

Джумабекова Б.Н.

**К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

B.N. Dzhumabekova

**TO THE QUESTION OF THE REFORM OF THE UNITED NATIONS
AT THE PRESENT STAGE**

УДК:331/575

Статья посвящена актуальным проблемам деятельности ООН, обусловившим необходимость проведения ее реформирования на современном этапе.

Ключевые слова: ООН, реформирование, постоянные члены Совета Безопасности, причины реформирования, миротворческие силы ООН, финансирование ООН, право «вето».

The article is devoted to actual problems of activity of the UN, contributing to the need for reform at the present stage.

Key words: UN reform, the permanent members of the Security Council, the cause of reform, the UN peacekeeping force, the financing of the UN veto power.

С конца 90-х годов XX века ООН, следуя своей уставной цели, пыталась предпринимать меры для хотя бы частичного ее достижения. Но современный мир, разделенный в послевоенные годы и «холодной войной» на два лагеря, все еще не может эффективно сотрудничать. Стремясь объединить каждую из сторон биполярного лагеря, представленной постоянным членом Совета Безопасности, обладающей «правом вето» и ядерным оружием, Организация Объединенных Наций оказалась парализована.

Мы убеждены, что на данный момент нет никакой другой организации, способной заменить ООН, и не пытаемся нивелировать ее заслуги и успехи, достигнутые в прошедшие годы. Мало того, ООН – это основной легитимный способ для переговоров, обсуждения проблем в мире, поиска приемлемых и компромиссных решений для любого субъекта международного права.

Однако, последние события в мире и неутрачивающие научные полемики по поводу эффективности функционирования данной организации, наводят на вывод о «старении» Организации. ООН теряет свой авторитет и все более входит в стагнацию.

На этом фоне отметим активное участие некоторых международных организаций, которые пытаются «подменить» собой ООН, выступая силой способной «вершить суд» в рамках международного сообщества. Примером таких действий могут служить действия блока НАТО по бомбардировке Югославии (1991), операции в Ираке (2003), конфликты в Ливии, Сирии, Украине. В ходе этих

операций нарушались основные принципы и постулаты ООН: принцип суверенитета, нарушение территориальной целостности и так далее.

В связи с этим всё чаще звучат предложения по реформированию ООН, по совершенствованию механизмов ее деятельности и выработке путей выхода из кризиса. Данный вопрос актуален и для Кыргызстана, который стал членом Организации Объединенных Наций 2 марта 1992 года¹.

Справедливости ради нужно сказать, что изменения в работе ООН шли непрерывно с момента ее появления. Но в предыдущий период они не были целенаправленными и не носили системный характер². Нам представляется, что понимание необходимости реформирования пришло в конце XX века, в 1997 году, когда Генеральный Секретарь Кофи Аннан выступил с докладом «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы». В докладе, поделённом на две части, рассматривался общий обзор предстоящих реформ и её основных элементов (первая часть) и подробное описание всех необходимых мер по изменениям, включая и конкретные предложения и рекомендации

¹ В дополнение отметим, что постоянная миссия ООН в Кыргызстане была открыта в 1993 году, вскоре после обретения республикой независимости. С годами представительство ООН в Кыргызской Республике расширилось и в настоящее время многочисленные программы и агентства ООН осуществляют разностороннюю деятельность не только на общереспубликанском, но и на местном уровне. Наиболее активное сотрудничество Кыргызстана отмечено в рамках следующих организаций, входящих в систему ООН и имеющих свои постоянные представительства в Кыргызстане: Фонда народонаселения ООН (ЮНФПА), Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ ООН), Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), Программы развития ООН (ПРООН), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Программой Волонтеров ООН.

² Так, первые предложения о реформировании ООН были вызваны «берлинским» (1948-1949), «кубинским» (1962) кризисами, когда США и СССР стояли на грани ядерной войны. Генеральные секретари ООН того периода начали проводить реформы своего Секретариата (подобные реформы, например, проходили в 1953-1956, в 1964-1966, в 1974-1977, в 1985-1986 годы и т.д.).

(вторая часть)³. Тем самым, на самом высоком уровне была признана необходимость реформирования самой авторитетной международной организации.

Однако конкретные задачи по ее реформированию были сформулированы только в «Декларации тысячелетия ООН», представленной на осенней сессии Генеральной Ассамблеи 2000 года. В документе были определены принципы, которыми должны руководствоваться Организация в XXI веке. И, что немаловажно, были сгруппированы по четырем основным блокам конкретные задачи, на решение которых требуется обратить особое внимание⁴. Одной из этих задач определялось реформирование ООН, эта часть содержала более ста рекомендаций, связанных с повседневной деятельностью институтов ООН, и ряд предложений по повышению эффективности работы.

Позднее, в 2002 году, Кофи Аннан выступил с очередным докладом по реформированию ООН, который стал обзором второго пакета реформ в «Программе дальнейших преобразований». В течении 2004 года работала созданная по инициативе Генерального Секретаря так называемая «Группа высокого уровня по вызовам, угрозам и переменам» - эксперты и представители от разных стран работали над рекомендациями по дальнейшему реформированию. Эта работа была представлена в докладе Генерального секретаря под названием «При большей свободе», где суммировались все проекты и пожелания касательно хода дальнейших изменений⁵.

Отметим, что несмотря на большое количество документов и принятых предложений и рекомендаций – реальная ситуация не столь радужна, реформы осуществляются недостаточно эффективно, медленно, за минувшие 12 лет есть только незначительные подвижки. Причиной тому считаем различность и многообразие подходов по вопросам реформирования, сопротивление некоторых стран, и бюрократия в самой ООН. Обобщая, все предложения по реформированию ООН можно свести в следующие блоки:

1) Реформа Совета Безопасности (СБ ООН). Ее суть сводится к различным предложениям, которые сводятся к двум главным: увеличению количества постоянных членов и ограничению «права вето». Существуют различные подходы и разные принципы

формирования нового СБ ООН. Наиболее часто фигурирующим принципом организации является географический – одинаковое представительство стран от различных регионов. К примеру: Европа, Азия, Африка, Северная Америка, Южная Америка, Австралия и Океания. С таким подходом количество членов СБ ООН должно вырасти до 20-26 (в зависимости от количества представителей от региона). Данную концепцию предлагал Кофи Аннан в своём докладе от 2005 года. Это не единственный подход, существуют и иные принципы формирования, например, в зависимости от показателей развития, уровня ВВП, роли и вклада в деятельность ООН. Более радикален был экс-лидер Ливии Муаммар Каддафи, критиковавший работу СБ ООН и предлагавший передать функции СБ Генеральной Ассамблеи. Суть этого предложения сводилась к тому, чтобы важные решения были подконтрольны всем странам, без выделения и привилегирования отдельных стран, а сам СБ ООН предполагалось расформировать.

Много споров вызывает и вопрос относительно количества постоянных членов. Есть предложения увеличить число постоянных членов путём предоставления места государствам, достигшим высокого уровня развития, или имеющим большое влияние на международной арене. Традиционно на роль новых членов СБ рассматривают: Германию, Японию, Индию и Бразилию. Отметим, что существует точка зрения по полному расформированию института постоянных членов, что с юридической точки зрения, уравнивает права всех стран-членов ООН.

Неравноценность стран, привилегированное положение постоянных членов Совета Безопасности, когда фактически в ООН всем заправляют пять его постоянных членов, противоречит основным принципам ООН. Напомним, что решения СБ ООН имеют обязательный характер для всех, в то время как решения Генеральной Ассамблеи - только лишь рекомендательный характер. К пятёрке примыкают и ещё несколько стран из блока развитых, которые имеют влияние на ООН, благодаря большой доле взносов в бюджет Организации, что ставит их в более выгодное положение по сравнению со всеми остальными. Кроме того, отметим, что исторические противоречия между странами стоят выше принципа единства, что способствует тому, что, например, Китай выступает против получения статуса постоянного члена Совета Безопасности Японией.

Мы считаем, что увеличение количества членов СБ ООН может привести к ещё большим сложностям при принятии решений, что отразится на способностях этого важного органа ООН эффективно и оперативно реагировать на события в кризисных

³ Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. - М., 2005. - С. 69.

⁴ Говердовская Т.Н. Реформа Совета Безопасности ООН. Значение реформирования для поддержания международного мира и безопасности / Т.Н. Говердовская. М.: ИНФРА-М, 2011. –С.37.

⁵ Там же.

ситуациях. Полагаем целесообразным применять в процедурах голосования метод консенсуса, что означало бы обязательное принятие решения по проблеме на основе всеобщего согласия, по примеру Европейского Союза.

2) Реформы, направленные на повышение эффективности миротворческой деятельности ООН. На рубеже веков ООН инициировала реализацию крупномасштабного проекта, целью которого является анализ опыта миротворческих операций и подготовка к проведению реформ, направленных на увеличение ее способностей в организации и проведении миротворческих операций. Появлению данной программы послужил факт увеличения количества конфликтов с участием «голубых касок» и «голубых беретов», их усложнению, а также необходимостью в более тщательном планировании. Операции по поддержанию мира сопровождаются различными сложностями, например, необходимостью развертывания всё более крупных, затратных и постоянно увеличивающихся операций при проблеме нехватки миротворцев. Кроме того, эти сложности обусловлены выработкой и реализацией стратегий перехода от стабилизации ситуации в регионе, к ситуации, когда становится возможным окончательное разрешение конфликта.

В связи с необходимостью выработки конкретных предложений по реформированию в 2000 году по инициативе Генерального Секретаря была создана Группа ООН по операциям в пользу мира, имевшей целью проведение анализа всех недостатков и подготовку конкретных, а самое главное реалистичных предложений по исправлению недочётов. Группа, возглавляемая Лахдаром Брахими, подготовила доклад (т.н. «доклад Брахими»), суть которого сводилась к следующим рекомендациям⁶: пересмотреть существующие и принять новые обязательства государств-членов; провести реформу управления существующими подразделениями миротворцев; увеличить объёмы финансирования миротворческой деятельности ООН.

В последующем были представлены ещё несколько документов, призванных конкретизировать опыт предыдущих операций и обосновывающих необходимость изменений в структурах ООН, ответственных за миротворческую деятельность. Это доклады и программы: Общая доктрина (2008 год), Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (2010 год) и др.⁷

ООН мало продвинулась в деле реального реформирования своей деятельности, вся работа

свелась к написанию многочисленных деклараций и реорганизации различных организаций второго плана⁸. Мы поддерживаем мнение В.Н. Фёдорова⁹, что необходимы более кардинальные изменения в области миротворчества, прежде всего, необходимо создание войск ООН, действующих на постоянной основе, и, следовательно, проработки юридической базы по использованию, комплектованию и содержанию подобного рода формирований. Думаем, что наличие сил быстрого реагирования ООН позволит значительно сократить время на подготовку к вмешательству в тот или иной конфликт. Естественно, это не единственная мера, направленная на увеличение эффективности, необходим комплексный подход, включающий также создание единого центра по управлению миротворческими операциями. Полагаем, что такой центр должен отвечать за весь комплекс мер – от разработки до проведения собственно операции и поддержания сил быстрого реагирования в состоянии готовности. Реформирование этой сферы обусловлено и малой эффективностью решения конкретных вопросов и международных конфликтов (в том числе, и провалы в миротворческой деятельности), неспособностью быстро среагировать на кризисные ситуации. С момента своего основания ООН провела более 60 миротворческих операций по всему миру¹⁰. Однако, неспособность СБ ООН все более проявляется, например, в затянувшихся в течение последнего года переговорах по Сирии, которые идут практически в непрекращающемся режиме¹¹.

3) Реформирование Генеральной Ассамблеи (ГА ООН). Суть предложений заключается в резолюциях 58/126 (19 декабря 2003 г.) и 58/316 (1 июля 2004 года)¹², подразумевающих более рацию-

⁸ Отметим наиболее успешный пример реформирования вспомогательного органа Экономического и социального совета ООН – Комиссии по правам человека, которая исполняла главные функции в области продвижения и защиты прав человека в рамках ООН. На основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 15 марта 2006 г. (A/RES/60/251) Комиссия была преобразована в Совет по правам человека.

⁹ Фёдоров В.Н. Указ.соч.

¹⁰ См. подробнее: Заемский В.Ф. Указ.соч.

¹¹ СБ ООН столкнулся с противоречиями, вызванными затрагиванием интересов великих держав: с одной стороны, КНР и РФ настаивают на невмешательстве в сирийский конфликт, либо не военном вмешательстве и способствованию мирного урегулирования. В то время как США, Великобритания и Франция, входящие в блок НАТО, предлагают силовое разрешение конфликта, предлагая взять роль миротворца на себя.

¹² Электронный ресурс: <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/>

⁶ Заемский В.Ф. ООН и миротворчество. - М.: Международные отношения, 2008. – С.48.

⁷ Заемский В.Ф. Указ.соч.

нальное использование средств, выделяемых на функционирование ГА ООН, совершенствование механизмов работы и уменьшение бюрократизации. Но, самое главное – наделение резолюций ГА ООН реальной юридической силой, аналогичной резолюциям СБ ООН.

4) Реформирование Секретариата ООН. Все предложения сводятся к модернизации самого Секретариата и подгонкой его к современным реалиям. Особо выделяются претензии к профессионализму Генерального Секретаря и квалификации сотрудников, способных в современных условиях реагировать и адекватно оценивать события и текущую международную ситуацию. Действующая кадровая политика далека от рациональной и предполагает работу на основе постоянного контракта, но допускает к сдаче вступительных экзаменов только тех, чья национальность «недостаточно представлена» в той или иной конкретной профессиональной сфере. Одним из серьёзных препятствий мы считаем возрастной ценз для сотрудников: от 32 до 62 лет. Ограничение по возрасту не позволяет даже самому блестящему, но молодому специалисту быть принятым на работу. Система постоянных контрактов не позволяет принимать на работу новых сотрудников. Верхний возрастной ценз в 62 года предусматривает обязательный выход на пенсию, в результате чего многие профессионалы вынуждены уходить.

Отметим также непростую структуру ООН, которая обладает сложной и разветвлённой системой комитетов и комиссий, а также достаточно большим штатом (более 60 000 человек)¹³. За бюрократизованность ООН обуславливает затягивание принятия решений по тем или иным вопросам (в том числе, и по самому реформированию), сложность оформления бумаг (ведь даже в здания ООН пускают не всех и не сразу), слабую ответственность на местах, нецелевое расходование средств. Одним из ярких примеров бюрократизма является наличие Военно-Штабного Комитета, который не получает никаких указаний по работе с 1947 года (!), однако продолжает собираться каждые две недели на заседания. При этом на нужды Комитета выделяется до 5 миллионов долларов ежегодно¹⁴.

Необходимо отметить, на наш взгляд, и политическую окраску принимаемых решений, когда принятие или непринятие положения напрямую зависит от влияния страны-инициатора на саму ООН, отдельные её органы и бюрократию в целом.

5) Реформа Международного суда ООН.

Предлагается расширить круг полномочий Суда, разрешить ему инициировать и проводить судебные разбирательства, исследовать факты, даже если страны не обращаются к Суду. Полагаем, что такой подход будет способствовать мирному урегулированию споров, не доводя конфликт до более «горячей» стадии. Кроме этого, предлагается расширить юридическую силу решений Суда. На данный момент вердикты Международного суда ООН обязательны только для сторон в определенном споре и только в отношении конкретного дела.

6) Проблема финансирования ООН. Отметим, что регулярный бюджет ООН порядка 5,5 млрд. долл.

США¹⁵, расходуется на обслуживание мероприятий, персонала и базовой инфраструктуры ООН. Известно, что на протяжении последних 20 лет ООН, финансируемая за счет взносов ее членов, всё больше испытывает финансовые затруднения. Для каждой страны-участницы определена сумма, основанная на расчёте ее платёжеспособности по количественному показателю ВВП. Естественно, что определение единой для всех стран суммы нереально, однако, нынешняя ситуация, когда учитываются экономические возможности развивающихся стран, также обуславливает хроническое недофинансирование бюджета ООН. Такая тупиковая ситуация перманентно создает противоречия между развитыми странами, имеющие большую долю взносов в бюджет ООН и претендующих на место постоянного члена в СБ ООН или требующих уменьшения их доли (Германия, Япония). Отметим, что бюджет организации определяется на Генеральной Ассамблее, но конкретное распределение расходов происходит под покровом тайны в скромном Консультативном комитете по административно-бюджетным вопросам. Даже в случае острой необходимости Генеральный секретарь ООН не имеет технических возможностей добиться необходимого перераспределения ресурсов.

Среди других проблем необходимо также отметить нецелевое использование средств и широко известные коррупционные скандалы в ООН (к примеру, нашумевший скандал в связи с гуманитарной программой в

Ираке «Нефть в обмен на продовольствие»¹⁶).

В сентябре 2005 года Генеральная Ассамблея ООН приняла итоговую декларацию саммита, в которой говорится о необходимости реформирования ООН. Это очередная попытка реанимировать авторитетную международную организацию. Практически все международные акторы согласны с необходимостью проведения реформ ООН. Однако между ними нет единого подхода в определении очередности реформ, степени их радикальности,

¹³ Сашин В.Л. Основные факты об Организации Объединенных Наций/В.Л. Сашин. – М.: Весь Мир, 2005 г.- С.356.

¹⁴ Говердовская Т.Н. Указ.соч.

содержания и конечных результатов реформ. Отдельные государства справедливо призывают к большему учету их интересов, неправительственные организации - к большей демократичности и открытости, глобалисты - к созданию на базе ООН общемирового правительства, технократы - к большей продуктивности и эффективности, а консерваторы - к большей самостоятельности отдельных государств.

Какими бы тяжелыми ни были времена для ООН, и какие бы ни писались сценарии будущего ее развития, все же очевидно, что она остается главным авторитетом в международном регулировании для большинства государств и людей, верящих

в ООН, как организацию способную решать любые проблемы мирового сообщества.

¹⁵ Заемский В.Ф. Кому нужна реформа ООН. В интересах всех и каждого / В. Ф. Заемский – СПб.: Международные отношения, 2010 г.- С.70.

¹⁶ В скандале были замешаны высокопоставленные сотрудники ООН, наживавшиеся на этом, в числе которых оказался и сын Генерального секретаря ООН Кофи Аннана. Кроме того, широко известны такие неприятные примеры, как финансовые махинации, фаворитизм и даже сексуальные преступления с участием высокопоставленных функционеров ООН.

Рецензент: д.э.н., профессор Азисбаев Р.Э.