безнадежным. Он пока продолжает успешно работать по направлениям, не касающимся Украины: к примеру, Совбез подтвердил мандат миссии Африканского союза в Сомали и продлил миссию ООН в Афганистане.

«Мы понимаем, что в кулуарах, к примеру, китайцы подходят к русским и говорят: "Давайте-ка поаккуратнее тут. Мы заинтересованы в том, чтобы ООН оставалась эффективной в таких местах, как Афганистан, и не хотим, чтобы вы разрушили всю систему"», — объясняет Гоуэн. Он считает, что совет сохраняет ценность как «место, где могущественные державы могут обсудить определенные вопросы безопасности», такие как санкции против Северной Кореи в связи с ее ядерной программой или рассыпающуюся на глазах ядерную сделку с Ираном.

Сегодня циркулирует множество идей разной степени практичности и амбициозности по реформированию Совета Безопасности. Среди них — добровольный отказ постоянных членов от права вето в случае массовых зверств, а также лишение права вето по вопросам, связанным с глобальными угрозами человечеству, такими как изменение климата, опасные болезни и ядерное оружие. Есть предложения сделать Совбез более представительным в глобальном масштабе, а также изменить процесс выбора Генерального секретаря ООН так, чтобы его назначение меньше зависело от постоянных членов Совбеза.

Нападение России на Украину уже привело к одному, хоть и небольшому, но существенному изменению: всякое вето на резолюцию Совета Безопасности теперь автоматически влечет за собой обсуждение вопроса в Генеральной Ассамблее в течение десяти дней. И наконец, самая, пожалуй, разумная идея, которую мне довелось слышать, — изменение устава ООН таким образом, чтобы квалифицированное большинство стран в Генассамблее (возможно, с согласия большинства постоянных членов Совбеза) могло преодолеть вето одного из постоянных членов Совбеза.

Эту идею недавно предложил Зейд Раад аль-Хусейн, который знает систему ООН вдоль и поперек как бывший верховный комиссар по правам человека, посол Иордании в ООН и миротворец в бывшей Югославии. По его представлению, трех четвертей или семи восьмых голосов в Генеральной Ассамблее должно быть достаточно, чтобы преодолеть вето постоянного члена.

Бывший министр экономики Турции Кемаль Дервиш и бывший министр финансов Колумбии Хосе Антонио Окампо, также бывшие функционеры ООН, предложили нечто похожее: добавить в устав положение, позволяющее «подавляющим большинством голосов — например, не менее чем двум третям стран-членов или количеству голосующих стран, представляющему не менее двух третей населения мира, — преодолеть вето». Специалист по международным отношениям Энтони Панке выдвинул свой вариант: преодоление вето голосами двух третей стран в Генассамблее и/или четырех из пяти членов Совета

Безопасности. Примерно такой — невероятно высокий — уровень международной солидарности был продемонстрирован при обсуждении мартовской резолюции Генеральной Ассамблеи, призывающей положить конец российскому вторжению в Украину.

Препятствием к изменениям, однако, остается необходимость заручиться одобрением двух третей членов ООН, включая всех постоянных членов Совета Безопасности, а это возможно только путем ратификации поправок к международным договорам на национальном уровне. Россия и Китай, скорее всего, ратифицировать такие изменения не будут. Возможно, даже Франция и Великобритания не будут готовы к такой реформе, хотя и не накладывали вето с 1989 года. Наконец, против могут выступить и Соединенные Штаты Америки, которые часто пользуются правом вето для защиты Израиля от резолюций, связанных с израильско-палестинским конфликтом.

Есть и еще одно существенное опасение: обсуждение изменений в устав ООН может открыть ящик Пандоры в мировом масштабе. У стран мира «есть длинный список пожеланий по реформированию Совбеза, — говорит Гоуэн. — К примеру, время от времени просыпается КНДР, которая требует, чтобы совет уделил больше внимания обсуждению японских военных преступлений в 1940-х годах. Словом, у каждого найдутся свои требования. Поэтому, если приступать к реформам, нужно быть готовым к тому, что ограничиться несколькими ограниченными целями не выйдет». Именно поэтому поправки в устав ООН принимались всего пять раз за историю организации — и ни разу с 1973 года.

Мы обычно забываем, насколько революционным было решение государств добровольно ограничить часть своего суверенитета, согласившись соблюдать решения Совета Безопасности, в том числе в вопросах вооруженных конфликтов. Это решение стало ответом на запредельные ужасы Второй мировой войны и предшествовавший им крах Лиги Наций. Карин Ландгрен, бывший заместитель Генерального секретаря ООН, а теперь исполнительный директор *Security Council Report,* некоммерческой организации, занимающейся вопросами эффективности Совета Безопасности ООН, полагает, что сегодня ситуация принципиально изменилась. «Что было радикальным в 1945 году, сегодня мне кажется фантастикой», — говорит она.

Преобразования в международных институтах, как правило, происходят в результате войн с участием мировых держав, отмечает Гоуэн, тогда как более постепенные эволюционные изменения

в этих институтах обычно являются результатом менее серьезных кризисов. Война в Украине находится где-то посередине между этими полюсами. «Если ситуация в Украине перерастет в войну крупных держав, которая откроет пространство для фундаментальных реформ с учетом различных интересов, это будет прекрасно — правда, мы все погибнем [в ходе ядерной войны]», — говорит он.

И тем не менее, возможно, что столь невероятная конструкция, как Организация Объединенных Наций, сумеет воспользоваться столь минимальными шансами, а стечение мировых кризисов даст ей необходимый импульс для перемен без новой мировой войны. Если Соединенные Штаты и их союзники хотят спасти действующую конструкцию международных отношений, которую сами помогали выстраивать, сегодня требуются решительные шаги: нужно, к примеру, возглавить решительную инициативу по реформированию дряхлеющего Совета Безопасности и надавить на Россию и Китай, заручившись их согласием на такую реформу.

Мы живем в эпоху всеобщей уязвимости перед лицом глобальных угроз, а значит, именно сейчас частичная передача власти — к примеру, в виде механизма преодоления вето в ООН — от пяти сильнейших держав по состоянию на 1945 год простому большинству стран звучит вполне оправданно. Ведь такие проблемы, как изменение климата, пандемии и угроза ядерного конфликта, касаются всех стран.

Поддержав подобные изменения, власти США на деле покажут, что не боятся и даже поддерживают

достижение всеобщего консенсуса в отношении ключевых мировых проблем. И тогда каждый неизбежно задастся вопросом: если Россия и Китай выступают против таких изменений, может быть, они пренебрежительно относятся к остальному миру? Здесь может пролегать новый фронт в концептуальном соперничестве между Москвой и Пекином с одной стороны и Вашингтоном и его союзниками с другой.

Как подчеркивают Дервиш и Окампо, «сейчас идеальный момент для демократических государств, включая США, чтобы предложить подобные изменения», а «поддержав их, администрация Джо Байдена могла бы продемонстрировать миру свою приверженность созданию более справедливой и равновесной системы отношений, отвечающей интересам большинства». «Это стало бы мощным сигналом, что США уверены в совпадении собственных национальных интересов и идеалов с интересами подавляющего большинства стран и народов мира, что вызвало бы широкую поддержку по всей планете».



Заседание Совета Безопасности ООН, 5 апреля 2022 года. Фото: John Minchillo / AP

Если же всерьез реформировать Совет Безопасности не удастся, в будущем любые желающие страны, по-видимому, будут собираться во временные коалиции в сфере безопасности довольно гибкого формата. В числе примеров такого подхода можно

назвать украинское предложение по *U-24* или коалицию стран, оказывающих Киеву военную, экономическую и гуманитарную помощь и вводящих санкции против России.

Гоуэн представляет схожую концепцию «чрезвычайной платформы», которая могла бы работать параллельно с Советом Безопасности, объединяя страны — члены ООН, структуры ООН, международные финансовые институты и агентства, которые бы помогали справляться с разного рода потрясениями в мировой экономике и системе международных отношений. Он предполагает, что такая платформа может функционировать примерно так же, как сегодняшние коалиции, в рамках которых глобальные игроки объединяют усилия для решения энергетических проблем и продовольственных кризисов, возникших в результате войны в Украине.

«Будущее международное сотрудничество, по-видимому, будет осуществляться в неформальных тематических группах, собирающихся в зависимости от текущих потребностей», — отмечает Гоуэн. К сожалению, добавил он, эти группы будут возникать, «потому что кризис есть, а существующие структуры не в состоянии с ним справиться».

Автор: Ури Фридман

Оригинал: *How the UN Security Council Can Reinvent Itself*; *The Atlantic, July 7, 2022*

Перевод: Мария Портянская