

Фонд имени Генриха Бёлля

**РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
В ГЛОБАЛИЗИРОВАННОМ МИРЕ**

РЕФОРМА ООН

Перевод с немецкого

Москва
«Звенья»
2006

ББК 67.412:66.4
Р 68

*Биргит Лаубах,
Ульрих К. Пройсс,
Йоша Шмирер,
Петер-Тобиас Штолль*

**МЕМОРАНДУМ
«РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
В ГЛОБАЛИЗИРОВАННОМ МИРЕ.**

**Мир в начале XXI века перед лицом
политических вызовов в сфере безопасности»**

Содержание

| | |
|---|-----------|
| Предисловие | 6 |
| О меморандуме | 8 |
| 1. Постановка проблемы в историко-политическом аспекте | 9 |
| 1.1. Перемены | 9 |
| 1.2. Противоречивые структуры мира | 11 |
| 1.3. Основные принципы Организации Объединенных Наций | 12 |
| 1.4. Условия эффективности права Организации Объединенных Наций | 14 |
| 1.5. Роль великих держав в урегулировании ООН международных отношений | 15 |
| 2. Современные проблемы безопасности — проблемы цивилизации | 19 |
| 2.1. Изменения межгосударственного устройства | 23 |
| 2.2. Изменения «естественного права» на самооборону | 24 |
| 2.3. Суверенитет означает ответственность | 26 |
| 3. Новые угрозы и актуальная международно-правовая дискуссия на эту тему | 30 |
| 3.1. Внутренние угрозы сообществу государств | 30 |
| 3.1.1. «Несостоявшиеся государства» | 30 |
| 3.1.2. «Государства-мошенники» (<i>rogue states</i>). | 32 |
| 3.2. Оружие массового уничтожения | 33 |
| 3.2.1. Оружие массового уничтожения модифицирует угрозы | 33 |
| 3.2.2. Традиционная стратегия борьбы с оружием массового уничтожения | 34 |
| а) Механизмы контроля за атомным оружием | 34 |
| — Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. и сходные и дополнительные механизмы | 34 |
| — Механизм контроля над ракетами и их технологиями | 35 |
| — Международный механизм контроля за плутонием | 35 |
| — Безъядерная зона | 35 |
| б) Механизмы контроля за химическим оружием | 36 |
| в) Механизмы контроля за биологическим оружием | 36 |
| 3.2.3. Дефицит действующих механизмов нераспространения | 37 |
| 3.2.4. Новые стратегии и возможные реформы международной системы нераспространения | 38 |
| 3.2.5. «Обязательство по принятию превентивных мер» (« <i>Duty to Prevent</i> ») — американская концепция по нераспространению | 39 |
| 3.3. Терроризм | 41 |
| 3.3.1. Феномен международного терроризма | 41 |
| 3.3.2. Терроризм или легитимное сопротивление — терминологические проблемы | 42 |
| 3.3.3. Запрещение террора на глобальном и европейском уровне | 43 |
| 3.3.4. Борьба против террора и право на самооборону | 44 |
| 3.3.5. Расширение права на самооборону | 45 |
| 3.3.6. Роль прав человека и гуманитарного международного права в борьбе против террора | 46 |
| 4. Права и обязанности государства, а также роль общества и индивидуума | 47 |
| 4.1. «Ответственность за защиту» (« <i>Responsibility to protect</i> ») | 48 |
| а) Вмешательство | 49 |

| | |
|--|-----------|
| б) Условия для военного вмешательства | 49 |
| в) Роль и образ действий Совета Безопасности | 49 |
| 4.2. Права и обязанности — новое понятие суверенитета | 50 |
| 4.3. Гарантии международной безопасности со стороны ООН и Совета Безопасности | 50 |
| 4.4. Расширение юрисдикции Международного уголовного суда — новый инструмент, гарантирующий международную безопасность. | 52 |
| 4.5. Коллективные действия вне системы Организации Объединенных Наций . | 52 |
| 4.6. Международная ответственность и контроль. Роль региональных организаций | 53 |
| 4.7. Необходимое содействие средних государств | 53 |
| 4.8. Всемирный союз демократических государств. | 53 |
| 4.9. Роль индивидуума и роль общества | 54 |
| 4.10. Международная общественность и роль неправительственных организаций | |
| 5. Заключение: от «либерального» международного права к «социальному» | 55 |
| Резюме | 57 |

Предисловие

Меморандум «Роль международного права в глобализированном мире» является предварительным итогом одногодичного проекта Фонда им. Генриха Бёлля. Он подытоживает интенсивную дискуссию о новых задачах в сфере международной безопасности и правовых принципах «нового мирового порядка». Наряду с авторами меморандума в этой дискуссии принимали участие известные ученые, политики и представители Фонда им. Генриха Бёлля.

Конец послевоенного противостояния двух великих держав и западного и восточного блоков является не менее важным поворотным пунктом, чем террористический акт 11 сентября 2001 г. Ограниченность возможностей государств в условиях стремительной экономической глобализации также ставит новые задачи перед международной политикой. Война на Балканах, геноцид в Руанде, война в Ираке и стратегия США в борьбе с терроризмом вызвали интенсивную дискуссию о роли международного права и ООН. Можно ли решить задачи глобализованного мира с помощью правил и структур, сложившихся после Второй мировой войны?

Организация Объединенных Наций была создана не только как гарант мира и безопасности при условии взаимного отказа государств от применения силы, но и для защиты прав человека. Однако лишь треть государств-членов ООН соответствует общепринятым критериям демократического общества. Между ними до сих пор не налажено формальное сотрудничество. Имеет ли смысл создание союза демократических государств внутри ООН? Как совместить цель «глобализации демократии» и требования экономического развития и экологической справедливости?

Учащение этнических чисток и жестокие акты насилия против гражданского населения вызвали всемирные дебаты о правомерности вмешательства международного сообщества в случае, если меж- и внутригосударственные конфликты приводят к гуманитарным катастрофам. Война против иракского режима поставила вопрос, допустимо ли, помимо гуманитарного, и «демократическое вмешательство» и кто должен принимать это решение. Суверенитет равноправных государств должен содействовать самоопределению народов. Теряет ли режим, систематически нарушающий основные права своих граждан, право на «невмешательство во внутренние дела» и на государственный суверенитет?

На деле принцип невмешательства во внутригосударственные конфликты давно уже вызывает вопросы, и грубые нарушения государством прав своих граждан могут оправдать вмешательство, будь то экономические санкции в ЮАР в эпоху апартеида или военные на Балканах. Государственный суверенитет, стало быть, не абсолютен. В других политических сферах, как, например, в области глобальной охраны окружающей среды, он уже дал трещину. Дестабилизирующие последствия таких глобальных экологических проблем, как изменение климата, заражение рек или обмеление морей, несут немалый конфликтный потенциал. Не будет преувеличением считать огромные выбросы углекислого газа в высокоразвитых индустриальных государствах «экологической агрессией» по отношению к остальному миру.

Угроза насилия, которую несет международный терроризм, и участие в военных конфликтах негосударственных субъектов также ставят новые задачи в области политики безопасности. Это особенно актуально вследствие распро-

странения оружия массового уничтожения, которое в руках террористических группировок превращается в непредсказуемую угрозу для международной безопасности. Чтобы найти международно-правовые ответы на эти новые задачи, поставленные глобальными переменами, необходим консенсус по новым вопросам политической безопасности XXI века, являющимся также и вопросами развития. Данный меморандум предлагает в этой связи направить развитие «либерального» международного права в сторону «социального», что позволит на правовом и институциональном уровнях решать проблемы долгосрочного развития.

Для того чтобы Организация Объединенных Наций справилась с задачами XXI века, она нуждается в реформе своих учреждений и процессов принятия решений, в особенности необходима реформа структуры Совета Безопасности.

Мы приносим благодарность дискуссионной группе по вопросам международного права, в особенности авторам, взявшим на себя труд свести в этом тексте результаты разносторонних дискуссий, проходивших в течение года. Разумеется, Фонд им. Генриха Бёлля не давал никаких инструкций, касающихся их содержания. Мы хотим представить этот меморандум для международной дискуссии и расширить дебаты, включив в них отдельные аспекты глобальных перемен, например реформу международного экологического права.

Координатором и ответственной за проект со стороны Фонда была наш менеджер Биргит Лаубах, Саша Мюллер-Креннер руководил группой докладчиков на тему «Европа—Трансатлантика», а Андреа Пешель — внештатная сотрудница. Приносим им благодарность за ответственное отношение и активность.

*Ральф Фюкс,
член правления Фонда им. Генриха Бёлля*

О меморандуме

Меморандум «Роль международного права в глобализированном мире. Мир в начале XXI века перед лицом политических вызовов в сфере безопасности» был написан по инициативе и по заказу Фонда им. Генриха Бёлля группой авторов, координируемых мною, Биргит Лаубах. В состав группы входили проф. др. Ульрих К. Пройсс, проф. др. Тобиас Штолль и Йоша Шмирер¹. При составлении меморандума группа опиралась на дискуссии «круглого стола», в которых по приглашению Фонда им. Генриха Бёлля с октября 2003 г. участвовали около 30 экспертов. Дискуссионная группа встречалась семь раз.

В рамках этой инициативы Фонд им. Генриха Бёлля организовал ряд публичных докладов и дискуссий, давших немало импульсов авторам меморандума. Это доклады федерального конституционного судьи проф. др. Брун-Отто Брайда и сотрудника газеты «Ди Цайт» Бернда Ульриха на тему «Будущее международного права» и доклады проф. Христиана Томушата, др. Ульриха Шнекенера и проф. др. Маркуса Краевского на тему «Терроризм и проблема нераспространения оружия массового поражения». На другом мероприятии, организованном совместно с Американской академией, обсуждалась проблема обороны от терроризма в правовом государстве (американский опыт) с участием проф. др. Чарльза Фрида, проф. др. Ульриха К. Пройсса и проф. др. Христиана Томушата. Публицист Йонатан Шелль прочитал доклад «Отказ от применения силы под вопросом. Существует ли альтернатива военному вмешательству?». Заключительное мероприятие на тему «Ограничения государственного суверенитета и право на вмешательство» прошло с участием бывшего генерала Клауса Науманна, члена правления партии «Союз 90/Зеленые» Ангелики Бер и бывшего посла ФРГ в Канаде Пауля Хайнбекера. Вел этот «круглый стол» Саша Мюллер-Креннер, руководитель Европейского отдела Фонда им. Генриха Бёлля, а Андреа Пешель подготовила мероприятие. От имени авторов я благодарю их обоих. Многочисленные «круглые столы» были для нас очень важны. Приносим благодарность всем участникам, в том числе Свену Мисслингу, содействовавшему группе.

«Круглый стол», публичные мероприятия, разработка и проект меморандума послужили информационной базой при подготовке внешнеполитического ежегодного съезда Фонда им. Генриха Бёлля, состоявшегося в июне 2004 г. в Берлине, посвященного роли международного права и Организации Объединенных Наций в глобализированном мире.

В заключение: группа авторов сконцентрировала свое внимание на структурно-политических проблемах и проблемах безопасности начала XXI века. Мы отдаем себе отчет в том, что вопросы международной безопасности нельзя рассматривать отдельно от других проблем миропорядка, в особенности от проблемы социальной и экономической справедливости, от расширения и соблюдения прав человека, от охраны окружающей среды в условиях постоянного развития и расширения экономических, культурных и научных связей. Заслуга ООН состоит в том, что благосостояние, справедливость и, в особенности, га-

¹ Др. Биргит Лаубах — юрист и администратор Фонда им. Генриха Бёлля; проф. др. Ульрих К. Пройсс — профессор общественного права и политики в Свободном университете, Берлин; проф. др. Тобиас Штолль преподает на юридическом факультете Университета г. Гёттинген, руководитель Отдела международного экономического права при Ин-те международного права в г. Гёттинген; Йоша Шмирер — сотрудник отдела планирования Министерства иностранных дел.

рантии прав человека она видит условием сохранения мира. Ее значительные заслуги на этом поприще — важный и неотъемлемый вклад в международную безопасность.

Др. Биргит Лаубах

1. Постановка проблемы в историко-политическом аспекте

Международное право и Организация Объединенных Наций в последние годы не раз подвергались критике. Они, дескать, не в состоянии решить проблемы XXI века, что уменьшает их роль. События в Ираке, стремительная оккупация, возникшие впоследствии проблемы, быстрое свержение режима Саддама Хусейна и затяжной и вызывающий много вопросов переход к новому строю показали, однако, что ООН нельзя заменить никакой другой «коалицией послушных» и что даже супердержава США не может игнорировать ООН.

Дискуссии о международном праве и ООН выявляют проблемы сложной международной обстановки, и если эти проблемы вообще разрешимы, то все же в рамках международного права и ООН.

Как и в период основания Организации Объединенных Наций и после «холодной войны», сегодня мир стоит перед задачей создания условий, взаимной поддержки в атмосфере свободы, безопасности и стабильности, которые позволили бы преодолевать новые конфликты, не ставя под угрозу мирное существование.

После долгого вынужденного бездействия из-за конфронтации восточного и западного блоков у Организации Объединенных Наций появился шанс на создание миропорядка, при котором с исчезновением блоков не исчезнут, однако, все противоречия. Обнажаются проблемы, которым не было уделено достаточного внимания ранее, очевидны новые и уже казавшиеся преодоленными угрозы международному миру. Использует ли ООН этот шанс, зависит не в последнюю очередь от великих держав, а прежде всего от постоянных членов Совета Безопасности, от их способности и готовности к сотрудничеству, а также от их воли признавать полномочия Организации Объединенных Наций и международного права, в первую очередь по отношению к самим себе.

1.1. Перемены

Со времени крушения советской империи (1989) и распада Советского Союза (1991) международная обстановка существенно изменилась. 11 сентября 2001 г. стало ярким свидетельством того, как изменился мир.

Еще до 11 сентября вторжение и аннексия Ираком Кувейта, этого члена ООН, ситуация на Балканах наглядно продемонстрировали, насколько хрупким оказалось мировое сообщество по окончании «холодной войны». Кровавая бойня и истребление племени тутси в Руанде показали, насколько взрывоопасна этническая ситуация во многих государствах Юга. События в Руанде ускорили распад Конго, что повлекло сотни тысяч человеческих жертв. В войну за господство в Конго было вовлечено немало африканских государств. Но Конго не единственное африканское государство, которое может потонуть в

этом кровавом хаосе. Судан, самое крупное африканское государство, также можно привести в качестве примера того, как сочетание централизма, установленного колониальными властями, и традиционной племенной структуры может приводить к насилию.

Борьба за сырье, пользующееся спросом на мировом рынке, и за ресурсы слабых стран и государств, охваченных военными конфликтами, зачастую ужесточается в результате вмешательства соседей и других внешних сил. Так, в Афганистане после вывода советских войск на внутреннее положение повлияло соперничество соседних государств. Без поддержки Пакистана, наверное, господство талибов было бы невозможно. А без поддержки НАТО со стороны Индии, Ирана и России он вряд ли был бы в состоянии оказать сопротивление новой централизованной власти.

Данные события свидетельствуют о том, насколько хрупко и уязвимо мировое сообщество, несмотря на то (или как раз потому?), что сегодня на земле нет такого уголка, где бы не было формально независимого государства. Освобождение Восточного Тимора после нескольких десятилетий жестокой индонезийской оккупации, однако, показало, что правовые требования, хотя фактически и подавленные силой, но поддерживаемые ООН, остаются справедливыми. Для постимпериалистического мира равно характерны как уязвимость, так и настойчивость правовых требований. Несмотря на обилие событий за последние 15 лет, все еще трудно понять, в чем заключается основной характер перемен.

С концом советского господства завершился процесс распада европейских империй и деколонизации, пусть во многом и формально. История еще не знала, чтобы за такой короткий период, за неполное столетие (1918–1989), от имперской системы не осталось бы камня на камне. В то же время мировое сообщество в лице освобожденных государств Восточной Европы и новых государств, созданных на обломках Советского Союза и Югославии, обрело свою полноту на основе идей ООН. Эти процессы, судя по всему, исчерпывают право на самоопределение в смысле права на отделение государства, а его легитимирующая сила пропадает.

Деколонизация и окончательное формирование мирового сообщества формально закрепляют на постимперских и постколониальных территориях первоначальную европейскую политическую модель, «вестфальскую систему», узаконенную Организацией Объединенных Наций. То, что такой бурный и глубокий переворот не мог протекать гладко, продемонстрировали колониальные освободительные войны и военные конфликты, чаще между новыми государствами. Новые государства появились, когда структуры ООН уже сформировались. Одновременно мировое сообщество становится все более гетерогенным, образует блоки и втягивается в глобальный механизм урегулирования, все еще находящийся под влиянием имперской системы. Суть перемен 1989–1991 гг. заключается в том, что с ликвидацией «баланса страха» исчезла та основа, на которой в мировом сообществе до сих пор действовали механизмы урегулирования. В то же время формальное приобретение мировым сообществом окончательного вида осложняет отношения между государствами. Этот парадокс не способствует ясности в международной политике.

То, что репрессивные механизмы в отношениях между блоками больше не действуют, отразилось в первую очередь на тех странах, которые находились вне этих блоков и их стабильность обеспечивали только эти механизмы. Имен-

но здесь сконцентрированы военные конфликты. Некоторые молодые и непрочные государства, самые их основы, находятся в опасности.

США, «единственная сохранившаяся сверхдержава», особенно поддается искушению заменить прежний механизм урегулирования собственной властью, беря на себя роль гегемона.

Саморазрушение и имперские ловушки чрезвычайно опасны, они грозят сегодня всему мировому сообществу.

Радикальность перемен станет понятной, наверное, только со временем, так как их формы не выходят за рамки мирового сообщества, более того, они, кажется, придают мировому организму окончательную форму и не несут ничего нового. Почему преодоление прежнего механизма урегулирования, который считался репрессивным, создает такие принципиальные проблемы? В 1989–1991 гг. казалось, что путь к освобождению по уже проложенному пути открыт. Казалось, что международное право и ООН уже сформировали структуры «нового мирового порядка», но со временем выявились новые проблемы. Об этом говорил и с учетом этого работал еще Джордж Буш-старший. Рефлекторные и бездумные оглядки на международное право и ООН в какой-то мере объясняют инертную реакцию на политический кризис, вспыхнувший в начале XXI века после распада Югославии.

1.2. Противоречивые структуры мира

С приобретением мировым сообществом окончательных форм в 1989 г. были устранены и последние политические препятствия для расширения мирового рынка и мировой экономики, значение чего трудно переоценить. Столетняя история достигла той точки, с которой начинается новое развитие. Начиная с этого момента можно говорить об эпохе глобализации.

Перед лицом угрозы гибели мира в атомной войне и исчезновения жизненных ресурсов в результате индустриализации и раньше мир называли сообществом друзей по несчастью. Но только с 1989–1991 гг. этот мир впервые приобрел единую по форме, хотя и противоречивую, политическую и экономическую структуру.

После распада европейских империй принцип территориального суверенитета теперь полностью связан с национальными государствами. Суверенитет никогда не строился по принципу монад. Даже если рассматривать суверенитет как самоутверждение, его цель заключается все же в признании государства другими государствами. Вступление в ООН помогает установить многосторонние отношения взаимного признания, оно также гарантирует суверенитет.

В то же время мировая экономика переходит территориальные границы государств. Политическое разделение на национальные государства и создание сети мировой экономики идут нога в ногу и вместе с тем в эпоху глобализации усиливают напряженность в соотношении между территориальным суверенитетом и общественно-экономической динамикой.

В напряженных отношениях между территориальным суверенитетом и сетью мировой экономики значение государств идет на убыль. Государства представляют собой элементарную форму международного политического порядка. Международное право действительно только для государств, законность провозглашенным правам и обязанностям личности придают только ме-

ждународные конвенции. Мировой внутренней политики не существует, в лучшем случае существует общая политика сообщества государств, признающая только универсальные ценности и правила.

Если государства сохранят свое значение в мировом порядке, то мировое экономическое развитие приведет к тому, что нестабильные государства станут еще слабее и тем скорее окажутся потенциальными факторами, ослабляющими стабильность миропорядка. Перед такими организациями, как Всемирная торговая организация (ВТО), и международными финансовыми организациями стоит задача противодействовать подобным угрозам миропорядку.

В долгосрочной перспективе миропорядок и возможности развития личности будут зависеть не в последнюю очередь от того, удастся ли с помощью существующих международных, гражданских и общественных неправительственных организаций (НПО) удержать в допустимых рамках сложные отношения между сообществом государств и мировой экономикой, и от того, насколько мировое экономическое развитие будет соответствовать укреплению правовых государств с республиканским строем и социальной справедливости. Если не затормозить распад государств и не прекратить злоупотребления государственной властью в одной части мира, то только-только сформировавшееся глобализированное мировое сообщество не сможет создать и гарантировать прочный миропорядок. Распад отдельных государств означает исчезновение кирпичиков международного порядка, что ставит под угрозу его стены и, в конце концов, все здание. В результате усилится имперский соблазн.

Если государствам удастся сегодня создать элементарный международный порядок, то в борьбе против таких угроз, как вынужденная миграция, неконтролируемое распространение оружия массового уничтожения, исламский фундаментализм, экологические катастрофы и эпидемии, все будет зависеть от того, удастся ли государствам-членам ООН с помощью внутренних реформ и международной поддержки в полном объеме выполнять обязанности членов ООН, все большие в связи с увеличением числа международных механизмов, конвенций и постановлений Совета Безопасности. При этом в конечном счете подвергается риску международный мир, а тем самым и мир вообще. После 1989–1991 гг. вопрос стоит так: можно ли обеспечить стабильность и защиту сообществу государств после распада старых структур?

При прежнем международном порядке Организация Объединенных Наций и международное право по отношению к механизмам урегулирования держав – сторонников западного и восточного блоков играли скорее второстепенную роль. Теперь же мировое сообщество относится к ним с большим вниманием. В этом смысле ООН и международному праву предстоят испытания. Каковы же условия, от которых зависит дееспособность ООН, и как их выполнить?

1.3. Основные принципы Организации Объединенных Наций

После ужасов Второй мировой войны ООН, созданная членами антигитлеровской коалиции (то есть при решающем участии США, Великобритании, Советского Союза и Китая), должна была стать фундаментом нового мирового порядка, высшей целью которого ставилась защита мира и международной безопасности. ООН должна была сменить исчезнувшую Лигу Наций; она должна была придать международному сообществу структурные признаки,

пригодные для «создания условий, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права» (Преамбула Устава ООН).

Эти структурные признаки следующие: универсальность, равноправие суверенных членов, принцип коллективной безопасности, соблюдение условий для ее обеспечения, а именно: отказ от применения силы в международных отношениях, запрет на вмешательство во внутренние дела другого государства и ответственность Совета Безопасности за обеспечение международной безопасности и мира. Запрет на войну по пакту Келлога—Бриана 1928 г., который подписала и Германия, не смог предотвратить Вторую мировую войну. В 1939 г. мир пассивно наблюдал за Германией, которая с 1933 г. вооружалась и готовилась к войне, а в 1939 г. вероломно напала на своих соседей. Идея о том, что военное нападение на суверенное государство касается не только агрессора и его жертвы, но и других стран, заинтересованных в сохранении мира, уже содержалась в уставе Лиги Наций (ст. 16, парагр. 1). Но Лига Наций, в состав которой не вошла новая великая держава США из-за сопротивления Сената и только временно входили такие важные государства, как Германия, Япония и Советский Союз, не отвечала критерию всеобщности и основному условию эффективного миропорядка. Соответственно Совету Лиги Наций не хватало компетенции и ресурсов, необходимых для того, чтобы играть роль гаранта международного мира и защищать интересы мирового сообщества. Если возможности Совета Безопасности и ООН с самого начала были неоднозначными и остались таковыми, то всеобщность ООН, ее важнейшее качество, есть самый значительный источник политической созидательной силы и легитимности этой организации. Авторы Устава ООН зафиксировали и полномочия, необходимые для защиты международной безопасности и международного мира. Исключительное право выдачи мандата на применение силы в международных отношениях имеет только Совет Безопасности, причем так, что — помимо основного существующего «естественного права на личную и коллективную самооборону» — законное применение силы против какого-либо государства может быть осуществлено только от имени сообщества государств и с согласия Совета Безопасности. Если бы Совет Безопасности имел собственные войска, то его можно было бы рассматривать как обладателя монополии на применение силы и как представителя международного сообщества, основным законом для которого является Устав ООН. Если же рассматривать Совет Безопасности только с точки зрения полномочий, то он является таковым уже сегодня. Высший принцип равенства всех членов ООН также можно рассматривать как важнейший элемент основного закона международного сообщества. По этому принципу государства обретают суверенность и связанные с ним права и обязанности; их признает международно-правовой порядок, установленный сообществом государств; в равной степени суверенитет означает статус члена международного сообщества. Добавив к этому категорический запрет на угрозу и применение силы в международных отношениях и обязанность членов оказывать поддержку ООН в деле защиты мира, получим правовое сообщество, способное ограничивать «бедствия войны» (Преамбула) цивилизирующим контролем права. Согласно этой модели международный мир не опирается ни на равновесие (всегда неустойчивое) сил суверенных государств в их естественном состоянии, с недоверием соседствующих друг с другом, как было в классической вестфальской модели, ни на организующую

порядок сверхвласть какого-либо гегемона. Основой международных отношений должно быть прежде всего взаимное доверие равных суверенных государств, способствующее в первую очередь институционализации правового строя. Согласно этой модели мир означает нечто большее, чем временное прекращение явных военных конфликтов; мир означает гарантированную свободу и независимость государств, основывающуюся на общем праве.

1.4. Условия эффективности права Организации Объединенных Наций

Как известно, правовая конструкция ООН уже не вполне соответствовала этому нормативному идеальному типу. Ее авторы создавали новые правила не из чистого идеализма и не с целью слишком отдалиться от суровой действительности международных отношений. Суверенное равенство всех государств означало их равенство как юридических субъектов международного права, однако с неравными возможностями участия в формировании международных отношений. Это отражается и в Уставе. В Совет Безопасности входят пять постоянных членов, каждый из которых имеет право налагать вето при принятии решений по всем насущным вопросам; существует своего рода директория великих держав, которая и несет ответственность за международный мир. В литературе по международному праву иногда используется понятие «коллективная гегемония». Она в новой форме продолжает историческую линию, берущую начало в XVIII столетии и после Венского конгресса во многом сформировавшую сначала европейский, а после эпохи Лиги Наций и глобальный строй: ведущую политическую роль гаранта международного строя играют великие державы. В процессе все большего «обрастания законами» международных отношений со времен Вестфальского мира право всегда выполняло регулирующую функцию, опираясь на актуальный порядок, определяемый компромиссом между великими державами.

В сообществе равноправных суверенных государств не может быть правовой верховной принудительной власти, утверждающей общую волю; само существование всеобщей воли весьма сомнительно, так как ни одного из членов нельзя переубедить большинством голосов. На этой основе равноправной обоюдности невозможно стабильное урегулирование. Так, уже после преодоления религиозно-политических конфликтов в Европе XVII—XVIII вв. на основе вестфальской системы как критерий для преимущественного урегулирования международных отношений сформировался принцип равновесия между европейскими великими державами. В эпоху Французской революции это были Франция, Великобритания, Габсбургская империя, Россия и Пруссия. Великие державы были сначала лишь *pouvoirs de fait* (властью фактической. — Пер.), существование которой не меняло все еще находящийся под сильным влиянием естественного права международно-правовой принцип равенства и суверенитета всех государств. Однако появление в дипломатии ставших вскоре привычными понятий *puissance principale* (главная держава. — Пер.), *grande puissance* (великая держава. — Пер.), *puissance de premier ordre* (первая держава. — Пер.) и *puissance de premier rang* (первая по рангу держава. — Пер.) говорило о претензии этих держав на более высокие полномочия при урегулировании международных отношений. Расхождение между принципом равенства государств как юридических субъектов международного права и неравенством их

политического значения по сей день характеризует структуру международного строя, что подтверждает дискуссия о реформе Совета Безопасности.

В XIX в. великие державы назывались *puissances à intérêts généraux* (державы, представляющие общие интересы. — *Пер.*), что в известной степени было эвфемизмом. Изначально их решающая роль в международном урегулировании выражалась в создании все новых альянсов, основывающихся на балансе сил в Европе. После Венского конгресса вся ответственность за порядок в Европе полностью легла на великие державы; они стали правительством и, не только фактически, но и нормативно, как легитимные державы претендовали на роль реальных лидеров всех европейских государств. Понятие «великая держава» с тех пор не только имеет социологическую и политическую составляющие, но и подспудно означает первостепенное положение: великие державы создают устройство, при котором может развиваться равноправный суверенитет всех государств. Насколько важными для стабильности миропорядка были весьма напряженные и конфликтные отношения великих держав, видно по тому, что даже побежденные в войне великие державы благодаря их сохранившемуся влиянию, пусть даже в негативном смысле, кооптировались в «директорию», как это произошло в 1818 г. с побежденной Францией, вступившей в Священный союз великих держав — России, Австрии, Пруссии и Великобритании, и в 1926 г., когда Германский рейх был включен в Совет Лиги Наций.

В основу Лиги Наций также легла особая влияние тогдашних великих держав. Ими были Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Италия и Япония, называвшиеся союзными и присоединившимися. Совет, политически самый важный орган, который можно сравнить с Советом Безопасности ООН, состоял из представителей этих пяти государств — постоянных членов и из четырех других, непостоянных членов, избираемых по ротационному принципу из остальных государств. Однако, как известно, дело не дошло до правления этих главных держав, представляющих интересы не только европейских государств: США там не было вообще, Япония и член Совета с 1926 г. Германский рейх вышли из Лиги Наций в 1933 г., а Советский Союз, в 1934 г. ставший членом Лиги Наций и ее Совета, в 1940 г. после нападения на Финляндию был исключен из Лиги Наций.

1.5. Роль великих держав в урегулировании ООН международных отношений

И Устав ООН не отказался от концепции, сохраняющей за великими державами роль гаранта в обеспечении международного мира. Однако одна поправка Устава Лиги Наций, то, что Совет стал называться Советом Безопасности, подчеркивает: он несет «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» и выступает при этом, так сказать, в роли опекуна от имени всех членов организации (ст. 24, парагр. 1). Опираясь на Устав Лиги Наций, Устав ООН предусматривает разницу между пятью постоянными и десятью непостоянными членами; последние выбираются Генеральной Ассамблеей (ст. 23, парагр. 1). Постоянные члены — Китай, Франция, Великобритания, Советский Союз и США — великие державы 1945 г. Строго говоря, на Ялтинской конференции (4–11 февраля 1945 г.) было только «трое великих» (Черчилль, Рузвельт, Сталин), они договаривались о создании Организации Объединенных Наций. Китай и Франция позже кооптированы этими

на самом деле великими державами — постоянными членами Совета Безопасности. Так как все содержательные постановления Совета Безопасности требуют одобрения всех пяти постоянных членов, то они и образуют новую «директорию» сообщества государств.

Естественная великодержавная позиция США и Советского Союза, а также своего рода признанные и «присвоенные» великодержавные позиции трех других постоянных членов Совета Безопасности создают им привилегированные условия в правопорядке ООН. Если он с изменением исторических отношений нарушится, это приведет к серьезным последствиям для основанного на нем права. Приняв на себя ответственность за международную безопасность, пять великих держав, как известно, не смогли вести согласованную политику. «Холодная война» парализовала «директорию», и всеобщие по сравнению с системой Лиги Наций завоевания и монополизация легальной власти не были реализованы Советом Безопасности. То, что, несмотря на напряженность и радикальные конфликты между двумя супердержавами — США и Советским Союзом — во второй половине прошлого столетия не разразилась третья мировая война, не означает, однако, что это стало возможно только благодаря правовой системе ООН. Скорее всего это указывает на то, что общий долг ответственности обеими оставшимися супердержавами в виде антагонистической двойной гегемонии был выполнен; при этом каждый гегемон гарантировал порядок в своей сфере влияния, а в двусторонних отношениях, осознавая угрозу взаимного уничтожения, избегал прямого военного столкновения, которое во время Карибского кризиса 1962 г. было более чем возможно. Это объясняет, почему, несмотря на то, что американское вторжение в Ливан (1958), Доминиканскую Республику (1967), Вьетнам (1964–1973), Никарагуа (1981–1984) и Гренаду (1983) и действия СССР в Восточном Берлине (1953), Будапеште (1956), Праге (1968) и Афганистане (1980) каждый раз вызывали более или менее резкую волну протестов международной общественности, принципиальный вопрос о легитимности правовой системы ООН всерьез не рассматривался. Одной из основных причин этого является то, что начавшийся в 1950-е годы прошлого столетия процесс деколонизации, всемирно-историческое значение которого трудно переоценить, проходил при активном участии ООН. С распадом советской империи и с концом «холодной войны» на повестке дня встал вопрос: какую роль в сохранении международной безопасности может играть ООН в новых условиях при одной оставшейся супердержаве? Возможны четыре модели.

1. Кажется привлекательной правовая модель ООН в виде универсального правового сообщества равноправных и равно суверенных государств после преодоления раскола мира. На основе принципа взаимности эта модель создает условия для взаимного доверия, международной стабильности и справедливых глобальных компромиссов. Если бы эта модель отражала действительность, то право ООН наконец-то пришло бы в соответствие с реальностью международных отношений. В результате отпала бы необходимость существования Совета Безопасности как органа, отражающего неравенство держав в сообществе государств.

2. Характерную для XIX века коллективную гегемонию, или двойную гегемонию, сложившуюся после Второй мировой войны, сменяет один гегемон, который, взяв на себя роль привилегированного «регулирующего», действует в общих интересах международного сообщества. В этом случае могут обостриться

ся структурные отношения между правом ООН, определяющим совместную ответственность «директории» — пяти постоянных членов Совета Безопасности, и этим гегемоном, который вряд ли согласится с правовыми ограничениями своей власти «регулирующего».

3. Оставшийся гегемон выступает не в качестве доверенного и представителя общих интересов международного сообщества, а преследует свои национальные интересы. Это не значит, что международный строй неизбежно превратится в господство одного гегемона. Так как и гегемон со временем не сможет отказаться от стабилизирующей и снимающей ответственность силы права, то этот строй будет правопорядком. Но, судя по всему, это будет имперский правопорядок, который станет в конечном счете источником различных конфликтов между гегемоном и другими государствами, вряд ли готовыми его долго терпеть.

4. Повторение концерта европейских держав эпохи Венского конгресса с его идеалом многополярного глобального равновесия. «Концерт» и «равновесие» не идентичны, так как в первом случае предполагается гармония, а во втором допускаются серьезные разногласия и определенная неустойчивость. Комбинация двух элементов хороша тем, что ее, несмотря на существующие в мире политические и геополитические конфликты современных великих держав, все же связывают общие интересы глобальной безопасности и стабильности. В такой системе господствующее положение занимают США, как в свое время Великобритания; но они не смогут навязать свою волю всем остальным государствам. Их господствующее положение было бы относительным, но не абсолютным. При наличии таких важных членов международного сообщества, как, например, ЕС, Россия, Канада, Бразилия, Южная Африка и Австралия, не говоря уже о таких интенсивно развивающихся державах, как Китай и Индия, гегемония США, основанная прежде всего на военной силе, недостаточна для отмены необходимости международно-правового сотрудничества с этими (и многими другими) государствами и сообществами. Так, через год после окончания войны в Ираке могло бы сложиться нечто вроде «концерта». Пусть в нем доминировали бы США, но все же не они бы определяли в нем политику. Тем не менее это был бы «концерт» великих держав, способный длительное время оказывать влияние на международные отношения.

Каждый из этих возможных путей развития затрагивает специфические проблемы безопасности и порядка:

1. Первый путь — нормативный идеал ООН — страдает внутренними противоречиями универсальности правового сообщества. Универсальность ООН позволяет любому государству Земли независимо от его размеров и состояния стать членом ООН. Сегодня все государства за незначительными исключениями являются формальными членами этой организации. Но это не означает, что все члены-государства готовы или способны выполнить обязанности, предусмотренные Уставом. Если бы эти критерии применялись строго и последовательно, универсальность ООН скоро исчерпала бы себя. Но от нее невозможно отказаться, так как только вовлечение всех государств в правовой союз ООН дает шанс на международный мир. Как раз заведомо воинственное государство в общих интересах сообщество должно привлечь в свои ряды. Со дня основания еще ни одно государство не было исключено из ООН. Эта практика имеет, однако, тот недостаток, что коллективно достигнутыми благами, такими, как мир, международная безопасность и экономическое развитие,

пользуются и государства, не вносящие вклада в сообщество. Система ООН, базирующаяся на универсальности, привлекает безответственно действующие правительства, которые из стратегических соображений шантажируют сообщество государств, например, угрожая распространением или даже применением средств массового уничтожения (Северная Корея). Консенсус государств, вытекающий из принципа универсальности, то есть принципа суверенности равенства, перестает быть гарантом международной безопасности, когда отдельные члены международного сообщества уклоняются от обязанностей, упрочивающих безопасность и доверие.

2. Недостатком второго указанного выше возможного пути развития — один гегемон, выполняющий функцию гаранта права международного сообщества, — является, как уже было сказано, прежде всего то, что остальные четыре члена Совета Безопасности ООН лишаются власти, а поэтому будут заинтересованы в использовании своего права вето в Совете Безопасности не на благо международного сообщества, а с целью сопротивления гегемону и укрепления собственной власти. Пагубной может оказаться и двойственная позиция гегемона: как юридически равный член международного сообщества государств он подчиняется его законам, а как «международный суверен», гарантирующий безопасность этому сообществу, он оказывается над правом. Во всяком случае, в его власти оказывается интерпретация права, которое он должен защищать. Его обязанностям «регулирующего», порученным ему универсальным правовым сообществом, не хватает корреспондирующего механизма подотчетности и ответственности гегемона перед сообществом. Таким образом, все говорит о том, что эта модель урегулирования, если она вообще может быть претворена в жизнь, не будет жизнеспособной, рано или поздно ее сменит другая.

3. Третья возможная модель развития — имперский правовой строй отдельного гегемона — могла бы стать удобной прежде всего для Европы. Европа могла бы, как это уже было в эпоху «холодной войны», полностью сконцентрироваться на себе самой в тени США, обеспечивающих безопасность, и посвятить себя созданию государства всеобщего благоденствия. Однако мы не можем серьезно рассматривать эту модель как концепцию международного права. Предсказуемы не только упомянутые конфликты сил, не готовых подчиняться господству гегемона. Не менее важный аргумент против этого варианта — опасность того, что гегемон переложит свои обязанности по урегулированию на подопечных, а оппортунизм и собственные интересы в худшем случае поставит выше глобальной справедливости. Уже сегодня вспыхивают конфликты, связанные с распределением ресурсов на Земле, прежде всего природных ресурсов — воздуха, воды, земли и полезных ископаемых. При таком строе они будут доминировать, побуждая гегемона всякий раз прикладывать максимум усилий для сохранения своего господствующего положения в мире. По нормативным и функциональным причинам такой вариант не подходит в качестве фундамента глобального правопорядка.

4. Вспоминая Венский конгресс 1814–1815 гг., можно сказать, что эта модель многополярного глобального равновесия привлекательна уже тем, что она не одно столетие сохраняла политический порядок в Европе, хотя и нестабильный. Разумеется, этот порядок не смог предотвратить войну между европейскими государствами и в конце концов привел к Первой мировой войне, которая явилась силовой попыткой перераспределения политической власти и

экономических ресурсов. Существенная разница между равновесием бывших европейских держав и потенциальным равновесием глобальных держав состоит в том, что общеевропейская христианская основа и принцип легитимности династического господства XIX века создавали общность, которой в экономически и культурно раздробленном мировом сообществе государств XXI столетия не существует. С другой стороны, общественная жизнь членов современного сообщества государств так тесно переплетена и взаимозависима, что ради осуществления мирного сосуществования вопреки частично непреодолимым экономическим и культурным противоречиям необходимо развить универсальные формы глобальной солидарности. Если международное право должно быть не только носителем, но и выразителем этой солидарности, то государства должны понять, что они несут общую ответственность за мировое сообщество. Для малых и средних государств это означает, что они не могут перекладывать проблемы урегулирования или безопасности на отдельного гегемона или на несколько великих держав; для великих держав, особенно для США, это означает, что они должны научиться видеть себя «государством среди государств», то есть подчиниться плюрализму и гетерогенности, тем самым мнению других государств, быть по возможности толерантными. В связи с этим все важнее становится часто недооцениваемый аспект принятия решений в Совете Безопасности ООН: пять членов «директории» могут наложить вето на нежелательные для них решения Совета Безопасности, но при принятии положительного решения (большинство девяти членов, включая всех постоянных членов, ст. 27, парагр. 3 Устава ООН) они нуждаются в конструктивном сотрудничестве с десятью непостоянными членами. Их значение возрастает в той мере, в какой международной политике все меньше приходится решать проблемы предотвращения войны и других угроз международной безопасности, но все чаще играть роль активного организатора. Одновременно это усиливает давление на постоянных членов, заставляя их конструктивно исполнять свои обязанности.

Прежде чем перейти к возможным международно-правовым последствиям этих четырех моделей урегулирования, рассмотрим два фактора, которые приобретают все большую важность при поиске новых международно-правовых ответов на проблемы урегулирования международных отношений: с одной стороны, духовно-политические особенности государства, то есть в самом широком смысле его «внутренние дела», оказывают все большее влияние на характер угроз и рисков международной безопасности, и поэтому их нельзя далее игнорировать; с другой стороны, из этого вытекает изменение фактических и правовых условий существования одного из столпов международного права, а именно права государств на самооборону.

2. *Современные проблемы безопасности — проблемы цивилизации*

При оценке четырех изложенных международно-правовых моделей урегулирования не был затронут вопрос о цивилизаторском качестве государств или их сообщества. Однако для получения реальной картины международных

проблем и поиска путей их возможного решения его нельзя больше оставлять без внимания.

С одной стороны, европейцам не может быть безразлично то, что оставшимся потенциальным гегемоном оказалось не какое-то там государство, а США, то есть зрелое демократическое общество. Но и оно, как нам по сей день доказывает история, не застраховано от серьезных ошибок и заблуждений. Но благодаря своим корням, уходящим в гражданский, с богатыми традициями опыт, оно владеет мощными силами самокоррекции. В додемократическую эпоху всегда существовал тот или иной гегемон, но демократический гегемон в нашей системе международно-правовых категорий есть нечто новое. Возможно, в этом понятии есть внутреннее противоречие? Может ли одна страна господствовать над другими государствами, контролировать их и в то же время быть демократической, то есть поставить во главу угла принцип власти народа? Империализм и колониализм XIX–XX веков показывают, к сожалению, что демократические государства могут и подавлять. Наполеон Бонапарт, покоривший во имя универсальных ценностей на заре демократической эпохи половину Европы, продолжает вызывать восхищение, но смущает противоречиями своей личности, как и события, к которым привела его политика. Поэтому нельзя себе представить бескорыстного демократического гегемона, заботящегося исключительно об общественном благе.

Гарантируя безопасность, он не считается ни с ресурсами, ни с полномочиями международного сообщества. США тоже всемерно преследуют собственные интересы; позиция гаранта, обязывающая соблюдать неприкосновенность универсального права, не превратила это государство в субъекта, действия которого были бы полностью мотивированы заботой об универсальности. Демократическое государство вообще меньше на это способно, так как значительные ресурсы, необходимые ему для решения универсальных задач, оно получает именно благодаря усилиям своих собственных граждан. А так как внешняя политика такого государства подчиняется законам внутригосударственных демократических полномочий и подлежит контролю и так как ни один народ не способен приносить большие жертвы ради других, свобода действий любого правительства США, то есть универсальная щедрость в ущерб собственным непосредственным интересам, очень ограничена. А если есть двойственность отношения США к ООН и вообще к многосторонним органам, эта ситуация усугубляется. Как раз учитывая безоговорочное действие принципа «народного суверенитета», США с сомнением относятся к превосходству национальных органов.

С другой стороны, национальные интересы в демократическом государстве определяет не неконтролируемая элита; чаще всего оно зарождается в общественных прениях, где власти должны отчитываться в своих действиях на благо общества. В демократическом обществе невозможно изолировать общественные прения от международной общественности. Вывод демократической общественности страны-гегемона о том, что создание справедливого глобального правопорядка в конечном счете послужит собственным национальным интересам, более вероятен, чем стратегия диктатора. Даже если нам приходится исходить из того, что и демократическим гегемоном движут национально-изоляционистские мотивы и гегемонистские устремления, было бы неверно предполагать, что его демократический характер вообще не имеет никакого значения. Конечно, имперское навязывание демократических ценностей и

форм правления есть насилие и несовместимо с правилами действующего международного права, но с точки зрения легитимности его, безусловно, следует оценивать иначе, чем имперское распространение диктатуры. Хотелось бы, чтобы это был «учащийся гегемон», способный исправлять допущенные ошибки и идти навстречу другим.

Вторая точка зрения говорит об изменившихся вызовах в сфере международной безопасности. Устав ООН отразил опыт, страх и надежды эпохи, политическая несостоятельность которой привела к Второй мировой войне. Поэтому он (Устав) по воле его создателей призван был предотвращать такие угрозы международной безопасности, когда возникающие конфликты разрешают военными средствами. Но сегодня межгосударственные войны составляют исключение в международных конфликтах и вооруженных столкновениях. В большей степени причиной вооруженных конфликтов, угрожающих международной безопасности, является, как правило, распределение ресурсов; это внутригосударственные столкновения между этническими, религиозными и политически враждебными группами, иногда они переплетаются с межгосударственными конфликтами. Отчасти это просто войны между организованными криминальными группировками или террористические акты организаций, не связанных с какой-либо территорией и не несущих ответственность за какой-либо конкретный народ, который они представляют, то есть не имеющих возможностей быть представленными в ООН. Сегодня неправительственные участники могут добиться влияния, прежде возможного только в межгосударственных конфликтах. Для всех этих участников характерно одно, а именно то, что их в значительной мере не затрагивает влияние политических и дипломатических инструментов сохранения мира, так как у них либо слабо развито, либо вообще отсутствует чувство ответственности за тот народ, к которому их причисляют. А соответствующие государства либо не хотят, либо не способны наладить превентивное или репрессивное уголовно-правовое преследование. В последнее время особенно опасно то, что транснациональным террористическим группировкам как технически, так и экономически стали относительно легко доступны средства массового уничтожения. Эта доступность внушает особое беспокойство, потому что последние террористические акты с исламским следом — 11 сентября в Нью-Йорке и Вашингтоне, террористические акты на Бали и в Стамбуле, 11 марта в Мадриде — дают основания опасаться, что маргинальные в прошлом виды терроризма сегодня становятся системой. Поэтому, что нам известно, можно судить, что террористы не пускают дело на волю случая. Они наносят удар по символам строя с тем, чтобы внести раскол между «массами», от чьего имени они якобы борются, и «системой». Особо нужно отметить случаи, когда применение или угроза насилия направлены на объекты, не имеющие сугубо военного или государственного значения. Тогда их цель — создать атмосферу всеобщего страха. Такой страх появляется, когда гибнет множество невинных людей, и поэтому каждый будет бояться в любой момент стать жертвой террора. Именно террористы этого типа, следуя своей внутренней логике, должны стремиться к обладанию оружием массового поражения. По этой причине оружие массового уничтожения в их руках — абсолютно новый вариант тоталитаристской угрозы (о которой в Европе до сих пор говорилось в отношении совсем других явлений).

В этой новой угрожающей ситуации государства по-прежнему играют важную роль. Например, Афганистан при талибах был надежным пристани-

щем транснациональных террористических группировок. Однако они — только один элемент комплекса государственных и негосударственных участников, влияющих на международные отношения.

Для понимания основ международного права важно то, что потенциальный гегемон есть развитая демократия, поэтому при оценке новых видов угроз международной безопасности политический строй государства не может не иметь значения. В конечном счете не государства, а их политический режим и элиты играют решающую роль в обеспечении международной безопасности. Перед нормами международного права все государства равны и имеют право на равное уважение. Однако с точки зрения международного права Северная Корея и Нидерланды, например, очень разные страны, и одинаковая политика по отношению к ним может стать роковой. Но вмешательство во внутренние дела запрещает Устав ООН (ст. 2, парагр. 7), причем характерно, что свой герметически закрытый панцирь суверенитета ревностно защищают как раз те государства, недостаточная внутриобщественная интеграция и стабильность которых являются наиболее вероятным источником угрозы международной безопасности. Правда, следует напомнить, что возрастающее значение прав человека в правовой системе ООН в значительной мере преодолело эту рестриктивную интерпретацию суверенитета отдельных государств. Но на примере мучительно долго тянувшихся международных переговоров с суданским правительством в начале лета 2004 г. о разрешении ввоза гуманитарной помощи ста тысячам беженцев, спасавшихся от милиции на западе страны, видно, что в решающие моменты уважение требований суверенитета является существенной преградой для эффективных международных действий, для инициирования реакции международного сообщества.

Оружие, тем более оружие массового уничтожения, находящееся в распоряжении демократических государств, подлежит парламентскому контролю и контролю правового государства, и в этом отношении исходящая от них угроза международной безопасности меньше, чем если бы такое оружие находилось в руках слабых или несостоявшихся государств и тем более в руках транснациональных террористических группировок. Вопрос стоит так: не должны ли государства, подозреваемые в применении силы как во внутренних, так и в международных делах, на основании своей прежней агрессивной политики и недостаточного демократизма быть менее защищены от вмешательства международного сообщества, чем государства, соблюдающие правопорядок? В статье 107 Устава ООН все же существует исторически устаревшая оговорка о государствах-врагах. Следует рассмотреть возможность ее редакции и актуализации в соответствии с эпохой и ситуацией.

Наконец, третья точка зрения. Нужно обратить внимание на те международные проблемы, решение которых зависит в значительной степени от «внутренних качеств» членов международного сообщества. Речь идет о дестабилизирующих явлениях в сфере глобальной экологии, например об изменении климата, а также о появлении новых и рецидивов, казалось бы, давно преодоленных инфекционных заболеваний. ВИЧ–СПИД, корь, малярия, туберкулез и дизентерия являются самыми распространенными причинами смерти во всем мире. Совет Безопасности ООН в резолюции 1308 от 17 июля 2000 г., указывая на пагубность ВИЧ–СПИДа для существования сообществ, подчеркивает свою ответственность за международную безопасность. Вероятно, до нынешнего времени это самая важная резолюция, принятая на основе статьи 39

Устава ООН. Она могла бы послужить доказательством того, как современные проблемы международной безопасности далеки от классического представления о войнах между государствами. Экологический кризис не останавливают государственные границы, а считать «экспорт» экологической угрозы в виде выброса вредных веществ или переходящее границы заражение рек и морей «внутренними делами» отдельных государств — политический анахронизм. В конечном счете, экологические катастрофы, бедность и рецидив эпидемий указывают на эндогенные проблемы безопасности одного, тесно взаимосвязанного мирового сообщества.

2.1. Изменения межгосударственного устройства

Мировое сообщество начавшегося XXI столетия существенно изменилось по сравнению с тем миром, в котором в 1945 г. была создана ООН.

- Число государств возросло почти в четыре раза, поэтому политический мир раздроблен как никогда в современной истории, но в то же время мир благодаря интенсивным связям государств и обществ стал одним целым.
- Международное сообщество не является более относительно однородным сообществом «цивилизованных государств», а включает в себе без различия все государства, объединив экстремальные экономические, социальные, правовые и культурные особенности; тем самым нормативная концепция сообщества равных в правовом смысле государств заметно удаляется от действительности.
- Границы государств стали проницаемы для людских потоков, товаров, экологически вредных веществ, идей и культурного влияния и не означают более закрытое пространство исключительно государственной власти.
- Благодаря развитию средств массовой коммуникации государства оказались связаны теснее и стали более прозрачными; вследствие этого обнаруживаются существующие экономические, социальные и культурные различия, которые могут послужить поводом для международных конфликтов при распределении ресурсов.
- Важные политические сферы (в особенности экономическая, налоговая, финансовая и монетарная политика) все заметнее выходят из-под контроля демократических законных национальных парламентов и становятся объектами, на которые направлена деятельность скрытых сил и процессы международного и транснационального уровня; вследствие этого подрывается легитимность демократической системы.
- На международной арене действует одновременно все возрастающее число гражданских, неправительственных участников, что расширяет базу для законных международных политических реформ.
- Во многих случаях государства не справляются со своей определенной международным правом ролью гаранта, обеспечивающего хотя бы минимальные цивилизованные стандарты на своей суверенной территории.

- Вследствие их слабости и за отсутствием регулирующего внутреннего правопорядка некоторые из них становятся источником международной опасности.
- Вооруженные конфликты с негативными для международной безопасности последствиями все реже носят межгосударственный характер; зачастую это конфликты с участием негосударственных или окологосударственных субъектов, например этнических и религиозных групп или организованных криминальных структур.
- Из негосударственных вооруженных участников действующие вне границ террористические сети все больше играют роль *врагов человечества*, в опасной форме соединив антицивилизаторский аффект с эффективным деструктивным использованием современных технологий.
- В результате технологического и экономического развития оружие массового уничтожения стало доступно не только большим государствам, но, как уже упоминалось, и негосударственным субъектам; контроль за изготовлением и распространением такого оружия становится центральной задачей международной политики; эти изменения ставят новые задачи перед всеми субъектами международного сообщества, требуя от них способности и политической воли при достижении целей ООН: сохранения международного мира и обеспечения международной безопасности, самоопределения, экономического, социального и культурного развития народов, а также всеобщего уважения и реализации прав человека.

2.2. Изменения «естественного права» на самооборону

Подспудный ответ на вышеназванные цивилизационные вызовы и перемены в мировом сообществе содержит запланированное изменение статьи 51 Устава о «естественном праве» государств на индивидуальную или коллективную самооборону. Пошатнулся один из столпов системы ООН, подразумевающий обеспечение мира, а именно обсуждается ограничение права государств на самооборону, на отражение действительного или потенциального вооруженного нападения. По преобладающему мнению, враждебные намерения какого-либо государства не оправдывают военных действий против него, с правовой точки зрения основывающихся на праве на самооборону; по принципу адекватности, перенятому из права на самооборону из уголовного права, насилие против другого государства может быть применено только ограниченно, как в 1837 г. сформулировал американский госсекретарь Вебстер по так называемому делу «Каролины»; должна «иметь место непосредственная и непременная необходимость самообороны, не допускающая других действий и не дающая времени для размышлений»¹. Этому критерию соответствовали технические аспекты оружия первой половины XIX в. В XIX в. по передвижению армий и другим признакам можно было своевременно распознать агрессивные намерения какого-либо государства; времени для организации сопротивления было достаточно. Современное оружие и средства транспортировки позволя-

¹ It must be shown that „the necessity of self-defense [was] instand, overwhelming, leaving no chois of means, and no moment of deliberation“.

ют осуществить гигантские разрушения в минимальное время. Государствам, которым угрожает нападение, все сложнее ждать до последнего, когда в целях самообороны они смогут применить силу. Но от основополагающего принципа Устава ООН требуется как раз это четкое ограничение права на самооборону, то есть ограничение применения силы в международных отношениях до необходимого минимума. Баланс между ответственностью государства за защиту населения и готовностью придерживаться правил международного права может значительно нарушиться. Тем более что остается открытым вопрос, насколько выжидание непосредственного нападения равносильно на деле принципу применения минимальной силы. Превентивный удар может повлечь меньшие потери и меньший материальный ущерб, чем соблюдение критерия «Каролины». Бомбардировка Израилем иракского атомного реактора «Озирак» в 1981 г. считается таким (далеко не бесспорным) примером. В США в подобных дискуссиях об атомном праве исчисление риска как для своей собственной, так и для международной безопасности определяется степенью ущерба и вероятностью потенциальной опасности: чем больше возможный ущерб от нападения, тем меньше вероятность того, что оно состоится. Так, например, разрушения от грязной атомной бомбы, взорванной террористической группировкой, оказались бы для какого-нибудь большого города так ужасны, что оборонительные меры следовало бы принять задолго до «необходимости» в соответствии с критерием «Каролины», и они должны быть в правовом смысле допустимы.

В сентябре 2002 г. администрация Буша четко сформулировала свою национальную стратегию безопасности: если она выявит какую-либо угрозу для страны, то уничтожит ее, «прежде чем она достигнет ее (страны. — *Пер.*) границы»; без промедления администрация «примет превентивные меры против террористов». Логика этой аргументации следующая: необходимо принимать «меры по заблаговременному предотвращению риска в самой эффективной форме», если угроза национальной безопасности США, а также международной безопасности исходит от тоталитарных, авторитарных или других режимов, носящих антиправовой характер. В национальной стратегии безопасности США это не оговаривается конкретно. Там говорится: «Чем выше угроза, тем больше риск бездействия, тем неотложнее применение превентивных мер самообороны, даже в том случае, если время и место вражеского нападения неизвестны».

В конечном счете, речь идет о том, что режимы, представляющие собой источники угрозы, должны быть ликвидированы, и обосновывается это тем, что во внешней политике эти режимы, как правило, скорее готовы пойти на риск и в то же время упорнее не реагируют на предупреждения. Здесь важна в первую очередь константность угрозы, проистекающей от антиправового режима: она ослабляет связь между непосредственной угрозой и ее отражением, так как только тот, кому грозит опасность, может определить момент обороны, и для этого необходимо воспользоваться представившейся возможностью, а не думать о масштабах необходимой обороны. Если в последнем случае может рассматриваться только один момент начала обороны, в первом случае их может быть множество.

Учитывая вред, который может нанести негуманный режим другому государству, уже только его антиправовой характер правомерно считать непосред-

ственным источником угрозы, например, если этот режим пытается приобрести или произвести оружие массового уничтожения. Поэтому для США в деле оправдания войны в Ираке был менее важен вопрос, владел ли режим Саддама Хусейна оружием массового уничтожения, что по сей день не доказано, или он только разрабатывал его (чему существуют неопровержимые доказательства). В глазах США последнее уже оправдывает военное вмешательство. Для Европы же эта разница имела решающее значение, как показывают проблемы, возникшие у Тони Блэра. Не случайно он по-прежнему уверяет (в ожидании или надежде), что оружие (а не только программы по его разработке), ставшее оправданием участия Великобритании в войне, будет все-таки найдено.

Как бы то ни было, эксперты администрации США по международному праву осознают, что концепция «превентивного удара» плохо согласуется с действующим международным правом. Право на самооборону не обеспечивает смену режима посредством военного вмешательства другого государства. Это бы явно противоречило ст. 2, парагр. 4 и 7 Устава ООН, четко гарантирующим неприкосновенность внутреннего строя государства и запрещающим внешнее вмешательство. Устав не различает государства по характеру их внутреннего строя. Пока существующие отношения между государствами будут святыней, не терпящей посягательств, а критерий «Каролины» — критерием для принятия легитимных силовых мер по самообороне, в сфере безопасности будут возникать проблемы. Доверие, базирующееся на взаимности, нельзя питать по отношению к государствам, недостойным такого доверия. Какую гарантию безопасности они могут дать, владея оружием массового уничтожения?

Вследствие фактических перемен в системе международной безопасности, чреватой угрозами, и юридической неопределенности права государств на самооборону возникают попытки передела оборонного пространства, сложившегося на основе международного права в последние 350 лет.

Разумеется, сообщество государств не заинтересовано в том, чтобы вследствие этого роль ООН в обеспечении международного мира и безопасности была ослаблена, или в том, чтобы государства, ссылаясь на свое «естественное право на самооборону», вновь сделали бы применение силы легитимным. С другой стороны, они смогут успешно сохранять мир, только приведя свой правовой строй в соответствие с изменившимися международными угрозами.

2.3. Суверенитет означает ответственность

Мы согласны с созданной канадским правительством Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (ICISS), представившей доклад о возможностях гуманитарного вмешательства¹, в том, что положенный в основу стабильного и мирного миропорядка суверенитет государств есть в первую очередь обязанность их правительств нести ответственность за достоинство и основные права и свободы человека, как и за сохранение общественного достояния международного сообщества. Содержащийся в Уставе ООН запрет на вмешательство должен служить не только меж-

¹ ICISS: Ответственность за защиту. Оттава, 2001.

дународному миру и безопасности, но и укреплению права каждого государственно организованного политического субъекта решать свою судьбу в условиях свободы и независимости. Внешний, направленный вовне, в целях самообороны, суверенитет государства охраняет внутренний суверенитет народа, направленный на самоопределение. Связанные с ним властные полномочия по предотвращению вмешательства признаются международно-правовым сообществом не сами по себе, а как необходимое условие международного мира и безопасности. Из этого признания вытекают взаимные обязанности между отдельными государствами и их сообществами. Суверенитет означает, по нашему мнению, основополагающую ответственность каждого отдельного государства за обеспечение минимальных правовых стандартов как внутри, так и вне страны. Но так как суверенитет отдельного государства основывается и на признании сообщества государств, то из него вытекает и дополнительная ответственность за состояние каждого отдельного государства и положение дел в нем.

В международных отношениях все чаще ссылаются на внутренние дела государства. Международный характер гарантий прав человека означает в принципе поручительство сообщества государств за минимальный цивилизаторский стандарт в государствах. В силу этого внутренние дела государств становятся международными и глобальными в той степени, в какой они не обеспечивают минимальных условий государственности, определенных правами человека. Существуют понятные опасения, что последует реакция и государствам, не обеспечивающим этих минимальных стандартов, будет отказано в признании суверенитета. Это лишит их прав, что может оказаться большей угрозой для международной безопасности, чем сохранение ими статуса члена международного правового сообщества, пусть и непослушного. По этой причине и в соответствии с существующим международным правом запрет на вторжение и тем самым внешний суверенитет отдельного государства теряет силу, если его правители совершают, мирятся или не могут предотвратить тяжелые, возмущающие совесть человечества преступления против прав человека (как геноцид или обширные этнические чистки), то есть в самых крайних случаях. И тогда представляется логичным, что ICISS, одобряющая в этих случаях так называемую гуманитарную интервенцию, считает право на вмешательство проявлением ответственности сообщества государств за защиту людей. Более того, она нерасторжимо связывает эту ответственность с дальнейшими обязанностями сообщества государств, то есть восстановлением стабильного гражданского строя в данной стране после вмешательства и оказанием ей помощи в том, чтобы она вновь обрела значение суверенного ответственного члена сообщества государств.

Эта ответственность за восстановление, которую сегодня взяли на себя ООН, США и некоторые европейские государства (пока не на правовой основе) в Боснии, Косово, Афганистане и Ираке, — явление новое. В той степени, в какой внутреннее состояние государств (не в последнюю очередь вследствие ожидаемого развития прав человека) станет общим интересом сообщества государств, последнее будет все больше и больше играть роль гаранта «хорошего строя». И тогда это только вопрос времени, когда международные агентства будут оценивать государства не так, как сегодня — в зависимости от их экономической производительности, а по политико-этическим критериям, и результаты этих оценок будут иметь значение для положения государства в мире.

Может быть, в недалеком будущем международно-правовое сообщество станет признавать (внешний) суверенитет только в случае его соответствия внутреннему народному суверенитету, то есть когда суверенитет становится «защитной внешней оболочкой» права отдельного народа на самоопределение при демократических формах правления. Если это осуществится, то принцип равного суверенитета всех государств не даст больше политических правовых оснований для безответственности; он станет международно-правовым институтом, в котором внутренний и внешний суверенитет симметрично дополняют друг друга. Требование признания и уважения внешнего суверенитета будет тогда основываться на демократическом достоинстве каждого государства и станет намного серьезнее, чем требование суверенитета, опирающегося лишь на территорию, население и эффективную власть над ними.

Если суверенитет отдельного государства более не является простой данностью, а может быть достигнут при помощи сообщества государств, то государства попадают под своего рода опеку международного или мирового сообщества, перед которым они обязаны отчитываться, но от которого они, в свою очередь, могут потребовать поддержки. Чем теснее государства будут сближаться друг с другом вследствие развития коммуникаций, экономической интеграции и культурных связей, чем уязвимее они будут становиться, тем неизбежнее международное право будет развиваться в этом направлении.

Тому, что мы сегодня очень далеки от этого, есть несколько причин: во-первых, богатые, в основном евро-атлантические, государства опасаются материальных жертв, которые в значительной мере потребуются от них, если они собираются взять на себя ответственность за минимальные стандарты суверенных государств. Во-вторых, такая ответственность будет (отчасти справедливо) считаться модернизированной версией гегемонии бывших колониальных держав над государствами, о которых здесь идет речь и которые в большинстве своем относятся к Третьему миру. Во всяком случае, до сих пор не решена проблема того, что в действиях этих государств, в особенности США, редко различима ясная грань между их действиями в личных интересах и (преимущественно) бескорыстными действиями в интересах стабильности и правовой неприкосновенности международного строя.

Но эту проблему не разрешить до тех пор, пока наши представления о строе будет определять нормативный идеал сообщества равноправных и равно суверенных государств — только в сообществе равных привилегия и иерархия подчинения представляют собой структурные проблемы.

С учетом вышеизложенного заметим, что идеал сообщества равных государств предполагает однородность государств с точки зрения видов власти и цивилизаторских качеств. Государство, в котором власть не обеспечивает минимум научно-технической продуктивности, культурного разнообразия, правовой рациональности и административной стабильности внутренних политических систем, а основывается на оружии массового уничтожения, только на потенциале угрозы, не может, будучи формальным членом сообщества государств, иметь такой же моральный и политический статус, как демократические государства, даже в том случае, если последние нарушают необходимые нормативные принципы. Этическая сила правового принципа в государстве заключается не в последнюю очередь в том, что он не превращает неравенство властных полномочий, индивидуальных способностей и моральной зрелости в правовое неравенство, а настаивает на принципе правового равенства; в меж-

дународных же отношениях праву предъявляются другие этические требования. В государстве контрфактический, а также контринтуитивный принцип правового равенства может существовать потому, что есть суверен, являющийся гарантом порядка. Строй общества поэтому только условно зависит от отдельного индивидуума. В сообществе же государств, где нет суверена-законодателя и, следовательно, где порядок должен создаваться в ходе межгосударственных отношений, все зависит от способности государств к социальной дисциплине. Это хотя еще не нормативный принцип, но уже социологический факт: права государств зависят скорее от их вклада в обеспечение безопасности и порядка в это сообщество, чем от нормативных идеалов правового равенства. При децентрализации, как в сообществе государств, право без или даже вопреки силам, устанавливающим порядок, может существовать лишь в очень узких рамках — в этой связи можно, пожалуй, назвать только элементарные права человека.

В основных чертах конструкция ООН отражает эту модель. Хотя в политическом смысле не очень влиятельная Генеральная Ассамблея создана, реализуется, по принципу суверенного равенства государств и тем самым осуществляет правовой идеал равных прав и равного достоинства всех государств, она все же отражает состав и принципы деятельности Совета Безопасности, условия функционирования мирового сообщества, в котором по-разному распределены власть и другие ресурсы, а стабильность и безопасность основываются на дисциплинирующей власти. «Директория» пяти постоянных членов Совета Безопасности несет, как уже было упомянуто, главную ответственность за международную безопасность, при этом ее пресловутая власть вето опирается на два противоречивых фактора: с одной стороны, она опирается на общую ответственность и на общие интересы сообщества государств, но с другой — и на потенциал угроз и санкций, который в случае каких-либо действий в ущерб им может привести к разрушительным последствиям для международного мира. Поэтому мировое сообщество не может быть заинтересовано в отнятии права вето у пяти постоянных членов Совета Безопасности. Но необходимо, чтобы вето опиралось не на потенциал угрозы, а на ответственность, следует найти способы, с помощью которых каждая из пяти держав, имеющих право вето, пользовалась бы этой властью для обеспечения международного мира, безопасности, защиты окружающей среды и прав человека и минимума глобальной справедливости.

Сегодня в «директории» пяти постоянных членов Совета Безопасности существует значительная диспропорция власти в пользу США. Как ни неудовлетворительна данная ситуация, она является частью нынешней международной структуры безопасности, так как (пока) трудно увидеть какую-либо альтернативу. Как минувшие эпохи, когда великим державам удавалось сохранять международное равновесие, с международно-правовой точки зрения не были эпохами международного бесправия, так и миропорядок под господствующей властью США не есть сплошное бесправие или подчинение одной власти. При нынешнем порядке власть державы, обеспечивающей безопасность, фактически больше, чем власть остальных, при условии, что она выполняет эту функцию.

Но такое состояние может быть только переходным, оно не в состоянии гарантировать длительную стабильность, пока не будут созданы самостоятельные опоры международного порядка. Региональные союзы, специальные

группы, ответственные за определенные проблемы или регионы, и интенсивное сотрудничество демократических государств в международных организациях могут способствовать созданию самостоятельной структуры, которая бы стала источником влияния и власти. Участие негосударственных субъектов и их ресурсов может привести к созданию глобальной сети для координированного решения проблем. И создание этой сети необходимо, так как все большее число проблем в сфере международной безопасности нельзя преодолеть при помощи классических дипломатических и военных мер. Учитывая это, ставка на способности отдельной доминирующей великой державы может быть только временным решением, к тому же эти способности в значительной мере зависят от военного потенциала, значение которого в будущем в процессе решения глобальных проблем должно неуклонно снижаться.

3. Новые угрозы и актуальная международно-правовая дискуссия на эту тему

Предложения по реформированию международного права и ООН следует оценивать по тому, насколько они отражают, например, такие факты, как то, что мировой порядок не имеет вышестоящих инстанций, которые бы разрабатывали или реализовывали правовые акты. Там, где разработка правовых актов и правоприменение сосуществуют, вряд ли можно будет установить правила без согласия тех государств, которые должны будут их придерживаться. И вряд ли сможет эффективно развиваться порядок, при котором государства не будут готовы проводить их в жизнь и приобретать необходимую для этого политическую поддержку.

Так как вопросы о международном праве задают самые разные субъекты, необходимо четко разграничивать конструктивные предложения от тех, что поставят действенность его правил под сомнение.

Распространение оружия массового уничтожения, террористический исламизм, распад государств, существование преступных и диктаторских режимов являются сегодня основными источниками угроз международному миру, самыми серьезными актуальными политическими вызовами международному праву и ООН.

3.1. Внутренние угрозы сообществу государств

3.1.1. «Несостоявшиеся государства»

Такие государства, как Сомали и Афганистан, пережившие временный или абсолютный крах, обозначаются английским понятием *failed state* — «несостоявшееся государство». Это государственные образования, имеющие чисто номинальный характер. Такие безвластные, распадающиеся государства являются благоприятной почвой для возникновения хаоса, войн, геноцида и преступности. Жертвой становится в первую очередь население, и прежде всего женщины и дети. Признаком таких государств является ликвидация государственной монополии на силу. Полицейская, юридическая и другие власти,

поддерживающие общественный порядок, более не функционируют или не существуют. И тогда встает вопрос о приватизации государства. В «несостоявшихся государствах» царит непредсказуемое, неожиданное и жестокое насилие. ООН сохраняет преимущество государственных образований, так что государства остаются правомочными, несмотря на то что они полностью или в значительной мере потеряли дееспособность. Членство таких фиктивных государств в международных организациях, как правило, не приостанавливается.

Все большая жестокость после крушения государственного порядка, власть кланов и военизации, а также этнические конфликты стали основными темами дискуссий, на которых обсуждался преимущественно гуманитарный аспект. В настоящее время все большее значение придается фазе восстановления таких государств. По повторном достижении ответственности мирового сообщества все чаще раздается вопрос, достаточно ли существующих международно-правовых основ для решения этих проблем. Так, например, можно спорить, в какой мере суверенитет «несостоявшегося государства» препятствует эффективным действиям извне и позволяет ли сегодняшняя структура ООН и в особенности Совет Безопасности осуществлять контроль и принимать ответственные и законные меры. «Государственное строительство» содержит на практике много проблем. В правовом смысле затронут принцип права народов на самоопределение, исходя из которого можно, по нашему мнению, оправдать вмешательство во внутренние, скрытые благодаря суверенитету от внешнего мира дела «несостоявшихся государств». Тюрер справедливо задается вопросом, не стоит ли, учитывая ценности, заложенные в основе международного права, предоставить народам распавшихся государств особый международно-правовой статус, подразумевающий организационные полномочия мирового сообщества¹. Соответственно в двух случаях можно оправдать вмешательство: в случае злоупотреблений государственной власти и в случае ее краха. Международный суд в своих решениях 1970 г. по Намибии подчеркнул, что помимо особого международного статуса народов, находящихся в процессе деколонизации, в рамках действующего международного права может быть применено право на самоопределение: «Народ перестает представлять собой целостность, когда вынужден прибегать к помощи международного сообщества».

Важные постановления Совета Безопасности говорят как о мерах по восстановлению и обеспечению экономической и общественной инфраструктуры, так и о гуманитарных акциях вплоть до восстановления административных и конституционных структур. Так, Международный трибунал по Руанде заменил собой уже недееспособный национальный суд, заполнив «вакуум суверенитета». И Трибунал по Югославии, и Трибунал по Руанде наглядно показали динамичное прогрессивное развитие международного права, оказывающего нормотворческое и организационное влияние на внутрисоциальные структуры «несостоявшихся государств».

ООН во многих случаях зарекомендовала себя как беспристрастная и влиятельная инстанция по оказанию поддержки при восстановлении государственного порядка. При этом в первую очередь следует упомянуть административные режимы, введенные Советом Безопасности. Этому предшествовали планы по установлению международного режима в Иерусалиме и по учрежде-

¹ Даниэль Тюрер и др. Упразднение эффективной государственной власти. Гейдельберг, 1995.

нию опеки над Западным Ирианом (провинция в Индонезии). Даже если в этих случаях и не удалось инициировать деятельность Совета по опеке, задуманного для постепенного обретения подмандатной территорией независимости, то все-таки это учреждение укрепило институты, позволяющие ООН эффективнее решать задачи по *реконструкции*. Идет дискуссия о создании нового органа или вспомогательного органа ООН, который бы полностью посвятил себя «государственному строительству». Для укрепления гражданского общества можно поручить эту задачу новой неправительственной организации, подобной Международному Красному Кресту. Целиком и полностью в смысле взаимной ответственности ООН должна, так сказать, фидуциарно наблюдать за проблемными территориями и осторожно поддерживать процесс государственного восстановления, что, конечно же, не должно приводить к новым формам недееспособности или неокolonизации. ООН могла бы стать инстанцией, рассматривающей жалобы нижестоящих органов на действия интервенционных держав или организаций, которым доверена работа по восстановлению.

3.1.2. «Государства-мошенники» (*rogue states*)

Угроза международной безопасности исходит не только от государств, которые не в состоянии обеспечить порядок и безопасность. В значительной степени она возникает в результате того, что некоторые государства в этом отношении не хотят предпринимать каких-либо действий, более того, они прикрывают или открыто поддерживают как международный терроризм, так и создание, изготовление и распространение оружия массового уничтожения. К таким государствам относятся Ливия, Северная Корея, Ирак и Иран. Учитывая те препятствия, которые чинились инспекторам ООН в Ираке, и ядерное вооружение Северной Кореи в сочетании с неприкрытыми угрозами, целесообразно помимо конкретных причин считать политическую ситуацию и тип власти в таких государствах фактором, усиливающим угрозу. В мире, где порядок основывается на консенсусе, такие государства могут оказывать в международных организациях серьезные препятствия инициативам по обеспечению международной безопасности.

Для таких государств американская внешняя политика ввела понятие «государства-мошенники» (*rogue states*). Оно представляется спорным, но очерчивает проблему. Против таких государств могут быть направлены различные меры — ограничения торговли и визового режима, преследование представителей этих режимов и ограничение их иммунитета.

Кроме того, проблематично равноправное участие этих государств в формировании международно-правовых отношений и их дальнейшее членство в ООН. Совершенно резонно, что новые государства для признания и принятия в члены ООН должны отвечать определенным требованиям, в том числе реализовать право народов на самоопределение, иметь демократические формы правления и обеспечивать права человека. Но оценивать по таким критериям так называемые «государства-мошенники» задним числом и в связи с этим даже лишать их государственного статуса и членства в ООН невозможно. В истории международных отношений равный суверенитет государств — новое и весьма значительное достижение. Учитывая тесные связи в рамках мирового

сообщества и его высокую организацию, исключение «государств-мошенников» из этой системы, как это случалось прежде, в правовом смысле не только невозможно, но и нежелательно. Существует достаточно возможностей бойкота этих государств скоординированными акциями, можно также лишить их выгод от международного сотрудничества на разных уровнях, которое они подрывают своей политикой, пока они ее не изменят. Эти возможности нужно использовать согласованно и решительно.

3.2. Оружие массового уничтожения

Сегодня по-новому ставится вопрос о том, как преодолеть страшную угрозу международной безопасности, состоящую в существовании, совершенствовании и распространении оружия массового уничтожения. Существующие международные механизмы по-прежнему исходят из потребностей безопасности времен «холодной войны». Они подразумевают вооружение, взаимное устрашение и военное равновесие двух супердержав. На фоне существенно изменившейся геополитической и стратегической обстановки необходимы четкий контроль и трансформация этих механизмов. Они должны учитывать как требования справедливости, так и законные потребности безопасности и долга. Длительное существование нескольких держав, владеющих атомным оружием, и «голи, не владеющей ядерным оружием», в каком-то смысле идет вразрез с целями Договора о нераспространении ядерного оружия, предусматривающего и активное разоружение.

3.2.1. Оружие массового уничтожения модифицирует угрозы

По окончании конфронтации блоков в 1989 г. и после распада Советского Союза в 1991 г. обе великие державы предприняли значительные меры по разоружению и существенно сократили арсенал, накопленный в период противостояния. ЮАР, Аргентина и Бразилия прекратили разработку своих ядерных программ. Возврат в Россию в начале 1990-х годов ядерного потенциала из некоторых бывших советских республик, получивших независимость, строгий международный контроль за разоружением, которому после войны в Персидском заливе 1991 г. подвергся Ирак, попавший под особое подозрение в плане обладания оружием массового поражения, многие наблюдатели сочли и разоружением, и неограниченным продлением Договора 1995 г. о нераспространении ядерного оружия, на длительное время ограничившего число держав, владеющих им, до восьми.

Иллюзорность мечтаний о сложившейся в результате этого политической безопасности и стабильности, обеспеченной существующим международным правом, выявилась и в том, что по сей день остается неизвестным местонахождение большого количества обогащенного урана из запасов СССР. Нельзя забывать и о том, что постоянно вооружаются такие государства, как Северная Корея и Иран, а Индия и Пакистан стремятся завладеть ядерным оружием. Сегодня известно о нескольких попытках контрабандных поставок ядерных материалов. Возможность того, что оружие массового уничтожения окажется у политически нестабильных либо представляющих угрозу международному миру государств, вселяет глубокие опасения.

Распространение так называемых технологий для товаров двойного использования, бесперебойное сотрудничество между распространителями и, наконец, изменившийся политический и культурный контекст делают ситуацию еще более тревожной.

События 11 сентября продемонстрировали опасность оружия массового уничтожения в руках террористов, которые, как стало ясно, заинтересованы в максимальном числе жертв. «Баланс угрозы», исходящей от геополитических противников, уступил место угрозе террористических актов с применением оружия массового уничтожения. Поэтому ее устранение является самой важной задачей международной политики, причем необходимо учитывать, что вероятность подобных терактов, по мнению экспертов по безопасности, скорее возросла, чем уменьшилась. Также нельзя недооценивать угрозу так называемых грязных бомб в руках частных лиц. Такие бомбы легко изготавливать и транспортировать.

3.2.2. Традиционная стратегия борьбы с оружием массового уничтожения

Несмотря на то что почти все существующие механизмы обеспечения безопасности были созданы в условиях конфронтации восточного и западного блоков и международных отношений, сложившихся после 1945 г., их значение после глобальных перемен в сфере безопасности увеличилось. Тем важнее проверить пригодность этих механизмов для эффективного противостояния новым угрозам и вызовам и при необходимости инициировать реформы.

Для нераспространения оружия массового уничтожения существует множество различных контрольных механизмов и правил. Традиционно оружие массового уничтожения подразделяется на три основных вида — атомное, биологическое и химическое; соответственно им сложились механизмы нераспространения.

а) Механизмы контроля за атомным оружием

— Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. и сходные и дополнительные механизмы

Самым важным международно-правовым договором является вступивший в силу в 1970 г. и продленный на неограниченный срок в 1995 г. Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. с дополнительными протоколами. Он служит фундаментом международного механизма нераспространения атомного оружия в том смысле, что запрещает державам, этим оружием владеющим, его поставки, а всем остальным государствам приобретение или создание. При этом нельзя упускать из виду, что цель Договора о нераспространении направлена не только на ограничение дальнейшего распространения атомного оружия, Договор также требует, чтобы «старые» державы, владеющие атомным оружием, — США, Россия, Китай и Франция — сократили свой потенциал, а впоследствии и совсем ликвидировали. Требованию о нераспространении соответствует призыв к разоружению. Договор подписали 187 государств. Он является базисом для деятельности Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), недавно, в связи с иракским конфликтом, став-

шего известным широкой общественности. Агентство уполномочено принимать решительные меры по соблюдению положений Договора и осуществлять контроль. С 1974 г. «Комитет Зангера», работающий для МАГАТЭ, составляет списки радиоактивных веществ и ядерных материалов, экспорт которых регулируется Договором о нераспространении ядерного оружия. В этот комитет входят 35 государств. В дополнение к Договору о нераспространении ядерного оружия и таким последующим многосторонним и региональным соглашениям по атомному оружию, как договор об Антарктиде 1959 г., Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963 г., и конвенциям по морскому дну, космосу и Луне, государства, владеющие ядерным оружием, так называемая Группа ядерных поставщиков, в 1976 г. издали «Руководящие принципы ядерного экспорта». На основе этих принципов каждое государство-член Группы в соответствии со своим внутренним законодательством обязано контролировать вывоз определенных грузов, включенных в совместно составленные списки. Этот механизм контроля за экспортом применяют сегодня 39 государств.

— Механизм контроля над ракетами и их технологиями

Следующий важный элемент международного механизма нераспространения — контроль над системами-носителями, в особенности контроль экспорта. В 1987 г. по инициативе Г7 была разработана «Система контроля над ракетами и их технологиями» (МТСР), запрещающая распространение систем-носителей для оружия массового уничтожения. В августе 2003 г. этот механизм применяли всего 33 государства. Согласно директивам МТСР по экспорту, каждое государство-член системы контролирует вывоз означенных грузов при помощи своих законов о контроле за экспортом. МТСР не имеет собственной инфраструктуры, а использует межправительственные механизмы. В 2001 г. государства-участники приняли кодекс поведения, запрещающий распространение баллистических ракет, так называемый Гаагский кодекс поведения, который уже подписало 101 государство и который предусматривает принципы, обязанности и меры по созданию атмосферы доверия между подписавшими его государствами.

— Международный механизм контроля за плутонием

В 1997 г. государства, добывающие и применяющие плутоний, договорились об обязательных правилах использования этого элемента, который больше не применяется в военных целях. Этот механизм должен содействовать созданию атмосферы доверия посредством гласности и независимого контроля над добычей плутония, а также запрету на повторное использование выделенного плутония в военных целях. Учитывая так называемые товары двойного использования и контроль за их поставками, он приобретает особое значение.

— Безъядерная зона

Особое значение имеют региональные соглашения, которые, установив так называемые безъядерные зоны, вносят значительный вклад в международ-

ную безопасность. Введение безъядерных зон расширяет международную систему нераспространения еще на один важный регионально-стратегический сегмент. Подразумевается, что в безъядерных зонах не возникнет новой ядерной угрозы. В безъядерные зоны на данный момент входят 107 государств в южной части Тихого океана, Латинской Америке, Карибском море, Юго-Восточной Азии и Африке. Несмотря на это некоторые государства в указанных регионах по-прежнему стремятся завладеть ядерным оружием. При этом одни государства уже давно демонстрируют такие стремления, другие же заявили о них недавно.

Нам представляется рациональной дальнейшая поддержка роли государств в безъядерных зонах и максимальное ее расширение. Государства, заключившие соответственные соглашения, могут оказать влияние на межгосударственные связи, причем скорее морально-политическое, чем правовое, однако лишь при условии, что наряду с интенсивным межгосударственным сотрудничеством также будут развиваться механизмы осуществления контроля в рамках договоров. Европейское Сообщество должно полностью отказаться от атомного оружия. «Старые» державы, владеющие атомным оружием, должны сокращать свой ядерный потенциал и отказаться от производства нового ядерного оружия.

б) Механизмы контроля за химическим оружием

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, вступившая в силу 29 апреля 1997 г., запрещает создание, производство, хранение, поставки и применение химического оружия. Наличные запасы химического оружия подлежат декларации и уничтожению. На 1 февраля 2004 г. к этой конвенции присоединились 160 государств, среди них США и Россия, владеющие самыми большими запасами химического оружия в мире. Кроме того, конвенция учредила международную Организацию по запрету химического оружия (ОПХВ) со штаб-квартирой в Гааге, с 1997 г. наблюдающую и иницилирующую реализацию конвенции.

в) Механизмы контроля за биологическим оружием

То, что биологическое оружие массового уничтожения и боевые отравляющие вещества представляют собой постоянную и часто недооцениваемую угрозу, наглядно показали события 2001 г., связанные с распространением носителей сибирской язвы. Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, вступившая в силу еще 26 марта 1975 г., запрещает создание, производство, хранение и приобретение биологического оружия. Она не содержит подробных правил верификации, однако предусматривает подачу жалобы в Совет Безопасности ООН в том случае, если какое-либо государство, подписавшее соглашение, заподозрит государство-партнер в запрещенных соглашениям действиях. Этой возможностью еще никто не воспользовался. К конвенции присоединилось 151 государство. Было бы желательно

закрепить этот механизм посредством взаимного контроля и создания соответственной международной структуры.

Право подачи заявления в Совет Безопасности уже сегодня дает возможность принудить то или иное государство к соблюдению условий конвенции. Для повышения взаимной ответственности государств необходимо развивать этот механизм.

3.2.3. Дефицит действующих механизмов нераспространения

Правовые механизмы для ограничения оружия массового уничтожения способствуют обеспечению минимальной международной защиты от угрозы, которую оружие массового уничтожения представляет для международного мира и безопасности. Однако более внимательно рассмотрев проблему, следует оговориться.

Существующие международные правила являются конкретными и достаточно специальными. В настоящее время нет универсальной системы международного контроля за оружием массового уничтожения с какой-либо одной глобальной концепцией.

Причиной тому является, с одной стороны, специфика каждого отдельного вида оружия массового уничтожения, с другой — то, что существующее международное право в этой области упирается в дефицит общей воли государств и во множество различных национальных интересов, зачастую коренящихся в сложных региональных конфликтах. И если существующие механизмы нераспространения даже затрагивают отдельные государства, то применяются они в основном для контроля, а не для тотального запрещения или сокращения военного потенциала. Такие соглашения до сих пор ограничиваются двусторонними отношениями, причем в различной степени. Наряду с русско-американскими соглашениями по разоружению начала 1990-х годов, которые не смогли предотвратить масштабную контрабанду радиоактивных веществ на территории бывшего Советского Союза, уместно напомнить и о не удавшейся с первого раза попытке США помешать появлению атомного оружия у Северной Кореи.

Поэтому угроза, исходящая от бесконтрольной торговли радиоактивными веществами и ядерными технологиями, сегодня велика как никогда. Как доказывают исследования МАГАТЭ, существует отлаженный и разветвленный, практически частный международный черный рынок на указанные вещества, технологии и соответствующие ноу-хау. При этом и продавцы, и покупатели часто принадлежат к организациям, бесспорно в большей или меньшей мере представляющим опасность для международной безопасности. Интенсивное сотрудничество правительств и МАГАТЭ в этой области, как предлагал аль-Барадеи, — только один аспект. Мы ожидаем разработки эффективных нравственных и профилактических мер по предотвращению угрозы от экспертов соответствующих международных групп с развитыми инфраструктурами, имеющих устав, профессиональные кодексы и ведущих постоянный диалог об этических нормах поведения.

3.2.4. Новые стратегии и возможные реформы международной системы нераспространения

В начале 2004 г. США представили стратегию выведения проблемы распространения оружия массового уничтожения на международный уровень. В ней особенно рекомендуется радикально реформировать существующий механизм контроля над ядерным оружием с целью ограничения распространения технологий для товаров двойного использования. Технология обогащения урана и переработки использованного ядерного топлива, применяемая как в военных, так и в мирных целях, должна остаться только у тех государств, которые ее уже имеют. Импортировать ядерные технологии в мирных целях могут только государства, подписавшие дополнительный протокол Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и согласившиеся с предусмотренным в протоколе контролем независимых инспекторов, проводимым без предупреждения. Сами США еще не подписали этот протокол, но от Сената потребовали немедленной ратификации дополнительного протокола. Были предложены также дальнейшие структурные реформы МАГАТЭ, направленные на то, чтобы в будущем государства, подозреваемые в распространении оружия массового поражения, не имели ни места, ни права голоса в Совете управляющих МАГАТЭ. При Совете необходимо создать из государств с безупречной репутацией особый комитет, который бы контролировал, как государства-члены выполняют принятые на себя обязательства. Государства, подозреваемые в распространении, должны быть из него исключены.

Также предлагается расширить международную Инициативу по защите от распространения (PSI), в которую входят США, Франция, Великобритания, Германия, Италия, Испания, Португалия, Нидерланды, Польша, Австралия и Япония. Целью инициативы является прекращение поставок высокотехнологичных технологий и оружия. Государства-участники обмениваются секретной информацией, наблюдают за импортом и экспортом соответствующих грузов и в случае необходимости проводят согласованные военные действия с целью предотвращения запрещенных поставок. Такую кооперацию должно расширить скоординированное участие полиции, причем американцы отводят в этом важную роль и Интерполу. Именно эти последние предложения нашли одобрение в европейских государствах и в Европейском Сообществе. В связи с этим интересна резолюция 1373 Совета Безопасности ООН от 28 сентября 2001 г., которая требует от государств в рамках борьбы с международным терроризмом ограничить торговлю оружием и взрывчатыми веществами и более активно обмениваться информацией об угрозе, исходящей от террористов, владеющих оружием массового уничтожения. На уровне Совета Безопасности это перспективная мера, так как Совбез принимает обязательные для исполнения решения. Мы поддерживаем предложение, согласно которому каждое государство в международно-правовом смысле должно в случае распространения подвергнуться юридическому преследованию.

Существуют также планы по обязательному подписанию дополнительного протокола к Договору о нераспространении ядерного оружия с целью обеспечения эффективного контроля. Предусмотрено и расширение прав МАГАТЭ. При нем должна быть создана информационная структура, следящая за всеми передвижениями и экспортом высокотехнологичных материалов и технологий. Помимо этого необходимо улучшить контроль над ядерным

топливным циклом, так как топливными отходами являются обогащенный уран и плутоний — вещества, используемые при производстве ядерного оружия. Руководитель МАГАТЭ аль-Барадеи предлагает создать несколько региональных центров по вторичной переработке, находящихся под прямым многосторонним контролем.

В будущем необходимо создать международную систему контроля, эффективнее защищающую такие интересы, как экономическая конкурентоспособность, конфиденциальность секретной информации и справедливое использование ресурсов и технологий. Группа экспертов должна выработать ряд предложений для создания глобальной системы надежной охраны высококочувствительных материалов.

В этом духе 26 июня 2002 г. на высшем уровне был создан Г7 — организация по «глобальному партнерству против распространения оружия массового уничтожения и веществ для его создания», которая помимо нераспространения, разоружения и борьбы с терроризмом уделяет особое внимание ядерной безопасности. Правительства ведущих экономических государств и Россия предоставили 20 миллиардов долларов для поддержки программ по борьбе с распространением.

3.2.5. «Обязательство по принятию превентивных мер» («*Duty to Prevent*») — американская концепция по нераспространению

Недавно Анн-Мэри Слотер и Ли Файнштейн¹ попытались найти новый международно-правовой подход, который помог бы предотвратить распространение оружия массового уничтожения. Они разделяют заложенное в американской доктрине мнение о масштабной угрозе, но помимо этого, идя навстречу европейцам и желая развеять их сомнения, разрабатывают международный многосторонний правовой механизм.

Главным тезисом этой стратегии, называемой «обязательством по принятию превентивных мер», является утверждение, что в настоящее время для предотвращения угрозы, исходящей от оружия массового уничтожения в руках таких, например, негосударственных субъектов, как террористические группировки, но прежде всего в руках авторитарных режимов, не подлежащих внутреннему, конституционно гарантированному правовому и политическому контролю, международное право применяется неадекватно, в основном в обратном направлении. Недостатки ООН мешают эффективному и прежде всего заблаговременному преодолению множества новых проблем. И самое главное, все еще актуальное положение международного права об угрозе одного государства другому теряет силу. Самые крупные и актуальные угрозы для международного мира исходят сегодня не от государств и его населения, а от тесно ограниченных режимов и частных лиц.

Ввиду особенности угрозы, исходящей от оружия массового уничтожения в руках диктаторов и террористических группировок, единственным средством, эффективно обеспечивающим международную безопасность, являются, по мнению Слотер и Файнштейна, превентивные заблаговременные действия. В этом случае как отдельное государство, так и международное сообщество государств обязаны в равной степени принимать превентивные ме-

¹ «Форин аффиерс», 1–2/2004. С. 136 и далее.

ры, которые в первую очередь обязывают соответствующие режимы не хранить, не создавать, не приобретать и не распространять оружие массового уничтожения или соответствующие технологии.

При этом возникают сложности в двух направлениях: чрезвычайно сложно определить, кто получит право на применение превентивных мер и кто будет определять момент вмешательства. В отличие от потенциальных гуманитарных катастроф, за преодоление которых ответственна Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (ICISS, см. 4.1), распространение протекает тайно. Поэтому каждое решение зависит от информации секретных служб, происхождение и достоверность которой часто вызывает сомнения.

Пока субъектом, принимающим превентивные меры, остается Совет Безопасности ООН, особых правовых проблем не возникает, так как Совет Безопасности на основании главы 7 Устава ООН имеет право и обязанность обеспечивать международный мир. Сложности начинаются, когда, по концепции Слотер и Файнштейна, «обязательство по принятию превентивных мер» частично перейдет в другие руки в том случае, если Совет Безопасности из политических соображений препятствует или не намерен проводить военные действия.

К законным субъектам авторы причисляют в первую очередь те региональные организации, которые находятся непосредственно под угрозой массового уничтожения, а затем и любую другую региональную организацию с возможно большим числом членов и с серьезным потенциалом. Только в самом крайнем случае возможны односторонние действия или так называемые «коалиции готовых к действию».

Второй спорный момент заключается в международно-правовой законности описанных мер. Эта законность довольно прагматично и утилитарно выводится из реальной угрозы применения или распространения оружия массового уничтожения. Однако с точки зрения права такая логика неприемлема, недостаточна и уязвима для критики.

Под «обязательством по принятию превентивных мер» подразумевается неписаная международно-правовая обязанность — долг *erga omnes* (для всех. — *Пер.*) — государств бороться против применения оружия массового уничтожения; она касается каждого отдельного государства и их сообщества. В конечном счете, при разработке договоров о нераспространении она становится их содержанием. Она служит выработке эффективных решений, прежде всего когда то или иное государство либо не связало себя данным обязательством, не подписав договора, либо когда договоры не предоставляют достаточно инструментов для борьбы с возникшей угрозой. В этом смысле ее можно рассматривать как правовую вспомогательную конструкцию, универсальную правовую нормативность которой покажет будущее. Нельзя забывать, что при формировании неписаного права, тем более по отношению к международному праву, можно и нужно предъявлять высокие требования к практическому применению и прежде всего к универсальной законности правовой нормы. Этот экзамен еще не выдержан.

Если либеральные круги США тем самым одобряют международно-правовые многосторонние действия, то в Европе наблюдается озабоченность и слышны возражения, что «обязательство по принятию превентивных мер» возвращает в международно-правовую действительность анархический прин-

цип. Приведенные точки зрения показывают, насколько велики в трансатлантических отношениях расхождения по международно-правовым вопросам.

«Обязательство по принятию превентивных мер» не просто дополняет рассмотрение угрозы, исходящей от оружия массового уничтожения, изложенное в канадской научной работе «Ответственность за защиту» (см. 4.1) в аспекте гуманитарной катастрофы. Решающим для нас является то, сможет ли международное сообщество выработать надежные совместные критерии, предотвращающие злоупотребление международным правом:

- военное вмешательство — крайнее средство. До этого должны применяться невоенные санкции;
- речь должна идти о режимах, поддерживаемых насилием, грубыми нарушениями прав человека или преступлениями против человечности, не имеющих правовой государственности и не соблюдающих демократические процессуальные нормы при судопроизводстве;
- информация об оружии массового уничтожения не должна исходить только из секретных служб, но также и из других объективных источников;
- военное вмешательство должно быть обосновано в Совете Безопасности.

3.3. Терроризм

Уже в 1990-е годы подверглись нападению посольства США в Танзании и в Кении, пострадал также Мировой торговый центр в Нью-Йорке. Мадридские события пока последние после 11 сентября, их организатором предположительно является террористическая организация «Аль-Каида». Все это доказывает, что угроза как никогда актуальна, а главное, она охватывает весь мир.

Этот вид терроризма очевидно стремится нанести удар по возможно большому числу невинных людей. Можно предположить, что террористические исламские организации не исключают применение оружия массового уничтожения. Также нельзя исключать возможность, что эти организации могут предпринять шаги к осуществлению своих замыслов. Готовность преступников жертвовать во время преступления собственной жизнью усиливает потенциальную опасность и угрозу.

С сегодняшней террористической угрозой нельзя бороться полицейскими или военными средствами отдельного государства. Планирование, организация, поставка средств и проведение теракта не обязательно происходят в одном и том же государстве, а базы не знают четких границ как в географическом, так и в организационном смысле. Характерно, что современный террор является в высшей степени международным.

3.3.1. Феномен международного терроризма

Внутренний терроризм существует исключительно на родине террористических группировок или террористов-одиночек. В этом случае и преступник, и жертва находятся под властью одного и того же государства, разрушение или изменение которого является целью терактов. Чтобы справиться с этим видом террора, в правовом смысле нет существенных новых проблем для госу-

дарственной власти и международного права, так как он подпадает под постановления чисто внутригосударственного права.

Международный терроризм «старого» образца, как и внутренний терроризм, преследует цели локального или регионального значения. Однако, как правило, террористы прибегают к стратегии интернационализации локальных конфликтов, для чего целенаправленно нападают на иностранцев в своей стране или проводят теракты за рубежом. Тем самым они привлекают внимание международной общественности, стремясь сделать локальные проблемы предметом международных переговоров.

В противоположность этому признаки «нового» транснационального терроризма, конкретно исламского фундаментализма, следующие: многонациональный состав террористических группировок, частная поддержка и финансирование, одновременные оперативные действия в нескольких государствах и/или за пределами государства с тенденцией к созданию крупных организаций. Для последних характерна децентрализация и высокая степень мобилизованности отрядов. Целью транснационального террора является изменение международных или региональных порядков. Исламистская идеология, выходящая за языковые или культурные барьеры, стремится к созданию внегосударственных структур.

На примере «Аль-Каиды» можно сказать, что исламский фундаментализм и связанные с ним вызовы нельзя сводить к террористическим актам. Помимо борьбы против терактов с использованием всех необходимых для этого средств требуется прежде всего понимание духовных и политических аспектов радикальных исламистских течений.

Методы борьбы с террором в отдельных государствах на собственной территории, полицейские меры и предотвращение опасности посредством соблюдения национального уголовного права, учитывая структурные элементы нового международного терроризма, не оправдали себя. Для эффективного противодействия необходимо разработать меры международного уровня, то есть поверх границ. Возможности для этого дает действующее международное право. Насколько этих инструментов достаточно для эффективной и длительной борьбы с новым видом терроризма, какие новые механизмы придется разработать — требует более точного рассмотрения.

Достижение баланса между свободой и безопасностью всякий раз огромная проблема, стоящая перед международным сообществом государств. Потребность в военном вмешательстве как *ultima ratio* (крайней меры. — *Леп.*) будет снижаться в зависимости от успешности и действенности сотрудничества полиции на международном уровне.

3.3.2. Терроризм или легитимное сопротивление — терминологические проблемы

Террористические акты угрожают международной безопасности. Следовательно, необходимо выработать определение международного терроризма на международном уровне. Всеми признанного определения терроризма в действующем международном праве до сих пор нет. Хотя в государственной практике и литературе по международному праву можно найти признаки того, что некое базисное понимание постепенно складывается. В соответствии с ним о терроризме можно говорить в том случае, когда налицо тяжкие преступления,

совершенные в отношении отдельных лиц, нацеленные на возникновение страха среди населения или его части и не связанные с непосредственным военным конфликтом, не зависящие от каких-либо политических, идеологических или религиозных мотивов, приводимых в качестве оправдания. Таковыми являются международные преступления и преступления против человечности, статья 7 Устава Международного уголовного суда.

Неясно, в чем заключается важное правовое различие между терроризмом и сопротивлением, допускаемым международным правом. Сегодня уже нельзя ссылаться на убежденность в законности или противозаконности сопротивления, как это было во времена антиколониального освободительного движения. Однако эта разница имеет огромное значение, от нее зависит законность мер по предотвращению, предпринимаемых государством, пострадавшим от террористического акта.

3.3.3. Запрещение террора на глобальном и европейском уровне

Еще в 1937 г. была заключена Женевская конвенция по предупреждению и наказанию терроризма, ставшая первым международным соглашением по борьбе с терроризмом.

Предшественниками международного сотрудничества в этой области являются Нормы международного права по борьбе с пиратством и рабством. ООН со своими на данный момент 12 универсальными конвенциями и протоколами по вопросам борьбы с международным терроризмом взяла на себя роль лидера. Ряд других международных документов и резолюций также запрещают международный террор.

Европейский Совет предпринял ряд инициатив, например, 27 января 1977 г. принял Европейскую конвенцию о пресечении терроризма, 15 мая 2003 г. — дополнительный протокол, 12 сентября 2001 г. — декларацию Комитета министров Европейского Совета о борьбе с международным терроризмом, а также стратегию Комитета министров Европейского Совета по защите прав человека и борьбе с терроризмом. В Европейском Сообществе было принято Рамочное решение Совета Европейского Союза о европейском ордере на арест и процедуре передачи лиц между государствами-членами от 13 июня 2002 г., а также документ по Европейской стратегии безопасности от 12 декабря 2003 г.

Уже в Декларации Генеральной Ассамблеи ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений, было принято международное обязательство дружественных отношений между государствами.

Таким образом, государствам запрещено иметь на своей территории международные террористические группировки и оказывать им прямую или косвенную финансовую, организационную или военную поддержку. Это обязательство дружественных отношений отчасти предусматривает обязанность государств всеми возможными средствами активно бороться с международным терроризмом или соглашаться на проведение на собственной территории мер, принимаемых другим государством, если того требуют обстоятельства.

В литературе по международному праву иногда встречаются сомнения: можно ли за неимением четких формулировок договоров или соответствующ-

щих правовых норм исходить из прочности консенсуса мирового сообщества, исполняющего вышеописанные обязанности действия.

В пользу такого консенсуса говорят уголовно-правовые формулировки в Уставе Международного уголовного суда, имеющие огромное значение. Так, государства обязаны уголовно преследовать действия, которые в соответствии со статьей 7 Устава Международного уголовного суда являются преступлениями против человечности. К ним причисляются и террористические акты. Подобная обязанность уголовного преследования заложена в одной из множества принимаемых мер, указанных в международной конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма, принятой Генеральной Ассамблеей 9 декабря 1999 г.

Помимо этого в самом Уставе ООН содержатся другие возможности, позволяющие активизировать борьбу с террором. Международные теракты и их поддержка тем или иным государством в духе статьи 39 Устава ООН считаются угрозой миру. Совет Безопасности ООН может в таком случае на основании главы 7 Устава принимать соответствующие меры. Примером является реакция Совета Безопасности на теракт в Мировом торговом центре в Нью-Йорке в виде резолюции № 1373 от 28 сентября 2001 г. В ней перечислены следующие меры:

- предотвращать и пресекать финансирование террористических актов;
- воздерживаться от предоставления в любой форме поддержки — активной или пассивной — организациям или лицам, замешанным в террористических актах;
- предотвращать совершение террористических актов, в том числе путем раннего предупреждения других государств в виде обмена информацией; обмениваться информацией в соответствии с международным правом и внутригосударственным законодательством и сотрудничать в административных и судебных вопросах в целях предотвращения совершения террористических актов;
- оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся доказательств, необходимых для такого преследования;
- как можно скорее стать участниками соответствующих международных конвенций и протоколов о борьбе с терроризмом.

Глава 7 Устава ООН предоставляет Совету Безопасности возможности оценивать ситуацию и влиять на нее.

3.3.4. Борьба против террора и право на самооборону

На основании статьи 51 Устава ООН террористические акты могут рассматриваться как вооруженное нападение, и тем самым соответствующему государству предоставляется право на самооборону. Однако в таких случаях сложно определить, против кого следует принимать меры по предотвращению.

Эта проблема возникает именно в отношении вышеописанного нового вида международного террора. Исполнителями таких терактов являются не только государства, с территории которых была организована атака, но и так называемые режимы де-факто или негосударственные субъекты, например террористические группировки. Признается ли за последними международно-правовой статус, остается спорным. В международно-правовом смысле здесь встает вопрос о частичной или полной международно-правовой дееспособности (оставляем в стороне вопрос о роли индивидуума или других негосударственных субъектов международного права, также возникающий в этом контексте). Есть опасения, что признание террористов субъектами международного права неадекватно повысит их политическую значимость.

На эту тему существует обширная, разнообразная литература. Так, помимо права на самооборону в случае чрезвычайного положения государствам, ставшим жертвой террора, предлагается право на оборону. Условия такого чрезвычайного положения намного неопределеннее, чем ясно сформулированное право на самооборону в статье 51 Устава ООН. Чрезвычайное положение предлагается констатировать не только в случае вооруженного нападения. К тому же признание права на чрезвычайное положение может привести к более масштабным мерам, чем те, что предусматривает Устав ООН как меры по самообороне. Возникают опасения, что в таком случае принудительное международно-правовое запрещение применения силы (*ius cogens*) перестанет действовать.

3.3.5. Расширение права на самооборону

Принцип международного права, запрещающий применение силы, должен лежать в основе всех международно-правовых полномочий на вмешательство. Легитимной базой для любого применения силы на международном уровне служит система обеспечения мира, принятая Уставом ООН. В ней четко обозначены условия и рамки.

Разумеется, это не значит, что эту систему не нужно приводить в соответствие с новыми требованиями. Однако при этом существует опасность недопустимого расширения права на самооборону. Это затрагивает прежде всего превентивные или даже преземтивные удары, которые кажутся необходимыми для эффективного отпора терроризму. Противоречие между практически и политически желаемым или даже необходимым, с одной стороны, и между допустимым в правовом плане, с другой, исходит не в последнюю очередь из принципиальной оговорки в статье 51 Устава ООН.

Поэтому в литературе по международному праву поднимается вопрос о конкретной формулировке этих норм и о создании точных терминов, учитывающих как классическую межгосударственную самооборону, так и вновь возникшие международные террористические акты и их специфику. Вопрос о том, существуют ли в настоящее время шансы на внесение изменений в Устав ООН в соответствии с его главой 18, что требует особого, квалифицированного большинства, остается открытым. Особые сомнения вызывают формулировки дальнейших материальных критериев. Перспективным может стать укрепление и расширение формальных критериев и, в особенности, большая глас-

ность. В этой связи мы одобряем предложенное обязательное информирование, необходимые доказательства и обоснования обороняющихся государств в Совете Безопасности.

3.3.6. Роль прав человека и гуманитарного международного права в борьбе против террора

Хроникальные кадры, документирующие пытки в тюрьме Абу Грэйб и бесправный статус заключенных в Гуантанамо, могут послужить символом того этического и морального вреда, который наносит «война» против террора, когда нарушается баланс между свободой и безопасностью. Неправительственные организации, национальные и региональные парламенты и правительства указывают на то, что потенциал крупной угрозы не должен привести к ликвидации свобод. С 2003 г. Международная амнистия, «Хьюман райт уоч» и Международный Красный Крест предали гласности грубые нарушения свобод.

Прежде всего резкую критику международной общественности вызвала информация о заключенных, содержащихся в Гуантанамо без судебного решения. Большинство решений по этому делу, которых все ожидают с нетерпением, скоро будет принимать Конгресс США.

Даже умышленный отказ от определения правового статуса заключенных не может скрыть того факта, что их арест и обращение с ними несовместимы с международным правом.

Если США, союзники и сообщество государств действительно ведут в правовом смысле войну с террористическими группировками, то по отношению к арестованным лицам действуют правила гуманитарного международного права, то есть Женевские конвенции. В соответствии с ними задержанные террористы могут содержаться под арестом вплоть до окончания конфликта без заведения судебного дела. В таком случае они имеют статус военнопленных и по окончании конфликта должны быть освобождены.

Но если борьбу с международным терроризмом рассматривать не как вооруженный конфликт в духе военного права, то по отношению к террористам действует уголовное право соответствующего государства, так что заключенные, в соответствии с Конвенцией о защите прав человека, имеют право на корректный судебный процесс и соблюдение своих прав человека. Сегодня, похоже, не существует третьей правовой возможности, адекватной и в правовом смысле безукоризненной, хотя то и дело слышны голоса о ее необходимости. Но пока ее нет.

Если считать, что террористические акты являются обычными преступными действиями, то правовые последствия однозначны: террористы, находящиеся в заключении должны быть осуждены в соответствии с уголовным правом и, разумеется, с Конвенцией о защите прав человека. Множество принятых мер объясняются именно в духе этой теории, и в первую очередь аресты заключенных в Гуантанамо, по праву вызывающие серьезные замечания.

Чтобы обойти эту сложность, попытка решения которой уже вызвала нарекания, некоторые авторы предлагают считать террористов так называемыми незаконными борцами. Эта правовая конструкция, в классическом смысле относящаяся к неясным коллаборационистам, саботажникам и предателям, казалось бы, ближе всего к террористам, она берет начало в военном

праве, но тогда и в этом случае релевантны уголовное право и, как его часть, права человека.

Пытки заключенных американскими военными или надзирателями есть грубое нарушение гуманитарного международного права и прав человека. На этом примере ясно видны значение международно-правовой защиты и ее необходимость. Учитывая все это, следует признать, что политическая риторика «войны с терроризмом» может создать внеправовое пространство.

В заключение обратим внимание еще на один, менее известный, пример, однако в правовом смысле не менее проблематичный и актуальный. После 11 сентября 2001 г. Совет Безопасности ООН составил списки лиц, находящихся под подозрением в активном и непосредственном участии, поддержке и финансировании международного террора. На государства было наложено обязательство заморозить банковские счета и другие средства лиц, указанных в списке, что в значительной степени ограничило свободу их действий.

В данном случае речь идет о правовой защите индивидуума, так как выходит, что государства в международно-правовом плане обязаны принимать определенные меры, но на международном уровне не существует механизмов судебной проверки правовой защиты. С точки зрения прав человека и основных прав это недопустимо. Мы предлагаем разработать метод процедуры проверки списков, обеспечивающий эффективную правовую защиту. Для этого можно учредить контрольную инстанцию при уже существующем Комитете по санкциям, которая сокращала бы эти списки, исключая из них лиц, вина которых не доказана, причем лица, включенные в списки, должны быть поставлены об этом в известность. В случае если то или иное лицо необоснованно оказалось в списке, предусматривается компенсация. Опыт судебной практики Европейского суда и Федерального конституционного суда ФРГ доказывает, что такая система правовой защиты необходима. Эта проблема ставит принципиальный вопрос о международной ступенчатой структуре полномочий в области индивидуальной защиты прав и свобод, давно известной в европейском праве и уже принятой в ООН.

Существующие предложения далеко выходят за рамки отдельных проблем. Они касаются государств в международной системе и ее структуры, прав и ответственности индивидуума, общества и международной общественности.

4. Права и обязанности государства, а также роль общества и индивидуума

Как видно из вышеизложенного, заложившая фундамент ООН система суверенных государств, объединенных во всемирную организацию и сотрудничающих друг с другом, во многих отношениях оказалась дееспособной только после распада Советского Союза и окончания противостояния Востока и Запада. Понятие «баланс устрашения» ясно говорит о том, какой ценой удерживался мировой порядок, зависящий от двух великих держав и от их взаимных претензий на власть и влияние. Сегодня большие надежды возлагаются на вновь обретенную дееспособность государств и на международную систему ООН, нашедших свое отражение в таких программах, как, например, «Повестка дня для мира» бывшего Генерального секретаря ООН Бутроса-Гали и «Но-

вый мировой порядок» бывшего американского президента Джорджа Буша-старшего. Но дееспособность не может существовать без ответственности, нацеленной в первую очередь на решение первостепенной задачи каждого строя — обеспечение безопасности.

В системе, не имеющей высшей инстанции, а опирающейся на равенство и не владеющей собственными средствами реализации принятых решений, эту ответственность несут все участники ООН, то есть государства и институты их общества.

Задачей мирового порядка, основанного на существовании суверенных государств, является обеспечение международной безопасности прежде всего в самих государствах. Угроза этой безопасности в виде преследований и насильственных депортаций (вплоть до геноцида), создания и поставок оружия массового уничтожения, попустительства и предоставления убежища международным террористическим группировкам исходит от отдельных государств. Предложения, прозвучавшие в актуальной дискуссии, такие как «Ответственность за защиту» (см. ниже) или «Обязательство по принятию превентивных мер» (см. 3.2.5), разъясняют, уточняют и дополняют эту ответственность.

4.1. «Ответственность за защиту» («*Responsibility to protect*»)

Для дискуссии по международно-правовым вопросам война в Югославии и геноцид в Руанде имеют первостепенное значение, демонстрируют международной общественности, что новая дееспособность и ответственность международного сообщества государств, на которую возлагалось столько надежд и которая вызывала почти что эйфорию, оказалась несостоятельной, вызвав у многих чувство бессилия и стыда. Конечно, эти события показали, что готовность сообщества государств вставать на защиту тех, кому угрожают, отправлять в горячие точки свои миротворческие войска и тем самым подвергать их опасности ограничена. Вызывают нарекания и учреждения, способы и правила, должны эффективно обеспечивать международную безопасность.

Так, Совет Безопасности с большим трудом и далеко не сразу одобрил вмешательство в Боснию—Герцеговину. Мандат и способ участия ООН не были в нужной мере решительными и оперативными. Есть сомнения и в своевременности согласования действий Совета Безопасности при обострении положения в Косово.

Как известно, государства-члены НАТО совершили тогда вторжение без мандата Совета Безопасности. О том, насколько допустимыми были эти действия с точки зрения гуманитарной интервенции, спорят по сей день. Мы согласны с мнением Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета в том, что до военного вмешательства нужно предпринять такие меры, как санкции, эмбарго, экономический бойкот, уголовно-правовое преследование. Критерием для принятия решения о вторжении остается ст. 2, парагр. 4 и 7 Устава ООН (принцип невмешательства и отказ от угрозы силы или ее применения). ICISS выделяет три степени и соответственно трехступенчатую ответственность:

- 1-я ступень: превентивная («ответственность за упреждение»);
- 2-я ступень: ответная («ответственность отражения»);
- 3-я ступень: реконструктивная («ответственность за восстановление»).

Комиссия считает первейшей обязанностью государства защиту основных прав человека, прав конкретных людей; международное сообщество государств получает вспомогательное право (*fall-back competence*) в том случае, если оно не в состоянии ее обеспечить.

а) Вмешательство

В соответствии с этим вспомогательным правом сохраняется компетенция, а затем и обязанность вмешательства в случае, если они являются ответом на:

- этнические чистки и грубые нарушения прав человека — принимаются превентивные меры (1-я ступень);
- государственный геноцид в условиях государственной несостоятельности или отсутствия власти («несостоявшиеся государства»).

б) Условия для военного вмешательства

Обоснование: для вмешательства при условии наличия 2-й ступени требуется прежде всего *just cause* — обоснование. Обоснование считается достаточным, если установлен состав преступления в виде этнических чисток или геноцида.

Уместное намерение: далее необходимо *right intention* — уместное намерение. Главной целью вмешательства должно быть предотвращение дальнейших человеческих страданий.

Крайнее средство: Вмешательство должно быть *last resort* — крайним средством.

Другие условия: Необходимо придерживаться принципа соразмерности, кроме того, должна иметь место перспектива успешного исхода. Следует упомянуть еще одно непростое условие: защита своих солдат не должна быть важнее защиты тех, ради кого проводится вторжение (как это было в Косово).

в) Роль и образ действий Совета Безопасности

Согласно докладу Комиссии, каждое вмешательство нуждается в мандате Совета Безопасности (*right authority*). Совет Безопасности, со своей стороны, обязан рассмотреть дело. Мы поддерживаем предложение комиссии о создании *code of conduct* — «кодекса поведения», вступающего в силу, если Совет Безопасности не будет единодушен. Этот «кодекс поведения» должен обязывать пять постоянных членов Совета Безопасности не пользоваться своим правом вето в тех случаях, когда существуют предпосылки для вторжения, большинство непостоянных членов одобряет вторжение и при этом нет угрозы собственным национальным интересам. Если один из постоянных членов хочет воспользоваться правом вето, то он должен обосновать свое решение перед всем сообществом государств и разъяснить свои национальные интересы, приведшие к такому решению.

Мы одобряем также усиление роли и расширение компетенции региональных организаций. Они лучше разбираются во внутренней ситуации, и зачастую поэтому их миротворческое вмешательство может быть более эффективным. Располагая существующими структурами, они могут действовать кол-

лективно. Мы не допускаем возможности вмешательства подразделений ad hoc или даже отдельных государств без мандата Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи или региональных организаций.

4.2. Права и обязанности — новое понятие суверенитета

В терминологии международного права суверенитет часто называется «естественно-правовым» универсальным статусом (см. 2). Такое политическое толкование суверенитета указывает на важное значение, которое имеет политическая и экономическая независимость, часто достигнутая вследствие деколонизации, для государств планеты.

В мировом сообществе, которое не может рассчитывать на урегулирование с помощью вмешательства держав-гегемонов и несет ответственность за миропорядок, оно неприемлемо. Правовой статус суверенитета заложен в структуре миропорядка, закрепленного ООН, основой и первостепенной задачей которого является обеспечение международной безопасности. Гарантия суверенитета основывается на стабильности и прочности этого порядка и поэтому, в том числе и ради его стабильности, зависит от ответственности государств за международную безопасность. Поэтому право на суверенитет и ответственность за безопасность есть не противоположные, а взаимодополняющие элементы.

При политическом толковании суверенитета необходимо учитывать, что в сообществе государств, объединенном в ООН, государства в реальности уже давно зависят от взаимных обязательств и тем самым уже давно преодолели представление об «абсолютном» суверенитете. Обязанность соблюдения прав человека и неоднократные напоминания об обязательстве государств вносить вклад в обеспечение международной безопасности, в том числе и проводя разоружение и предотвращая террористические акты на своей территории, суть лишь один аспект.

4.3. Гарантии международной безопасности со стороны ООН и Совета Безопасности

Одной ответственности отдельных государств за международную безопасность недостаточно. В случае необходимости ее должно обеспечить сообщество государств. В соответствии с масштабным решением задач миропорядка в зависимости от обстоятельств встает задача восстановления или создания новой государственной власти там, где она упразднилась, была ликвидирована или перестала функционировать по иной причине.

ООН в соответствии с первоначальными принципами системы коллективной безопасности учитывает эти требования. Особая обязанность постоянных членов Совета Безопасности — использование всеобъемлющих полномочий по принятию решений и особых полномочий на вынесение постановления. Есть еще одна, ранее не использовавшаяся возможность — участие международных миротворческих войск под командованием Совета Безопасности показывает, что при создании этой системы внимательно рассматривались серьезнейшие проблемы, связанные с задачей обеспечения безопасности в мире суверенных государств. Эта система позволяет напоминать государст-

вам об их ответственности в деле обеспечения международной безопасности, соответствующими средствами придавать этим напоминаниям особое значение и в случае необходимости даже предпринимать меры по отношению к государствам, не выполняющим своих обязательств.

Систематическое применение права вето и недостаточная готовность предоставлять необходимые вооруженные силы для реализации совместных планов во времена «холодной войны» в значительной степени подрывали эту систему. Но и сегодня можно обоснованно сомневаться в ее эффективности, так как давно оспариваемое право вето сохраняется, хотя и в ослабленном виде. Даже если право вето не применяется, потенциальная возможность его применения сохраняется. Именно поэтому плодотворность всемирных согласованных действий зависит в каждой фазе от готовности постоянных членов продолжать дискуссию и не блокировать решения с помощью вето. Уже неоднократно возникала потребность в принципиально новом методе принятия решений Совета Безопасности. Выдвигалось в том числе требование пополнить состав постоянных членов, например, Германией. Такое расширение, если оно подразумевает и расширение права вето, может понизить дееспособность ООН. Если же право вето будет отменено или ограничено, то расширение постоянного членства в Совете Безопасности либо понизит его значение, либо послужит умалению прав постоянных членов. С учетом изменившихся международных отношений расширение представляется оправданным и важным. Однако такие реформы предполагают внесение изменений в Устав ООН, что в ближайшем будущем нереализуемо.

Более реальна позиция Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, которая требует от постоянных членов, пользующихся правом вето, его обоснования. Это реализуемое и на первый взгляд скромное предложение очень важно. Применение права вето обеими великими державами в эпоху противостояния восточного и западного блоков можно считать своего рода правом распоряжения. Они по своему усмотрению и в любой ситуации решали, будет ли Совет Безопасности рассматривать какой-либо вопрос и будет ли он предпринимать какие-либо конкретные шаги. Требование же обосновывать вето подчеркивает ответственность и согласуется с тем, что постоянные члены Совета Безопасности являются, можно сказать, державами-гарантами. В этом смысле вето уже не является средством, позволяющим державам-гегемонам решать, будет ли система коллективной безопасности дееспособной или нет. Оно становится преимущественным правом государств, несущих в силу их исторического и современного значения особую ответственность за международную безопасность, и поэтому обязывает их в известном смысле руководить деятельностью Совета Безопасности. В дополнение необходимо указать, что система коллективной безопасности в дальнейшем потребует активного участия государств как в реализации совместных планов, так и в комплектовании вооруженных сил.

Еще один аспект деятельности Совета Безопасности выражается в специфике принимаемых им мер. Уже говорилось о его активности после 11 сентября 2001 г. Упомянулось и то, что он неоднократно инициировал ратификацию государствами тех или иных договоров. Помимо этого нам представляется перспективным, если Совет Безопасности в рамках своих полномочий сформулирует более общие правила. Тем самым он в качестве «международного законо-

дателя» сможет эффективно регулировать положение в определенных сферах, что раньше достигалось только в результате сложных переговоров, требующих много времени и последующей ратификации договоров.

4.4. Расширение юрисдикции Международного уголовного суда — новый инструмент, гарантирующий международную безопасность

Учитывая грубые и систематические нарушения прав человека, преступления против человечности и военные преступления, совершенные широким кругом лиц, а также уроки истории, свидетельствующие о том, что предпосылками для построения нового государственного строя являются осознание противоправности и преследование виновников, сообщество государств после событий в Боснии—Герцеговине, опираясь на главу 7 Устава ООН, впервые учредило Международный уголовный трибунал. Позднее подобный трибунал был создан в Руанде. Деятельность Международного трибунала по Руанде выявила сложности, касающиеся того, что при уголовно-правовом преследовании за грубые масштабные нарушения прав человека или даже геноцид всякий раз необходимо учитывать культурные и языковые особенности региона. Большая подготовительная работа этих трибуналов ООН позволила приступить к своей деятельности Международному уголовному суду.

4.5. Коллективные действия вне системы Организации Объединенных Наций

Наряду с вопросом об эффективности Совета Безопасности уже давно ведется дискуссия о безмандатных операциях. Это щепетильный вопрос. Как в своих действиях, так и в своем бездействии Совет Безопасности может, опираясь на Устав ООН, ссылаться на легитимность, конституционно закрепленную сообществом государств. Всякое действие вне процедурного решения Совета Безопасности ставит эту легитимность и тем самым доверие к системе коллективной безопасности под вопрос. В условиях миропорядка, где не будет доверия к дееспособности и властным полномочиям собственной власти, а значит, не в последнюю очередь по этой причине он будет гораздо менее прочным, чем порядок в отдельных государствах, нельзя исключить возникновения угрозы международной безопасности, в том числе исходящей от отдельных государств, тогда как способы, средства и возможности системы коллективной безопасности для ее предотвращения будут недостаточными.

Когда вероятны разруха, депортации и гибель множества людей, а Совет Безопасности раздирают непреодолимые разногласия по принципиальным вопросам, речь идет не только об авторитете системы коллективной безопасности, но о существовании международной системы в целом. Заслуга Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета состоит в том, что она не отказалась от рассмотрения этих вопросов, а предусмотрительно изучила условия вмешательства, если Совет Безопасности не принимает решения (см. выше). Эти критерии повышают уровень допустимости вмешательства. Ступенчатость мероприятий и санкций обеспечивает их соразмерность и то, что военное вмешательство остается «крайним средством».

Требование, чтобы такое вмешательство подразумевало и постконфликтное восстановление, а также чтобы военные подразделения рисковали не меньше защищаемого ими населения, дает надежду на успех, в том числе при принятии решений.

4.6. Международная ответственность и контроль. Роль региональных организаций

С учетом принципиального значения международно-правового запрета на применение силы и системы коллективной безопасности, с учетом вражеских и собственных потерь и гибели людей в результате вмешательства и с учетом сложностей в ходе постконфликтного восстановления вмешательство как «крайняя мера» требует высокой степени ответственности. Региональные и другие организации, разрабатывающие специальные механизмы, учреждения и способы, идут навстречу этому требованию. Серьезные проблемы возникнут в том случае, если отдельное государство начнет вербовать единомышленников и союзников, которые бы поддержали их выношенные решения, и игнорировать критику и возражения других государств.

Это касается государств-участников и их внутреннего строя. С большой осторожностью можно говорить о том, что для легитимации таких действий необходимо, чтобы правительства государств несли ответственность за принятые решения и отчитывались перед общественностью, то есть подлежали бы демократическому контролю.

4.7. Необходимое содействие средних государств

Для обеспечения собственной безопасности сообщество суверенных государств нуждается в содействии своих членов. Но они в очень различной степени готовы и способны на это содействие. Это мнение сейчас более распространено, чем непосредственно после «холодной войны», когда еще существовали, быть может, слишком оптимистические представления о дееспособности и воле к действию со стороны членов мирового сообщества. В настоящее время часто речь идет о «единственной» или «оставшейся» супердержаве — Соединенных Штатах Америки. Роль США в международных отношениях не делает активную деятельность других государств ни невозможной, ни ненужной. Напротив, обеспечение международной безопасности, включающей в себя, как было сказано выше, и задачи по восстановлению и «государственному строительству», требует концентрации всех сил и в особенности активного участия средних государств. В системе без высшей инстанции, которая имела бы собственные средства реализации власти, такое активное участие необходимо для дальнейшего развития международной системы и вовлечения в нее США.

4.8. Всемирный союз демократических государств

Иногда в этой связи речь идет о «союзе демократических государств». Это понятие отчасти отражает радикальные идеи создания новой международной организации, в которой демократические государства будут занимать привилегированное положение. При этом подразумевается роспуск ООН, исповедую-

щей принцип универсальности. Учитывая множество глобальных проблем, которые можно решить только в глобальном масштабе, такую позицию нельзя принимать всерьез.

Если этот союз видит себя в рамках существующей системы, то он вполне мог бы играть позитивную роль. Идеи демократии воплощены сегодня в таких важных организациях, как НАТО и ОБСЕ; «союз демократических государств» мог бы еще более повысить ценность демократии и в этом духе оказывать влияние на деятельность ООН. Он мог бы выступать за демократию и способствовать решению важных задач по «государственному строительству».

4.9. Роль индивидуума и роль общества

Большое значение имеет, как указано выше, расширение юрисдикции Международного уголовного суда. Начало этому было положено работой международных уголовных трибуналов по Югославии и Руанде, а также созданием Международного уголовного суда. Это создает конкретную правовую основу для ответственности индивидуума за военные преступления и преступления против человечности, а организации получают государственно-правовые возможности производить уголовное преследование и уголовное судопроизводство.

Расширяя полномочия Международного уголовного суда, мировое общество подчеркивает, что оно не будет более рассматривать тяжкие преступления как действия некой организации, а будет расследовать, что содеял каждый отдельный индивидуум, осуществлять соответствующее уголовное преследование и налагать наказание. Каждый человек должен понять, что ему не удастся укрыться от наказания за содеянное преступление в тени организации. Кроме того, подчеркивается, что лица любого ранга не могут рассчитывать на то, что завоеванная в результате преступной деятельности политическая власть защитит их от ответственности. Расширение юрисдикции Международного уголовного суда по праву считается гигантским прогрессом международного права. Желательно, чтобы его поддержали все государства и в особенности ООН. Недопустимо, что ООН уже дважды санкционировала предоставление иммунитета подданным США, недопустимо прежде всего с точки зрения обычного международного права, и остается только приветствовать тот факт, что ходатайство о продлении иммунитета было недавно отклонено.

Следующий аспект дискуссии о роли индивидуума и общества в международных отношениях состоит в выяснении того, какой вклад вносит общество и общественность в международную безопасность в том случае, если они развиваются в условиях конституционно-демократической государственности. Правительства, подлежащие парламентскому и общественному контролю и соответственно подвергающиеся критике, с наименьшей вероятностью угрожают международной безопасности. Генеральная Ассамблея ООН недавно большинством голосов заявила о своей приверженности демократии. К Всемирной организации демократических государств, инициатором создания которой стал американский тогда действующий президент Клинтон, присоединилось много государств всего мира. Такие демократические инициативы следует поддерживать. Стоит также подумать о том, как усилить международную охрану прав человека, в которой уже сегодня участвуют многие

граждане на демократических началах. Ориентиром при этом могла бы служить уже существующая в Европе гарантия участия в свободных и тайных выборах.

4.10. Международная общественность и роль неправительственных организаций

Международные отношения уже давно основываются не только на активности государств и правительств. Политические, социальные и экономические права каждого человека сегодня должны отвечать стандартам гуманитарного права. Как показывает пример Красного Креста, инициатива и активная деятельность общественных организаций уже давно являются неотъемлемой составной частью международных отношений. Сегодня они проявляются в таких сферах, как безопасность, предотвращение конфликтов, «государственное строительство», развитие и охрана окружающей среды. Также сегодня очевидна большая роль, которую играют в международных дискуссиях и переговорах международная общественность и неправительственные организации. Работа некоторых органов ООН немыслима без квалифицированного участия неправительственных организаций. Международный суд не был бы создан без многолетней содержательной и организационной деятельности НПО. Например, международная кампания по запрещению наземных мин привела в конечном счете к их запрещению.

Общественность и инициативы гражданского общества уже давно вносят важный вклад в международную безопасность. Сеть НПО, международные средства массовой информации (газеты, телевидение, Интернет) распространяют информацию, формируют общественное мнение и влияют на международные и национальные политические дискуссии. Этим они способствуют гласности и контролю за правительствами и государствами.

Помимо этого многие НПО проводят активную деятельность в горячих точках, собирают информацию, способствуют предотвращению конфликтов, решению гуманитарных задач и оказывают содействие в бесчисленных проектах, связанных со стабилизацией и восстановлением. Для улучшения сотрудничества НПО между собой, с миротворческими силами и с соответствующими правительствами необходимо срочно обеспечить НПО и их сотрудникам более эффективную правовую защиту в проблемных регионах.

5. Заключение: от «либерального» международного права к «социальному»

Современный миропорядок с взаимными негативными обязанностями государств невмешательства на основании уважения суверенитета, а значит, на основании неприкосновенности собственной территории напоминает Западную Европу эпохи раннего либерализма XIX в. Это сообщество исходило из того, что общественные связи автономных индивидов, руководствующихся в своих действиях исключительно собственными интересами, на основании соблюдения взаимобязанности невмешательства проведут в жизнь принцип *neminem laedere* (никому не вредить. — *Пер.*). Эти идеи развития общества ока-

зались нереализованными, так как не учитывали, что при усиливающихся общественных связях достойная жизнь возможна только при условии солидарности с другими. В демократических государствах Запада эта индивидуалистическая модель, как известно, более или менее превратилась в социальную солидарность и стремление к государственному всеобщему благоденствию. Сегодня большинство населения этих государств понимает, что в современной демократии гарантии свободы можно дать только при взаимосвязи, обмене, зависимости и заинтересованности в других. После того как экологический кризис был осознан обществом, появились проекты по созданию не только социального, но и экологического конституционного государства.

Развитие международного сообщества выявляет структурное сходство с внутренними процессами, проходящими в современных западных обществах. Оно вступило в ту фазу развития, когда уже невозможно решить коллективные проблемы только с помощью принципа взаимного невмешательства независимых в правовом смысле государств. Такие угрозы, как сокращение ресурсов, изменение климата, обеднение большей части растущего населения, прежде всего в Южном полушарии, нерегулярные транснациональные миграции, этнические и религиозные конфликты, не считающиеся с государственными границами, распространение оружия массового уничтожения, преступность, в том числе международный терроризм, и не в последнюю очередь распад государственности в некоторых регионах мира, очень тесно переплели судьбы всех обществ на планете. Государства, то есть структуры, в которые организовано сегодняшнее общество, могут разрешить эти проблемы только совместно. Для этого необходимо не только интенсивное сотрудничество государств между собой, но и их сотрудничество с негосударственными субъектами, в последние годы заявившими о себе на международной арене как гражданское общество, обладающее впечатляющими ресурсами и созидательными возможностями.

На формирование международно-правовых понятий постепенно влияет новая глобальная действительность. В некоторых областях, например в области международного экологического права, уже заметно влияние социального международного права, сложившегося на основе социального (и экологического) государственного права. Однако нельзя не отметить, что настоящая структура ООН дает многим государствам возможность уклоняться от обязанности содействия таким глобальным общественным ценностям, как мир, международная безопасность, глобальная справедливость и экологическая стабильность, поскольку нет эффективных стимулов для коллективных ответственных действий. Поэтому реформа ООН должна в первую очередь создать такие стимулы. Так как огромное число тех, кого необходимо привлечь к глобальному сотрудничеству, относится к бедным и слаборазвитым государствам, одна из реформ международных условий кооперации должна сосредоточиться именно на них. В задачи меморандума не входят конкретные предложения по решению этой проблемы. Однако можно сказать, что ООН должна принудить такие уже существующие учреждения, как Мировой банк, Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития, создавать всем международным субъектам стимулы для отстаивания глобальных общественных ценностей через целенаправленные программы содействия развитию. Для этого ООН должна инициировать и поддерживать такие региональные организации, как АСЕАН, или создание

объединений по образцу ЕЭС/ЕС/Европейский Союз, чтобы заполнить абстрактную универсальность конкретным политическим контекстом и усилить понимание государствами необходимости взаимообязывающего сотрудничества. На такой основе должны быть созданы программы по содействию развитию, например, по образцу плана Маршалла, разработанного для восстановления разрушенной Европы после Второй мировой войны, с привлечением Мирового банка, Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития, при этом необходимо стимулировать конкуренцию регионов в деле возможно более рационального потребления ресурсов. В настоящее время международная политика по содействию развитию находится в кризисной ситуации еще и по той причине, что прежние политические усилия и программы во многих регионах мира не способствовали особому развитию. Может быть, идея региональных палат как федеральных представителей регионального «самоуправления», одобренная в ходе дискуссий по реформированию ООН, будет более перспективной и внесет конституционный вклад во внутреннюю стабильность глобального сообщества государств.

Резюме

После 1989–1991 гг., то есть с распадом последней европейской империи и с устранением оставшихся политических препятствий к расширению мирового рынка и мировой экономики, впервые возникло действительно глобальное мировое сообщество. Через международное право и Организацию Объединенных Наций оно имеет средства для формирования коллективной политики мирового сообщества, отстаивающей всеобщие универсальные ценности и правила. Несмотря на все успехи, в прошлом, когда возникала угроза международному миру, они зачастую оказывались непрочными и бессистемными. Недостатки в организации ООН препятствовали эффективному и, главное, заблаговременному решению множества проблем. Но прежде всего изжил себя источник конфликтов, заложенный в основе международного права, а именно классическая межгосударственная угроза. В настоящее время самая крупная и актуальная угроза для международного мира — существование и распространение оружия массового уничтожения, исламский фундаментализм, распад государств, преступные и диктаторские режимы. В нынешней ситуации они наряду с экологическими катастрофами и пандемиями представляют собой самые серьезные политические вызовы международному праву и ООН.

Духовно-политический характер отдельных государств (используя старое понятие международного права — их «внутренние дела») все более влияет на рост угрозы и риска для международной безопасности, и это нельзя более игнорировать; в то же время это фактически и в правовом плане трансформирует опоры международного права, а именно права государств на самооборону.

Сообщество государств, разумеется, не заинтересовано в ослаблении роли ООН в сохранении международного мира и безопасности, как и в том, чтобы государства, ссылаясь на свое «естественное право на самооборону», вновь решали вопрос о правомочности международного насилия. Но ООН сможет выполнить свою миротворческую функцию только в том случае, если ей удаст-

ся привести свое законодательство в соответствие с изменившимися международными угрозами.

Учитывая изменившиеся условия, вопрос стоит так: какую роль в обеспечении международной безопасности в будущем будет играть ООН? Возможны четыре модели, каждая из которых имеет специфические проблемы.

Первая правовая модель ООН — правовое сообщество равноправных и равно суверенных государств. В ней заложено противоречие универсальности правового сообщества. Поскольку ООН универсальна, ее членами являются и те государства, готовность которых выполнять обязательства Устава и содействовать целям организации вызывает большие сомнения. Эти государства могут пользоваться такими уже созданными сообществом государств коллективными ценностями, как мир, международная безопасность и экономическое развитие, не внося своего вклада. Универсальная система ООН стимулирует безответственные правительства к шантажу мирового сообщества, например, производством, распространением или даже применением оружия массового уничтожения (Северная Корея).

Вторая возможная модель — существование гаранта-гегемона, такого, как США, обеспечивающего право международного сообщества, — проблематична в том смысле, что остальные четыре члена Совета Безопасности ООН теряют власть. Это может привести к тому, что они будут пользоваться правом вето в Совете Безопасности не в интересах международного сообщества, а в ущерб гегемону для укрепления своих собственных властных позиций. Не менее пагубной для международной безопасности может оказаться и двойственная позиция гегемона. Как юридически равный член международного сообщества он подчиняется его конституции; как «международный суверен», гарантирующий безопасность этого сообщества, он вместе с тем стоит над правом. Во всяком случае, он обладает возможностью интерпретации права, которое должен защищать.

Третья возможная модель развития — имперская система с властью одного гегемона — не может серьезно рассматриваться как концепция глобального международного права. Эта модель чревата конфликтами не только с теми, кто не готов подчиняться гегемону. Не менее важным аргументом против этого варианта является угроза того, что гегемон переложит решение проблем правопорядка на своих подопечных и в спорных случаях будет учитывать скорее собственные интересы, чем принципы глобальной справедливости. Конфликты, касающиеся справедливого распределения ресурсов на глобальном уровне, вспыхнут с новой силой, а гегемон будет всемерно отстаивать свои властные позиции.

Четвертая модель — кооперативная многосторонняя стратегия государств, прежде всего постоянных членов Совета Безопасности, — предполагает развитие универсальных форм глобальной солидарности для обеспечения мирного сосуществования, несмотря на некоторые радикальные экономические и культурные противоречия. Если международное право должно способствовать или даже выражать эту солидарность, то в этом случае государствам надлежит понять, что они несут совместную ответственность за мировое сообщество. Для малых и средних государств это означает, что они не могут переложить проблемы правопорядка и безопасности на гегемона или несколько великих держав; для великих держав, в особенности для домини-

рующих США, это означает, что они должны научиться считать себя «государством среди государств», то есть признать плюрализм и гетерогенность и тем самым подчиниться мнениям других государств и проявлять к ним терпимость в рамках возможного.

Итак, необходимо гарантировать, реформировать и обеспечить действенность структуры строя ООН. Меморандум «Роль международного права в глобализованном мире» предлагает следующее:

- Признанный в качестве основы стабильного и мирного международного порядка суверенитет государств обязывает их правительства к ответственности за достоинство и соблюдение основополагающих прав и свобод человека, а также за сохранение всеобщего достояния международного сообщества. В то же время сообщество государств несет дополнительную ответственность за положение и поведение государств, признанных им своими суверенными членами. Примером этому может служить международный характер гарантий прав человека — в качестве поручительства сообщества государств за минимальный цивилизаторский стандарт в государствах. Ответственность сообщества государств за защиту людей может выражаться во вмешательстве с гуманитарными целями как крайнем средстве предотвращения тяжчайших, возмущающих совесть человечества нарушений прав человека (например, геноцид или масштабные этнические чистки) или преступлений против человечности. Такое гуманитарное вмешательство будет являться выражением ответственности мирового сообщества за защиту людей. Но с этой ответственностью защиты нерасторжимо связаны и обязанности мирового сообщества по последующему восстановлению стабильного строя в стране, в которую произошло вторжение, необходимо, чтобы она была способна взять на себя роль суверенного и, следовательно, ответственного члена сообщества государств. Чем теснее становятся связи между государствами вследствие развития массовых коммуникаций, экономических и культурных контактов, тем более усиливается их взаимоуязвимость и тем более насущной будет необходимость прогрессивного развития международного права в этом направлении.
- Учитывая эту ответственность, мир не может быть заинтересован в ликвидации права вето постоянных членов Совета Безопасности. Он может быть заинтересован только в том, чтобы власть вето основывалась на потенциале не угрозы, а ответственности. Необходимо найти способы, следуя которым каждая из пяти держав, обладающих правом вето, употребляла бы свою власть для обеспечения международного мира, безопасности, охраны окружающей среды, защиты прав человека и минимума глобальной справедливости. К этому относится в том числе и необходимость обоснования вето.
- До военного вмешательства сначала должны быть приняты такие меры, как санкции, эмбарго, запрет доступа к экономической продукции и уголовно-правовое преследование. Решение принимается в соответствии с главой 2 парагр. 4 Устава ООН. Авторы меморандума поддерживают идею разработки «кодекса поведения», предложенную Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного су-

веренитета (ICISS). Он должен обязать пять постоянных членов Совета Безопасности отказаться от использования вето в том случае, если наличествуют важные предпосылки для вмешательства, если большинство непостоянных членов одобряет вмешательство и если это не затрагивает собственные национальные интересы.

- Следующий важный аспект роли Совета Безопасности состоит в характере принимаемых им мер, например, в уже несколько раз использованной возможности обязать государства ратифицировать тот или иной договор. Если Совет Безопасности в рамках своих полномочий выработает более обобщенные правила, то тем самым он как «международный законодатель» сможет эффективнее регулировать положение дел в определенных сферах, что раньше требовало сложных и длительных переговоров и последующей ратификации. В соответствии с этим государства обязаны реформировать свое национальное право.
- Всякий шаг без мандата Совета Безопасности ставит легитимность и тем самым доверие к системе коллективной безопасности под вопрос. Если не будет доверия к дееспособности и властным полномочиям властных инстанций и если мировой порядок будет менее прочным, чем в отдельных государствах, то нельзя исключить возникновения угрозы международной безопасности, в том числе угрозы, исходящей от отдельных государств, для предотвращения которой способы, средства и возможности системы коллективной безопасности будут недостаточны. Такие меры, однако, могут быть только самым крайним средством правомерной защиты прав и интересов и требуют соответствия таким критериям, как соразмерность, реальность угрозы, демократический контроль и перспектива успеха.
- Для нераспространения оружия массового уничтожения существует множество различных контрольных механизмов и правил. Однако нет всеобщей системы международного контроля за оружием массового уничтожения в рамках какой-либо одной глобальной концепции безопасности. Первый шаг в этом направлении должно стать принятие на себя каждым государством международно-правовых обязательств по уголовному преследованию в случае распространения оружия. Кроме того, эксперты соответствующих международных организаций, имеющих устав, профессиональный кодекс и ведущих непрерывный диалог по этическим стандартам, вносят значительный моральный и реальный вклад по предотвращению угрозы. Однако одной ответственности отдельных государств за международную безопасность недостаточно. В случае необходимости ее должно взять на себя мировое сообщество, то есть в крайнем случае международное сообщество должно само отразить угрозу. К военному вмешательству с целью предотвращения угрозы оружия массового уничтожения необходимо прибегать, когда соблюдены четкие условия, когда исключена возможность злоупотребления международным правом:
 - а) военное вмешательство является крайним средством; до этого принимаются невоенные санкции;
 - б) подразумеваются режимы, поддерживаемые насилием, грубыми нарушениями прав человека, преступлениями против человечности,

- а также те, у которых отсутствуют правовая государственность, судопроизводство с соблюдением процессуальных норм и демократия;
- в) информация об оружии массового уничтожения должна исходить не только от секретных служб — необходимо сравнивать ее с другими объективными источниками, которые поддаются проверке;
 - г) военное вмешательство должно быть обосновано в Совете Безопасности с предъявлением доказательств.
 - В соответствии с универсальностью задач миропорядка в зависимости от обстоятельств может возникнуть необходимость восстановления или создания новой государственной власти там, где она была упразднена, ликвидирована или перестала функционировать по иной причине. Эти задачи по обеспечению международной безопасности, восстановлению и «государственному строительству» требуют концентрации всех сил и в особенности активного участия средних государств. В системе, которая не имеет высшей инстанции, обладающей собственными средствами власти, такое активное участие необходимо для содействия дальнейшему развитию и созданию международной системы и вовлечения США. В этой связи полезную роль может играть Всемирный союз демократических государств, если он будет встроен в существующую систему. Идеи демократии выражают сегодня такие важные организации, как НАТО и ОБСЕ; Всемирный союз демократических государств мог бы повысить ценность демократии и в этом духе оказывать влияние в ООН. Он мог бы поддерживать демократию и взять на себя выполнение важных задач по «государственному строительству».
 - Следует приветствовать повышение роли и расширение компетенции региональных организаций. Они лучше понимают позиции сторон и зачастую в силу своего локального опыта лучше способны выполнять миротворческие функции. Используя существующие структуры, они могут действовать коллективно.
 - Расширение юрисдикции Международного уголовного суда следует считать колоссальным прогрессом международного права. Желательно, чтобы этот процесс поддержали все государства и в особенности ООН. Недопустимо (прежде всего с точки зрения обычного международного права), что ООН уже дважды санкционировала иммунитет граждан США, и остается только приветствовать тот факт, что ходатайство о продлении иммунитета было недавно отклонено.
 - Общественность и гражданское общество уже давно вносят важный вклад в международную безопасность. Без их содействия не было бы Международного суда. Для необходимой и эффективной деятельности перед принятием решений целесообразно учитывать их предложения, компетентность и опыт в соответствии с главой 7 Устава ООН, например, можно организовывать слушания, также необходимо обеспечить НПО и их сотрудникам более эффективную правовую защиту в горячих точках.
 - Нынешняя структура ООН в недостаточной степени стимулирует государства к выполнению обязанностей по отстаиванию таких глобальных общественных ценностей, как мир, международная безопасность, гло-

бальная справедливость и экологическая стабильность, потому что эффективные стимулы для коллективных ответственных действий отсутствуют. Реформа ООН должна в первую очередь создать такие стимулы. Так как многие государства, которые необходимо привлечь к глобальному сотрудничеству, являются бедными и слаборазвитыми, при проведении реформы международной кооперации нужно сосредоточиться на этой группе. Поэтому ООН должна принудить такие существующие учреждения, как Мировой банк, Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития, создать всем международным субъектам стимулы для отстаивания глобальных ценностей через целевые программы содействия развитию. Для этого ООН должна инициировать и поддерживать такие региональные организации, как АСЕАН, чтобы повысить понимание государствами необходимости взаимообязывающего сотрудничества. На этой основе должны быть разработаны программы по содействию развитию, стимулирующие конкуренцию регионов за возможно более рациональное использование ресурсов. Международная политика по содействию развитию еще и по той причине в настоящее время находится в кризисе, что прежние политические усилия и программы во многих регионах мира были малоэффективны. Может быть, региональные палаты в качестве федеральных представителей регионального «самоуправления», идея создания которых была одобрена в дискуссиях по реформированию ООН, окажутся более перспективными и внесут конституционный вклад во внутреннюю стабильность мирового сообщества.

Как и в пору создания Организации Объединенных Наций и после окончания «холодной войны», сегодня мир стоит перед необходимостью сформировать миропорядок, при котором свобода, безопасность и стабильность поддерживали бы друг друга, а возникающие конфликты могли быть преодолены без последствий, ведущих к новой глобальной конфронтации. После паралича ООН в результате противостояния восточного и западного блоков сейчас у нее появился шанс на создание порядка, обеспечивающего общее мирное будущее.

Йенс Мартенс

РЕФОРМА ООН И ЦЕЛИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

**Новые инициативы
по финансированию развития
и глобальному управлению**

Содержание

| | |
|--|-----|
| Введение | 65 |
| Основные темы и «дорожная карта» процесса <i>Тысячелетие +5</i> | 67 |
| Концепции — отчеты — рекомендации | 72 |
| Ключевые вопросы обсуждения: нищета и безопасность | 72 |
| Подготовка к встрече <i>Тысячелетие +5</i> ; важнейшие отчеты | 76 |
| Рекомендации Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам . | 76 |
| Рекомендации Проекта тысячелетия | 81 |
| Рекомендации отчетов относительно инновационных инструментов финансирования | 86 |
| Позиции и конфликтные линии в процессе подготовки | 89 |
| Инициативы правительств по финансированию ЦРТ | 90 |
| Поэтапный план по увеличению объема ОПР (официальной помощи развитию) | 90 |
| Дальнейшие меры по ликвидации задолженности, прежде всего в сфере многосторонних задолженностей | 92 |
| Внедрение инновационных инструментов финансирования | 92 |
| Позиции правительств относительно реформирования ООН | 94 |
| Совет Безопасности. | 94 |
| Экономическая и социальная сферы | 97 |
| Требования неправительственных организаций в контексте встречи глав государств и правительств <i>Тысячелетие +5</i> | 100 |
| Выводы | 104 |
| Литература | 107 |
| Форум по глобальной политике | 110 |
| Об авторе | 110 |

Обязанность по управлению глобальным экономическим и социальным развитием, а также устранению угроз международному миру и безопасности должна разделяться между народами мира и осуществляться на многосторонней основе. Центральную роль в этом должна играть Организация Объединенных Наций как наиболее универсальная и самая представительная организация в мире.

*Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций.
8 сентября 2000 г.*

Введение

В сентябре 2005 г. в рамках Генеральной Ассамблеи ООН прошла встреча глав государств и правительств, на которой обсуждались вопросы реализации Декларации тысячелетия и решений всемирных конференций последних 12 лет. Центральным вопросом — достижение Целей развития тысячелетия.

Уже в июле 2005 г. в рамках встречи Большой семерки (восьмерки) в Шотландии, названной Тони Блэром «Саммитом по вопросам развития», основной акцент был сделан на проблемах борьбы с нищетой и финансирования развития.

Кроме того, в центре обсуждения были такие вопросы, как реформы в системе глобального управления, альтернативные способы финансирования развития, будущее экономических отношений между Севером и Югом. Это прежде всего касается весенних и осенних заседаний МВФ и Всемирного банка, а также встречи министров стран ВТО в декабре 2005 г. в Гонконге.

Правительства многих стран заявили о своей позиции и запустили политические инициативы, касающиеся реформирования сферы международного сотрудничества и мобилизации дополнительных средств для финансирования развития. К их числу относятся инициативы президента Бразилии Лулы в рамках нью-йоркской Встречи по вопросам голода (20 сентября 2004 г.), британского правительства по списанию долгов, сотрудничество Франции и Швеции по вопросу «глобальных общественных товаров», а также новый «Хельсинкский процесс» по реформированию структур глобального управления, курируемый правительствами Финляндии и Танзании. Также можно отметить активизацию до этого достаточно пассивной позиции Германии. И это касается не только немецких инициатив по реформированию Совета Безопасности ООН и стремления получить постоянное место в этом Совете.

Германское правительство демонстрирует большую открытость и в вопросах использования инновационных инструментов при финансировании развития. В качестве примера можно привести выступление федерального канцлера Шрёдера на Всемирном экономическом форуме в Давосе¹.

Гражданские общественные объединения также намереваются использовать политические события 2005 г., чтобы привлечь дополнительное внимание к темам борьбы с нищетой и демократизации правительственных структур на национальном и международном уровнях. Особенно заметной эта тенденция станет в ходе работы всемирного альянса «Глобальный призыв к борьбе против

¹ По: <http://www.bundesregierung.de/Bulletin/-413.782651/dokument.htm> (прочитано 25.02.2005).

нищеты» (Global Call to Action Against Poverty), значение которого было выведено на новый уровень 27 января 2005 г. на Всемирном социальном форуме в Порту-Алегри. Как планируют инициаторы, мобилизация общественной активности превзойдет масштабы кампании конца 90-х.

После событий 11 сентября и одностороннего вторжения США в Ирак глобальное обсуждение борьбы с нищетой и целей развития затеняется дебатами о строительстве новой системы глобальной безопасности. В сентябре 2003 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан инициировал создание новой Группы высокого уровня, призванной заниматься вопросами новых угроз, вызовов и возможных изменений в системе международного сотрудничества (High-level Panel on Threats, Challenges and Change). Отчет комиссии, опубликованный в декабре 2004 г., стал отправной точкой в дебатах на встрече глав государств и правительств в сентябре 2005 г. В рамках этой встречи состоялось комплексное обсуждение как политики развития, так и обеспечения коллективной безопасности и международного сотрудничества. Многие наблюдатели назвали эту встречу глав государств и правительств историческим событием. Такого же мнения придерживается Федеральное правительство Германии¹.

Цель настоящего рабочего документа — в конспективной форме представить актуальное состояние дебатов о международных мерах, касающихся борьбы с нищетой и финансирования развития, а также о реформах ООН.

В первой части данной работы речь пойдет о темах, обсуждавшихся в рамках встреч на высшем уровне (ООН и Большая семерка (восьмерка)): от Целей развития тысячелетия до реформы Совета Безопасности. Тематические границы данной работы совпадают с тематическими границами состоявшихся дискуссий. Кроме того, здесь описана политическая драматургия процесса подготовки к встречам на высшем уровне.

Во второй части будет обсуждаться вопрос, какие содержательные концепции являются определяющими в ходе сегодняшнего обсуждения политики развития. В этой связи здесь рассматриваются важнейшие международные отчеты и результаты исследований, ставших тематической основой дискуссий в 2005 г.

В третьей части представлены и проанализированы важнейшие правительственные инициативы в преддверии встреч глав государств и правительств 2005 г. Здесь же речь пойдет о реакции и требованиях неправительственных организаций (НПО).

В четвертой части сформулированы общие выводы — в том числе и о политике Федерального правительства Германии.

У Федерального правительства Германии в 2005 г. появились новые возможности для расширения сферы своих интересов в ООН, которые уже не ограничиваются стремлением получить постоянное место в Совете Безопасности. В коалиционном соглашении Федерального правительства между СДПГ и «Зелеными» четко сформулирована цель: «усиление и реформирование ООН и межгосударственных структур». В настоящее время у нас появился шанс, принимая конкретные инициативы, приблизиться к достижению этой цели.

¹ Речь заместителя председателя партии СДПГ, министра экономического сотрудничества и развития Германии Хайдемари Вечорек-Цойль на тему «Вилли Брандт и политика Севера и Юга» на мероприятии «Глобализация человечества — 25 лет после доклада Брандта», 10 февраля 2005 г.

Основные темы и «дорожная карта» процесса Тысячелетие +5

Отправной точкой процесса *Тысячелетие + 5*, а также его основополагающим документом стала Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций¹. Декларация была принята представителями 189 государств-членов ООН, среди которых были 147 глав государств и правительств. Декларация стала результатом работы серии всемирных конференций, посвященных вопросам развития, экологии, прав человека; в ней зафиксированы основные тезисы этих конференций. Одновременно Декларация тысячелетия является реакцией на несбывшиеся надежды 1990-х годов, ознаменовавшихся, в частности, провалом мирных инициатив и попыток гражданского урегулирования конфликтов (например, в Сомали, Руанде, Косово).

Декларация является призывом к усилению международного сотрудничества и повышению эффективности роли Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира и безопасности. Одновременно с этим Декларация тысячелетия зафиксировала политические обязательства правительств разных стран по выполнению важнейших целей развития до 2015 г.

Чтобы сделать Декларацию более реализуемой, в сентябре 2001 г. Генеральный секретарь ООН представил программу ее воплощения, так называемую «дорожную карту»². Именно в ней впервые были обозначены восемь «целей развития тысячелетия» (ЦРТ), конкретизированных в 18 промежуточных целях и 48 индикаторах. Однако «дорожная карта» не ограничивается исключительно вопросами развития и борьбы с нищетой, она содержит предложения по всем разделам Декларации тысячелетия. Наряду с Декларацией, «дорожная карта» определяет содержание встречи на высшем уровне *Тысячелетие + 5* в сентябре 2005 г. по следующим тематическим блокам:

Мир, безопасность и разоружение
Развитие и борьба с нищетой
Защита окружающей среды
Права человека, демократия и управление страной
Защита слабых
Удовлетворение особых потребностей Африки
Усиление Организации Объединенных Наций

Этот широкий список тем был пополнен решением стран-членов о проведении Пленарного заседания Генеральной Ассамблеи ООН высокого уровня — так звучит официальное название встречи на высшем уровне в сентябре 2005 г. При этом в рамках встречи

«...должен контролироваться как прогресс в выполнении всех обязательств Декларации тысячелетия, включая международную договоренность по целям развития и глобальное партнерство, необходимое для их

¹ Документ ООН A/RES/55/2 от 8 сентября 2000 г.

² Документ ООН A/56/326 от 6 сентября 2001 г.

реализации, так и прогресс, достигнутый на национальном, региональном и международном уровнях в интеграции и координации решений и обязательств, принятых на крупных конференциях ООН и встречах на высшем уровне в социальной, экономической и связанных с ними сферах...»¹.

Повестка дня встречи включила практически все значимые для мировой политики темы. Подобную формулировку отстаивают главным образом 132 развивающиеся страны и Китай, объединенные в группу G77, так как для них тематическая концентрация, например на ЦРТ, означает отход от далеко идущих обязательств всемирных конференций 90-х годов. США и Европейский Союз, напротив, ратовали за концентрацию на определенном круге тем, касающихся прежде всего борьбы с нищетой. Они традиционно выступают против обсуждения в ООН тем, по их мнению, подпадающих под юрисдикцию других институтов, таких как ВТО (вопросы мировой торговли), МВФ (вопросы международной финансовой системы) или Парижский клуб (реструктуризация и списание долгов).

В процессе подготовки к сентябрьской встрече на высшем уровне среди большого числа тем выявились основные точки политических расхождений. Они отражают нерешенные проблемы, среди которых особенно актуальны действия глобального порядка и реформы. С конкретностью и эффективностью их решений связывается успех встречи. Прежде всего речь идет о четырех основных темах:

Будущее коллективной безопасности и роль Организации Объединенных Наций

После террористических актов 11 сентября и несанкционированного нападения США и коалиции их союзников на Ирак среди государств-членов ООН обозначились серьезные расхождения по поводу глобальных угроз, легитимности применения военной силы и будущей роли ООН в обеспечении коллективной безопасности. По поручению Генерального секретаря ООН данными вопросами занимается Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, которая формулирует рекомендации к действию.

Международные меры по реализации ЦРТ

Многочисленные доклады о развитии и результаты исследования вопросов нищеты свидетельствуют о том, что оговоренные на международном уровне цели развития, включая относительно скромные ЦРТ, не могут быть реализованы с помощью политики *business as usual*.

По-прежнему существуют расхождения между обязательствами, которые взяли на себя правительства разных стран, и их готовностью к последовательной реализации этих обязательств в политическом, финансовом и торгово-экономическом аспектах. Ввиду этих расхождений возросло давление на правительства со стороны гражданского общества (например, «Кампания милле-ниум»). Как следует из отчета, появившегося в январе 2005 г. («отчет Сакса»),

¹ Документ ООН A/RES/58/291 от 6 мая 2004 г., пункт 2.

Проект тысячелетия, родившийся по инициативе Кофи Аннана, включает в себя развернутый план по реализации ЦРТ. Он представляет собой центральную отправную точку для обсуждения вопросов политики развития в рамках сентябрьской встречи. Отчет содержит конкретные предложения международному сообществу по расширению общественного содействия развитию (официальная помощь развитию — ОПР), а также по упрощению торговли и мероприятиям по списанию задолженности.

Инновационные инструменты финансирования развития

Между правительствами и международными организациями достигнут консенсус как минимум в том, что для реализации ЦРТ необходимо значительное усиление ОПР. Более того, абсолютное большинство правительств сходятся на том, что дополнительные средства не могут привлекаться только путем увеличения бюджета помощи развитию. Все больше внимания уделяется предложениям по внедрению новых международных инструментов финансирования («глобальные налоги»). Эта тема не нова, однако долгие годы под давлением США она оставалась табуированной. Лишь недавно она получила новый импульс благодаря результатам последних исследований и новым политическим инициативам, прежде всего французского и британского правительств. После Монтеррейской конференции по вопросам финансирования развития она стала одной из центральных тем.

Реформа институтов Организации Объединенных Наций

Обновление институтов ООН уже давно стало темой межгосударственных дебатов и объектом множества отчетов и деклараций — пока, впрочем, без ощутимых результатов. В принципе, речь идет о более сбалансированном представительстве всех стран в важных международных органах, прежде всего Совете Безопасности ООН и органах принятия решений МВФ и Всемирного банка, благодаря чему роль развивающихся стран стала бы более значительной. С этим тесно связаны инициатива создания глобального органа по координации и принятию решений в вопросах экономики и развития помимо закрытого клуба Большой семерки (восьмерки) и неэффективного Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС). Параллельно предпринимается целый ряд других попыток реформирования. Среди прочих:

- попытки усиления роли ООН в сфере защиты окружающей среды как продолжение так называемого Картагенского процесса реформирования экологической программы ООН (UNEP), прежде всего в рамках французской инициативы по учреждению экологической организации (UNEO);
- усилия по привлечению большего внимания к гендерным аспектам в ходе дебатов о реформировании, прежде всего в увязке с *Пекин +10*;
- стремление к усилению значимости программы ООН по защите прав человека, в том числе путем реформирования Комиссии по правам человека;
- стимулирование вовлечения гражданских объединений и парламентов во все области деятельности ООН, как это предлагается в отчете Груп-

пы Кардозу¹, и, наконец, уточнение модели взаимоотношений между ООН и отдельными гражданами, среди прочего за счет реструктуризации системы принятия решений Global Compact.

В преддверии встречи *Тысячелетие +5* некоторые из этих процессов реформирования вышли на передовые позиции. В первую очередь это касается дискуссий по поводу реформы Совета Безопасности ООН. Однако предположение, что в ходе встречи будут обсуждены все аспекты реформы ООН (и тем более предположение, что по каждому из вопросов будет принято решение), было бы скорее малореалистичным.

В какой форме и в каком политическом ключе все эти темы будут обсуждаться в ходе встречи *Тысячелетие +5*, отражено в отчете Генерального секретаря ООН, который появился в марте 2005 г. Данный отчет послужил переговорной основой для участников и станет определяющим для последующих месяцев подготовки к встрече.

Дополнительной содержательной основой служат новые международные отчеты, появившиеся летом 2005 г. Среди них следует отметить:

- Итоговый отчет Международной рабочей группы по глобальным общественным товарам (Task force on Global Public Goods).
- Отчет Хельсинкской группы по глобализации и демократии.
- Отчет, публикуемый в рамках Программы ООН по развитию (UNDP) «Восстановление международного сотрудничества: помощь, торговля и безопасность в неравном мире» («Reshaping International Cooperation: Aid, Trade and Security in an Unequal World») (рабочий заголовок).

На уровне ООН позиции и требования неправительственных организаций представлены в ходе неформальных слушаний, проведенных Генеральной Ассамблеей ООН в июне 2005 г. в рамках подготовки к встрече на высшем уровне, при участии представителей гражданского общества. Также в июне в рамках развития темы Монтеррейской конференции состоялся проводимый каждые два года «Диалог на высшем уровне при Генеральной Ассамблее о финансировании развития».

Важные предварительные решения относительно финансирования развития и списания долгов приняты на встрече министров финансов Большой семерки в июне 2005 г. и встрече глав Большой семерки (восьмерки) в шотландском Глениглсе (6–8 июня 2005 г.). План работы составлен принимающей стороной (Великобританией).

Переговоры Большой семерки традиционно проводятся за закрытыми дверями. Однако и подготовка встречи на высшем уровне, как правило, происходит в форме неформальных консультаций — что означает, что переговорный процесс не становится прозрачным и доступным широкой общественности. Президент Генеральной Ассамблеи называет из числа стран-участников десять так называемых ответственных стран, которые впоследствии будут содействовать работе четырех переговорных групп (кластеров):

- мир и безопасность («ответственные»: Австралия, Таиланд, Тунис);
- развитие («ответственные»: Барбадос, Китай, Украина);

¹ См.: Группа знаменитостей об отношениях между ООН и гражданским обществом.

- правовое государство и защита слабых («ответственные»: Бангладеш, Словения);
- усиление Организации Объединенных Наций и реформы институтов ООН («ответственные»: Панама, Нидерланды).

В письме Генеральному секретарю ООН неправительственные организации подвергли резкой критике непрозрачность процесса и невозможность принимать в нем участие, что является отходом от практики 1990-х годов¹. Они потребовали большей открытости процесса и возможности расширения участия в нем неправительственных организаций, в том числе и непосредственно во встрече *Тысячелетие +5*.

Уже в преддверии встречи наметились концептуальные позиции и конкретные политические предложения, которым суждено стать центральными точками в переговорном процессе. Отчет Генерального секретаря ООН и политические дискуссии главным образом опираются на отчеты Группы высокого

| Таблица 1 | |
|---|--|
| План подготовки к встрече глав государств и правительств | |
| 2 декабря 2004 г. | Отчет Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам |
| 17 января | Публикация отчета «Проекта Миллениум» при ООН (= «отчет Сакса») |
| 2-я половина марта | Отчет Генерального секретаря ООН о реализации Декларации тысячелетия |
| 16–17 апреля | Весеннее заседание МВФ и Всемирного банка в Вашингтоне |
| 18 апреля | Диалог на высшем уровне: ЭКОСОС, институты Бреттон–Вудс, ВТО, Нью-Йорк |
| 26 июня | 60-летний юбилей со дня подписания Хартии Объединенных Наций |
| 27–28 июня | Встреча на высшем уровне в рамках Генеральной Ассамблеи ООН по вопросам финансирования развития, Нью-Йорк |
| 29 июня | Неформальные слушания Генеральной Ассамблеи ООН и неправительственных организаций, оценка хода реализации Декларации тысячелетия, Нью-Йорк |
| с 27 июня по 22 июля | Тематическое заседание ЭКОСОС, Нью-Йорк |
| 1 июля | Первый день акции «Глобальный призыв к борьбе против нищеты» (GCAP) — «День белых повязок» |
| 6–8 июля | Встреча глав Большой семерки (восьмерки) в Глениглсе, Шотландия |
| 7–9 сентября | Форум гражданского общества по подготовке к встрече <i>Тысячелетие +5</i> в Нью-Йорке |
| 10 сентября | Второй день акции «Глобальный призыв к борьбе против нищеты» (GCAP) — «День белых повязок» |
| 14–16 сентября | Пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН высокого уровня (встреча <i>Тысячелетие +5</i>) |

¹ См.: <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngi-un/ga/2004/1112letter.htm> (прочитано 25.01.2005).

уровня по угрозам, вызовам и переменам (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) и «Проекта Миллениум» Джеффри Сакса, а также на целый ряд других исследований, посвященных уже доступным инновационным инструментам финансирования. Они являются своего рода ориентиром, относительно которого правительства займут свои позиции, а неправительственные организации выдвинут свои требования. Это уже достаточная причина для того, чтобы внимательней изучить результаты данных исследований.

Концепции — отчеты — рекомендации

Ключевые вопросы обсуждения: нищета и безопасность

Обсуждение политики развития в том виде, в каком оно велось на глобальном уровне в контексте Организации Объединенных Наций, за последние десятилетия приобрело новый характер. Если в 1970-е годы все еще доминировали требования развивающихся стран о новой организации мировой экономики и глобальном перераспределении (*redistribution with growth*), то в 1980-е годы последовала реакция индустриальных стран в форме неолиберальной политики структурного приспособления — впоследствии «с человеческим лицом» (*structural adjustment with a human face*). Согласно отчету Брундтланда и «конференции в Рио», дискуссии 1990-х годов проходили под влиянием концепции долгосрочного развития (*sustainable development*).

По сути, подход, продемонстрированный на «конференции в Рио», — это попытка подчеркнуть тот факт, что развитие носит общий для всех характер (*holistic approach*) и увязывает между собой цели сохранения экологического наследия, социальной справедливости, экономической эффективности, общественного участия и демократии. Как основная причина глобальных проблем рассматривалась недолговечность форм производства и потребления Севера. Из этого следовало, что закрепленный в декларации «конференции в Рио» принцип «общей, но разной ответственности» (*common but differentiated responsibility*) впервые обосновал международно-правовое обязательство индустриальных стран о компенсации и обмене ресурсами ради сохранения экосистемы Земли. Всемирные конференции, проводимые в последующие годы, создали основу для правового рассмотрения проблематики развития (*right based approach*). Венская конференция по правам человека подтвердила право на развитие и подчеркнула значение экономических, социальных и культурных прав человека; в ходе встречи на высшем уровне в Копенгагене был сделан упор на социальные права работника; а на Пекинской «женской» конференции были подтверждены в качестве целей недискриминация и равноправие полов.

На основании вышеназванных принципов последовал тезис о непосредственной ответственности государств за действия и обязательство правительств вести активную экономическую, социальную и экологическую политику и политику развития. Эти же принципы нашли отражение в программе действий всемирных конференций. Однако до сих пор не удалось свести различные аспекты в едином целостном принципе развития. Напротив, наряду с «социал-демократическими» принципами развитых стран конференции

ООН 1990-х годов ознаменовались усилением приоритета новых неолиберальных принципов развития, в том виде, как они представлены институтами Бреттон–Вудс (Bretton–Woods). В них указывается на первичную роль экономической стабильности и роста, открытости рынков, дерегуляции и приватизации. Тем самым они отчасти открыто конфронтируют с политическими рецептами ООН.

Чтобы «примирить» между собой конкурирующие точки зрения на проблематику развития, с середины 1990-х годов ОЕСД, Всемирный банк, МВФ и ООН пытались определить основные цели в политике развития, с помощью чего удалось бы достичь общего политического консенсуса. Это стремление проявлялось на уровне международных институтов: основная идея состояла в улучшении политической когерентности в сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций, институтами Бреттон–Вудс и Всемирной торговой организацией. Ключевыми понятиями в этом процессе стали «нищета» и «борьба с нищетой». В их основу легли цели, перечисленные Комитетом по поддержке развития (Development Assistance Committee, DAC) при ОЕСД в стратегическом документе «Shaping the 21st Century», который был опубликован в 1996 г. и рассчитан до 2015 г. В июне 2000 г. Секретариат ООН совместно с МВФ, ОЕСД и Всемирным банком издали брошюру «Лучший мир для всех» («A better world for All»), в которой семь из этих целей назывались общими приоритетами. Несколько месяцев спустя они без изменений были внесены в Декларацию тысячелетия.

Тем самым тема развития стала одной из «количественных» задач, прежде всего в том, что касается борьбы с крайней нищетой и базового социального обеспечения. Точные количественные и временные рамки касаются практически только «южного» сектора процесса развития (образование, здравоохранение и т.д.). Однако фактически структурным вопросам справедливости распределения, равно как и (мировым) экономическим и политическим рамочным условиям для развития, уделено мало внимания. Не освещены также и гендерные аспекты: несмотря на то что третьим в списке Целей тысячелетия названо «равноправие полов», производные цели низшего порядка в недостаточной степени отражают комплексную проблематику дискриминации и социального неравенства. Это становится видно по конкретным индикаторам равноправия полов в контексте ЦРТ, которыми являются лишь уровень грамотности мальчиков и девочек, доля женщин среди работающего населения вне сельского хозяйства и доля женщин-депутатов в национальных парламентах¹.

Возможно, именно критика, отмечающая недостаточную сосредоточенность на этих целях, побудила Генерального секретаря ООН в «дорожной карте» 2001 г. в дополнение к существующим семи Целям развития назвать и восьмую. Она названа «Глобальным партнерством в вопросах развития» и охватывает семь подцелей; среди прочего они касаются торговли и финансовой системы, задолженности, обмена технологиями, а также особой ситуации в беднейших странах (LDCs). Однако формулировка этих целей обща и расплывчата (например: «deal comprehensively with the debt problems of developing countries...»²), так что производными от этих целей не могут стать конкретные обязательства.

¹ См.: документ ООН А/56/326 от 6 сентября 2001 г., дополнение.

² Там же. Цель 15.

Однако только благодаря этим Целям развития тысячелетия удалось достичь уникального консенсуса в проблематике политики развития. Коалиция, воспринимающая ЦРТ как очевидный наименьший общий делитель в вопросах развития, имеет сторонников и в вашингтонской администрации Буша, и на Всемирном форуме по социальным вопросам в Порту-Алегри.

Концентрация на борьбе с крайней нищетой и сопутствующими явлениями в качестве приоритетной цели политики развития, а также попытки согласовать политические принципы развитых государств с неолиберальным подходом — это те моменты, которые во многом определили характер Проекта тысячелетия ООН. Они нашли отражение в заключительном отчете по этому проекту (см. ниже) и в значительной степени повлияли на подготовку тем для встречи *Тысячелетие +5*.

Наряду с темой развития после террористических актов 11 сентября 2001 г. в центре обсуждения все чаще находятся вопросы безопасности. Глобальные проблемы все чаще воспринимаются как «проблемы безопасности» или «угроза безопасности». Приоритет политики развития и борьбы с нищетой как цели оказывается ниже темы безопасности.

В качестве примера этой тенденции можно привести интеграцию американского Millennium Challenge Account (МСА, счет «Вызов тысячелетия») в Национальную стратегию безопасности, о чем в сентябре 2002 г. объявил президент Буш. МСА — фонд американского правительства для финансирования Целей развития тысячелетия. Однако передача средств фонда МСА увязана с выполнением списка условий, определенных правительством США в одностороннем порядке, среди прочего это касается и так называемых политических и экономических свобод. Тем самым, а также в результате демонстративного включения МСА в Национальную стратегию безопасности данный фонд финансирования развития стал инструментом политики безопасности США и был подчинен их военным и геостратегическим интересам. Борьба с нищетой в лучшем случае станет побочной проблемой.

Реакцией на усиление концентрации курса политики безопасности на аспектах государственной или военной безопасности можно считать отчет международной Комиссии по безопасности человека (*Commission on Human Security*), опубликованный в мае 2003 г.¹. Комиссия под руководством Амартии Сена и Садако Огаты (Amartya Sen, Sadako Ogata) обрабатывала материалы, посвященные расширению понятия безопасности (например, работы программы ООН по развитию UNDP, особое внимание было уделено отчету о развитии 1994 г.). Комиссия требует от политиков коренной смены приоритетов: от доминирования приоритета государственной безопасности — к общей (единой) концепции безопасности, в центре которой находится защита человека от любого рода угроз.

Для Генерального секретаря ООН Кофи Аннана политический диссонанс, возникший в связи с начатой США и их союзниками войной в Ираке, выявил, насколько по-разному правительства разных стран понимают угрозу безопасности и насколько глубоки расхождения, когда речь идет о путях и средствах преодоления этих угроз. Кроме того, иракская война продемонстрировала, что Организация Объединенных Наций не в состоянии эффективно выполнять свою задачу, закрепленную в Хартии, — обеспечение коллек-

¹ См.: Комиссия по безопасности человека, 2003.

тивной безопасности. Объединенные Нации подошли, таким образом, к «судной точке»¹.

По этой причине в сентябре 2003 г. Генеральный секретарь ООН созвал Группу высокого уровня, которой предстояло заняться мировыми угрозами и вызовами, а также изучить вопрос о необходимости реформирования институтов системы коллективной безопасности (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*). Группа высокого уровня представила свой отчет 2 декабря 2004 г.

В отличие от отчета Сена—Огаты в отчете Группы высокого уровня речь идет не о расширении понятия безопасности человека — он основывается на обычном представлении о национальной и международной (или коллективной) безопасности. Инновационным его моментом является более емкое определение понятия угрозы:

«Любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности. Если исходить из этого определения, можно выделить шесть блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность»².

Так как в этом отчете нищета рассматривается как одна из основных угроз международной безопасности, это увязывается с темой политики развития. Зеркальное отражение этой мысли мы находим и в отчете Проекта тысячелетия: взаимозависимость между нищетой и безопасностью. В нем объясняется, почему реализация Целей развития тысячелетия является центральной предпосылкой обеспечения национальной и международной безопасности:

«Цели — это не только экономические ориентиры, международное право и права человека, как они понимаются Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, — они важны и с точки зрения международной и национальной безопасности и стабильности. Общество, в котором царят нищета и голод, гораздо легче втянуть в конфликт, нежели общество с высоким уровнем доходов: тут причинами конфликта может стать не только недостаточность таких ресурсов, как нефть, алмазы или лес, но и нехватка колодцев и пахотной земли. Цели развития тысячелетия должны стать центральным направлением приложения международных усилий, чтобы покончить с насилием, конфликтами, нестабильностью и терроризмом»³.

Отчеты Группы высокого уровня и Проекта тысячелетия ссылаются друг на друга, явно демонстрируя стремление привести политику развития и политику безопасности к общему знаменателю. Авторы отчетов рассматривают их

¹ Документ ООН А/59/565 от 2 декабря 2004 г., пункт 1.

² Там же, выводы.

³ Проект тысячелетия.

как документы, комплементарно дополняющие друг друга, а в их конкретных рекомендациях прослеживается принцип разделения труда: в то время как отчет Группы высокого уровня формулирует прежде всего конкретные предложения по реформированию институтов в парадигме экономической и социальной сферы, рекомендации международному сообществу, содержащиеся в отчете Проекта тысячелетия концентрируются в первую очередь на финансовых аспектах борьбы с нищетой. Таким образом, эти отчеты освещают две основные темы встречи глав государств и правительств *Тысячелетие +5*. Дополнением им служат актуальные отчеты и результаты исследований, посвященных изучению инновационных инструментов финансирования развития.

Подготовка к встрече *Тысячелетие +5*; важнейшие отчеты

Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан постоянно указывал на значение отчетов Группы высокого уровня и Проекта тысячелетия уже с момента их опубликования (декабрь 2004 г. и январь 2005 г.). На конференции в Лондоне им было отмечено:

«Эти два отчета, рассматриваемые вместе, предлагают принять те решения, которые дадут нам шанс сделать мир лучше, справедливее и безопаснее уже в этом столетии, если правительства примут эти решения в полном объеме».

Отчеты содержат множество политических рекомендаций, адресованных к разным игрокам — как на национальном, так и на региональном и международном уровнях. Нижеприведенные выдержки концентрируются прежде всего на предложениях, важных с точки зрения политики развития, и ориентированы на работу на международном уровне, что особенно важно в контексте встречи *Тысячелетие +5*.

Рекомендации Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*)

Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам начала свою работу осенью 2003 г. по инициативе Кофи Аннана. Председательство в группе было поручено бывшему премьер-министру Таиланда Ананду Паниярачуну (Anand Panyarachun). Перед Группой высокого уровня ставились следующие задачи:

- исследовать глобальные угрозы, существующие на сегодняшний день, а также будущие вызовы миру и международной безопасности;
- четко определить, каковы должны быть коллективные действия для преодоления этих вызовов;
- дать рекомендации по поводу того, какие изменения необходимо произвести, чтобы обеспечить эффективность коллективных действий, в том числе это касается проверки работы главных институтов Организации Объединенных Наций².

¹ Генеральный секретарь ООН, 2005: Речь в «Банкетном доме», Уайтхолл, Лондон, Великобритания, 10 февраля 2005 г.

² По: Документ ООН А/59/565 от 2 декабря 2004 г., приложение 2.

Несмотря на то что работа группы ограничена темами мира и безопасности, понятия «мир» и «безопасность» в этом случае следует рассматривать в широком смысле. В процесс анализа и подготовки рекомендаций, в также рассмотрения сопутствующих вопросов должны быть вовлечены и другие институты, что особенно важно в экономической и социальной сферах. Вначале было неясно, как реализовать эти задачи на практике. По причине объединения Группы и Секретариата эксперты по развитию составили меньшинство, и представители малых развивающихся стран забеспокоились, что их интересы будут учтены недостаточно¹.

Отчет Группы высокого уровня подтверждает, что эти опасения не были необоснованными. В частности, в качестве одной из шести групп тотальных угроз в отчете имеется пункт «экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию». Но именно эта дефиниция угроз и вводит в заблуждение, так как она концентрируется на симптомах проблемы и выпускает из виду стоящие за этим причины. Ведь подлинная угроза состоит не в массовой бедности, болезнях или набирающем обороты разрушении окружающей среды, а в тех предпосылках и факторах, которые вызывают или, как минимум, усиливают подобные проблемы. Это относится, например, к неравномерному распределению доходов, имущества и власти внутри общества, к игнорированию интересов развивающихся стран в международной торговой и финансовой системе, а также к способам производства и потребления высокоиндустриальных стран, которые и причиняют основной ущерб окружающей среде. Но эти структурные проблемы упоминаются в отчете только как дополнительные и не воспринимаются как угрозы.

Политические рекомендации, данные на основании этого анализа, ограничиваются в основном борьбой с симптомами и по большей части носят общий и неопределенный характер; кроме того, в них нет целостности подхода, особенно в том, что касается охраны окружающей среды. В числе прочих требований указывается принятие плана по претворению в жизнь цели списания долга «0,7 процента» бедных стран с большой задолженностью и увеличения объема средств, выделяемых на борьбу со СПИДом и ВИЧ (см. табл. 2).

Рекомендации Группы высокого уровня в отношении организационных реформ в области международной экономической и социальной политики значительно более конкретны. Они относятся главным образом к ЭКОСОС (Экономический и Социальный Совет ООН). В отчете заранее недвусмысленно указывается на то, что шансов на повышение значимости ЭКОСОС нет:

«Даже если задаться такой целью, было бы нереально сделать Экономический и Социальный Совет ООН основой для принятия решений по торговым и финансовым вопросам или передать ему руководство программой особых организаций или международных финансовых институтов»².

Вместо этого Группа высокого уровня рекомендует расширить ЭКОСОС до «Форума для сотрудничества по вопросам развития» и придать ему ведущую роль в установлении норм и проведении анализа (см. табл. 3). С этим связан целый ряд предложений по реформированию, например, создание исполнительного комитета для более эффективной работы Совета.

¹ См.: Озгерчин, 2004.

² Там же, пункт 274.

Кроме того, Группа высокого уровня указывает на недостаток координации в экономических вопросах и при принятии решений и отмечает следующее:

«По-прежнему существует потребность в органе, объединяющем важнейшие развитые и развивающиеся страны, который занимался бы рассмотрением решающих вопросов в сфере торговли, финансов, окружающей среды, борьбы с

Таблица 2

Политические рекомендации экспертной группы высокого уровня по теме «Нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация»

1. Все государства должны взять на себя новые обязательства по преодолению нищеты, достижению устойчивого экономического роста и способствованию непрерывному развитию.
2. Страны-инвесторы, не обеспечивающие на настоящий момент требуемой Организацией Объединенных Наций квоты в размере 0,7 процента от валового национального дохода для помощи малоразвитым странам, должны составить график достижения этой цели.
2. Члены Всемирной торговой организации (ВТО) должны стремиться к тому, чтобы по результатам сессии в Доха была заключена договоренность о проведении многосторонних переговоров по вопросам торговли не позднее 2006 г.
3. Правительства-кредиторы и международные финансовые институты должны предоставить странам с большим долгом обширные долговые льготы, отсрочку реструктуризации долгов и больше возможностей доступа на мировые рынки.
4. Международные средства для борьбы с проблемой ВИЧ/СПИД увеличились с 250 млн долларов в 1996 г. до порядка 2,8 млрд долларов в 2002 г., однако для локализации пандемии требуется более 10 млрд долларов в год.
5. Лидеры стран, в которых распространен ВИЧ/СПИД, должны мобилизовать ресурсы, предоставить средства, а также привлечь гражданское население и частный сектор к борьбе с болезнью.
6. Совет Безопасности совместно с UNAIDS должен организовать вторую чрезвычайную сессию, посвященную проблеме ВИЧ/СПИД как угрозе миру во всем мире и международной безопасности, с целью выявить будущее воздействие ВИЧ/СПИДА на государства и общество, организовать исследовательскую работу по этой проблеме и наметить необходимые шаги в долговременной стратегии борьбы за снижение угрозы.
7. Международные инвесторы совместно с национальными органами власти и локальными организациями гражданского общества должны создать новую глобальную инициативу для восстановления локальных и национальных систем здравоохранения во всех развивающихся странах.
8. Члены Всемирной ассамблеи здравоохранения должны предоставить Всемирной организации здравоохранения (WHO) больше средств для оповещения и реагирования в случае возникновения очагов болезни, чтобы увеличить способность противостоять возможным вспышкам болезней.
9. Государства должны создавать стимулы для дальнейшего освоения возобновляемых энергоресурсов, в первую очередь постепенно прекращая финансировать освоение и использование горючих полезных ископаемых.

Мы настоятельно призываем страны-участники задуматься о разрыве между ожиданиями, возлагаемыми на Киотский протокол, и его реальным действием, вновь озаботиться проблемами глобального потепления и провести новые переговоры для выработки долговременной стратегии борьбы с глобальным потеплением, которая была бы рассчитана на срок, выходящий за рамки указанного в протоколе 2012 г.¹

¹ Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, документ ООН А/59/565 от 2 декабря 2004 г., приложение 1.

пандемиями, а также вопросов экономического и социального развития. Для того чтобы этот орган был эффективен, он должен существовать на уровне высших национальных представительств»¹.

Однако ядро этого нового объединения должен составлять не ЭКОСОС, а группа министров финансов стран G20, которая должна в будущем собираться на уровне глав государств и правительств и включать также Генерального Секретаря ООН и президента ЭКОСОС. Таким образом может обеспечиваться необходимая поддержка программ и инициатив ООН. Однако G20, как и прежде, не должна быть подотчетна ООН и ее Генеральной Ассамблее. Прозрачность решений и организационное участие негосударственных действующих лиц — в отличие от ЭКОСОС — также не гарантируется. Так же как и Большая семерка (восьмерка), новая группа G20 должна была носить характер скорее эксклюзивного клуба и, таким образом, вряд ли отвечала бы ожиданиям появ-

Таблица 3

Предложения Группы высокого уровня по реформированию ЭКОСОС

87. «В то время как причины многочисленных угроз, с которыми мы боремся, и имеющиеся между ними прямые взаимосвязи являются темой многих дискуссий, Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) должен взять на себя ведущую роль в установлении норм и проведении анализа. Для этих целей Экономический и Социальный Совет должен создать комиссию, исследующую социальные и экономические аспекты угрозы безопасности.
88. Экономический и Социальный Совет должен предложить арену, на которой государства в открытой и прозрачной форме могли бы оценивать, как ими выполняются взятые на себя обязательства по достижению основных целей развития.
89. Экономический и Социальный Совет должен предложить регулярное место для встреч на высшем уровне для всех действующих лиц программы развития и со временем стать «форумом работы по развитию». Для этой цели:
- a) Экономический и Социальный Совет должен принять новую повестку дня и перенести основной акцент с управления и координирования программ на работу, сфокусированную на главных темах Декларации тысячелетия;
 - b) необходимо создание небольшого исполнительного комитета, в который входили бы представители каждой региональной группы и который определял бы Экономическому и Социальному Совету направления работы и взаимодействия с главными органами, организациями и программами;
 - c) ежегодные встречи Экономического и Социального Совета с институтами Бреттон–Вудс должны быть использованы для поддержки коллективных мероприятий по реализации ЦРТ и Монтеррейских соглашений;
 - d) опираясь на отчеты Секретариата и Группы по вопросам развития при ООН, Экономический и Социальный Совет должен давать указания органам управления фондов, программ и организаций при ООН по совместной работе в сфере развития;
 - e) экономический и Социальный Совет должен активно поддерживать усилия Генерального секретаря и Группы ООН в вопросах развития и проведении мероприятий ООН, а также в вопросах координации двусторонних моделей инвестирования и сотрудничества с институтами Бреттон–Вудс².

¹ Там же, пункт 280.

² Там же. Приложение 1.

ления органа, принимающего глобальные и координированные решения в духе прозрачности, представительности и открытости. Такое решение не способствовало бы усилению ООН — если бы только G20 удалось укрепиться под крышей ООН.

Дальнейшие предложения по реформированию касаются Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии ООН по правам человека. Группа высокого уровня подтвердила «уникальную легитимность» Генеральной Ассамблеи как всемирной организации, целью которой является достижение глобального консенсуса по важнейшим политическим вопросам современности. Однако дебаты, по мнению Группы, долговременны, обсуждаемые темы часто повторяются, а их значимость подчас спорна. Поэтому для повышения эффективности работы Группа высокого уровня предлагает провести всеобъемлющую структурную реформу Генеральной Ассамблеи ООН и ее комитетов. В этой связи уместно также вспомнить предложение Группы Кардозу по созданию механизмов систематического привлечения гражданского общества к работе Генеральной Ассамблеи.

Группа высокого уровня подвергла резкой критике современное состояние Комиссии по правам человека. В частности, было отмечено:

«В последние годы из-за снижения уровня достоверности и профессионализма способность Комиссии выполнять эти задачи (касающиеся защиты прав человека) была утеряна. Государства, которым не хватает воли для способствования развитию прав человека и их защиты, не могут определять нормы, необходимые для укрепления этих прав»¹.

Исходя из этого, Группа высокого уровня требует провести коренную реформу Комиссии по правам человека и, среди прочего, предлагает расширить число входящих в нее государств-членов. В долгосрочной перспективе следует рассмотреть вопрос о повышении статуса комиссии до уровня Совета по правам человека, который, наряду с Советом Безопасности, стал бы главным органом ООН и был наделен такими же полномочиями.

Инновационный характер носят предложения Группы высокого уровня по реформированию институтов, занимающихся вопросами политики развития и безопасности. В этой связи Группа высокого уровня рекомендует создать в рамках ЭКОСОС комитет, который занимался бы социальными и экономическими аспектами угрозы безопасности. Его задача должна состоять прежде всего в том, чтобы в исследовательских работах «было достигнуто большее понимание экономических и социальных угроз миру, а также экономических и социальных аспектов прочих угроз, как, например, терроризм и организованная преступность»². Одновременно с этим Группа высокого уровня предлагает улучшить регулярный обмен информацией и тем самым сотрудничество между ЭКОСОС и Советом Безопасности.

В качестве центральной рекомендации отчета Группы высокого уровня можно назвать учреждение Комиссии по мирному строительству (*Peacebuilding Commission*). Она должна быть создана в соответствии со статьей 29 Хартии ООН в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности; назначение стороны, осуществляющей руководство комиссией, предложено согласовывать с Советом Безопасности, а в ее состав вводить членов Совета Безопасности.

¹ Там же, пункт 283.

² Там же, пункт 276.

сти и ЭКОСОС. Группа высокого уровня определяет задачи новой комиссии следующим образом:

«Основной задачей данной комиссии по мирному строительству должно стать выявление стран, где существует угроза раскола государства, и воспрепятствование подобному развитию событий посредством сотрудничества с правительствами и оказания активной поддержки при составлении планов перехода от конфликта к мирной консолидации, а также помощи в постконфликтный период; она должна направлять усилия международного сообщества в нужное русло так долго, как это необходимо»¹.

Работа комиссии должна поддерживаться новым офисом (*Peacebuilding support office*) в составе Секретариата ООН.

Учреждение подобной комиссии позволило бы улучшить качество превентивных мер и урегулирования конфликтов в разных областях на уровне Организации Объединенных Наций. Благодаря привлечению ЭКОСОС и институтов системы ООН, занимающихся вопросами развития, появилась бы возможность преодолеть координационный и стратегический дефицит между военными и гражданскими компонентами в урегулировании конфликтов.

Одновременно существует опасность, что Совет Безопасности, а также лица, ответственные за внешнюю политику и политику безопасности в процессе разрешения конфликтов, равно как и используемые ими инструменты и методы, смогут активнее влиять на политику развития. Однако если в работе новой комиссии при принятии решений о мирном сотрудничестве в контексте какого-либо конфликта первые роли будут играть люди, ведающие вопросами внешней политики и политики безопасности, то это может привести к дальнейшему снижению самостоятельности политики развития и ее подчинению интересам внешней политики и политики безопасности.

Эти сомнения должны быть учтены в ходе дальнейшей дискуссии по поводу в целом инициативы создания Комиссии по мирному строительству.

Рекомендации Проекта тысячелетия

В июле 2002 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан назначил Джеффри Сакса, руководителя Института Земли (*Earth Institute*) при нью-йоркском университете «Колумбия» (*Columbia University*), на пост Особого советника по вопросам Целей развития тысячелетия, поручив ему реализовать так называемый Проект тысячелетия и определить необходимые для этого меры. Свой заключительный отчет Сакс представил общественности под программным заголовком «Инвестиции в развитие. Практический план достижения Целей развития тысячелетия» (*Investment in Development. Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*) 17 января 2005 г. В основу доклада были положены выводы десяти групп, в которых работали в общей сложности более 250 экспертов из разных стран мира, однако ведущую роль играли все-таки ученые из Университета «Колумбия».

Занимающий 350 страниц отчет в первую очередь анализирует текущее положение дел в реализации ЦРТ и объясняет, почему потерпели неудачу предыдущие попытки реализации этих целей. При этом в нем на второй план отодвинута такая причина, как нищета и связанные с ней внутривнутриполитические

¹ Там же, пункт 264.

факторы в отдельных странах. Напротив, главными причинами он называет мировые политические и экономические процессы. Наряду с различными частными причинами недостижения этих целей, индивидуальными для каждой отдельной страны, с точки зрения «отчета Сакса», основную роль играют экономико-политические ошибки отдельных правительств и недостаток капитала, что препятствует «прорыву» и стабильному экономическому росту, а тем самым и преодолению проблемы нищеты.

На основании данного анализа в отчете предлагается общий план «практических шагов», которые необходимо предпринять на национальном уровне для реализации ЦРТ. Они должны быть сведены в десятилетние «общие планы» и «детализованные» стратегии, рассчитанные на 3–5 лет. Если в отдельных странах уже существует национальная стратегия борьбы с нищетой (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*), то ее следует привести в соответствие с ЦРТ. Гражданское общество и частные лица должны быть вплотную вовлечены в формулирование и реализацию стратегии развития.

В соответствии с этим в каждой отдельной стране должна быть осуществлена объемная государственная инвестиционная программа, которая позволит создать необходимую инфраструктуру и работоспособный общественный аппарат управления. Это связано с тем, что рынок не способен самостоятельно решить актуальные проблемы нищеты. Общественные инвестиции и субсидии необходимы в первую очередь для того, чтобы создать условия для функционирования рыночной экономики. Команда Джеффри Сакса настоятельно требует усиления роли государства и отходит от радикальных концепций дерегулирования и приватизации, которые сам Сакс пропагандировал еще несколько лет назад. Однако выводы, которые делаются в этом отчете, противоречивы. С одной стороны, он ратует за мобилизацию местных ресурсов, в особенности в виде налогов, с другой — агитирует за создание особых экономических зон и требует налогового освобождения (*tax holidays*) для иностранных инвесторов.

В большинстве стран отмечается нехватка собственных средств для огромных инвестиций в инфраструктуру, всеобщее образование, здравоохранение и т.д. Для поддержки национальных стратегий реализации ЦРТ необходимо скорейшее привлечение средств извне. Этому и посвящена третья часть отчета, в которой описывается вклад международного сообщества в реализацию ЦРТ.

Требования, выдвинутые мировому сообществу, основаны на критике существующей системы кооперации по вопросам развития; в отчете эти претензии сведены к десяти пунктам (см. табл. 4). Итогом стала лапидарная констатация: «Качество финансирования развития является очень низким»¹. В странах с низким уровнем доходов лишь 24% двусторонней помощи развитию направлялись непосредственно на поддержку выполнения ЦРТ, а в странах со средним уровнем доходов этот показатель был еще меньше — всего 9%.

Размер помощи также абсолютно недостаточен для того, чтобы реализовать ЦРТ в течение десяти лет. На основании анализа потребностей пяти стран (Бангладеш, Камбоджа, Гана, Танзания и Уганда) команда Проекта тысячелетия подсчитала, каким должен быть размер общественной помощи на финансирование реализации ЦРТ. Согласно этим расчетам, к 2006 г. всемирную ОПР следует практически удвоить, она должна составить 135 млрд долларов США,

¹ Проект тысячелетия ООН, с. 197.

| Таблица 4 Рекомендации «отчета Сакса» относительно Реформы кооперации по вопросам развития | |
|---|--|
| Дефицит | Рекомендации |
| <i>Цели и процессы</i> | |
| 1. Помощь на развитие не направляется на реализацию ЦРТ. | Партнеры по кооперации в вопросах развития должны использовать ЦРТ в качестве объективного оперативного базиса. Стратегии борьбы с нищетой, базирующиеся на ЦРТ, должны быть увязаны с помощью на развитие в соответствии со специфическими потребностями конкретной страны. |
| 2. Стратегия использования помощи не соответствует специфическим потребностям конкретной страны. | Партнеры по кооперации в вопросах развития должны привести структуру своей помощи в соответствие со спецификой конкретной страны как в части бюджетной помощи и помощи в чрезвычайных ситуациях, так и в части технического сотрудничества. |
| 3. Развитие — долгосрочный процесс, однако доминируют краткосрочные стратегии. | Партнеры по кооперации в вопросах развития должны поддерживать разработку 3–5-летних планов по борьбе с нищетой на основании ЦРТ. Это планирование, в свою очередь, должно вписываться в десятилетний «общий» план, ориентированный на потребности страны и рассчитанный до 2015 г. В государствах с высокой частотностью конфликтов следует ориентироваться на более короткие временные промежутки. |
| <i>Техническая поддержка</i> | |
| 4. Неадекватная техническая поддержка реализации ЦРТ. | Техническая поддержка должна фокусироваться на поддержке правительств в разработке и реализации национальных стратегий борьбы с нищетой, ориентированных на ЦРТ. |
| 5. Недостаточная координация международных институтов. | Система координации стран ООН (<i>UN Resident Coordinator</i>) должна быть в значительной степени усилена, с тем чтобы координировать работу различных институтов в том, что касается стратегий борьбы с нищетой, базирующихся на ЦРТ. |

| Финансирование развития | |
|---|---|
| 6. Финансирование развития не ориентировано на потребности страны и не соответствует ЦРТ. | При определении размера ОПР должен быть учтен дефицит финансирования, необходимого для достижения ЦРТ; объем ОПР должен учитывать стратегии борьбы с нищетой, базирующиеся на ЦРТ. Для многих стран с низким уровнем доходов, но с хорошим управлением это предполагало бы существенное увеличение ОПР и финансирование новых затрат. |
| 7. ЦРТ не подразумевает освобождения от долгов. | «Долговая инертность», особенно в том, что касается задолженностей Парижскому клубу, должна оцениваться в контексте того, могут ли страны-должники при существующем уровне задолженности достичь ЦРТ. Для многих стран с высокой задолженностью это может значительно ускорить списание долгов. |
| 8. Очень низкое качество финансирования развития. | В случае со странами с хорошим управлением большая часть ОПР поступает в виде бюджетной помощи. В том, что касается всех развивающихся стран, институты стран-инвесторов должны выполнять обязательства, намеченные в «Римской программе» по гармонизации помощи в развитии. |
| Системные возможности | |
| 9. Систематически не учитываются важные приоритеты ЦРТ. | При оказании помощи с ориентацией на потребности стран партнеры должны в большей степени обращать внимание на такие аспекты, как создание долгосрочной научной базы, экология, региональная интеграция, репродуктивное здоровье и улучшение международной инфраструктуры. |
| 10. Страны-инвесторы демонстрируют несогласованность своей политики. | «Инвесторы» должны контролировать, насколько их политика развития, а также финансовая, внешняя и торговая политика соответствует приоритетам ЦРТ. При этом «инвесторы» определяют критерии прозрачности, ожидаемой от развивающихся стран, за которой следит независимый орган. |
| <i>Источник: Проект тысячелетия, таблица 13.3</i> | |

а к 2015 г. — утроить и довести до 195 млрд долларов США¹. Это соответствует увеличению доли, выделяемой на ОПР странами-инвесторами, с нынешних 0,25% от объема валового национального дохода до 0,44% в 2006 г. и 0,54% в 2015-м.

На основании принятых правительствами обязательств по ОПР в «отчете Сакса» рассчитывается, что в 2006 г. дефицит финансирования составит 48 млрд долларов США, и это с учетом того, что правительства выполняют уже взятые на себя обязательства. Так, например, правительство Германии в 2006 г. планировало увеличить немецкую ОПР до 0,33% от валового национального дохода. Основная ответственность за недостаточное финансирование лежит на США (32,2 млрд долларов США), Японии (10,4 млрд) и Германии (3,2 млрд)².

С точки зрения авторов, учитывая сегодняшние дебаты о реформировании ООН, Япония и Германия несут особую ответственность. Ссылаясь на отчет Группы высокого уровня, они отмечают:

«В соответствии с рекомендациями Группы высокого уровня страны, претендующие на глобальное лидерство, являясь постоянными членами Совета Безопасности ООН, несут особую ответственность за выполнение Целей и выполнение международных обязательств в том, что касается официальной помощи развитию и других видов помощи, направленных на достижение Целей. Мы одобряем рекомендацию Группы высокого уровня о введении для развитых стран, стремящихся получить постоянное место, квоты 0,7%³ валового национального дохода в качестве официальной помощи развитию».

Как видно, «отчет Сакса» не дает подробных рекомендаций, касающихся институтов ООН, или предложений по реформированию, он содержит только отдельные предложения по улучшению координации между институтами ООН, занимающимися вопросами развития.

То же можно сказать и обо всем комплексе инновационных инструментов финансирования. Команда Сакса считает, что требуемое ею повышение объема ОПР к 2006 г. невозможно только за счет национальных бюджетов, учитывая бюджетные сложности стран-«инвесторов». Ее выводы достаточно сухи: они ограничиваются несколькими фразами о целесообразности поддержки предложения британского правительства о Международных финансовых послаблениях (*International Finance Facility, IFF*).

Наряду с увеличением ОПР «отчет Сакса» также требует от правительств индустриальных стран открытия рынков для экспорта товаров из развивающихся стран, завершения Doha-Runde до конца 2006 г., дополнительного списания долгов и ввода новых критериев «долговой инертности».

Чтобы достичь значительного прогресса в реализации Целей развития тысячелетия, «отчет Сакса» предлагает ряд инициатив для «быстрой победы». К их числу относится полный отказ от взимания платы за базовое школьное образование и элементарное здравоохранение, бесплатное предоставление обедов в школах, находящихся в голодных регионах, а также раздача противомоскитных сеток всем детям, проживающим в малярийных районах.

Отличающийся подчас наивными рекомендациями и технократическим подходом, предлагающим решить глобальные проблемы в основном путем

¹ Там же. С. 251. Таблица 17.4.

² Там же. С. 255. Таблица 17.5.

³ Там же. С. 9.

больших денежных вливаний и улучшения технологий, «отчет Сакса» ограничивается лечением симптоматики. В нем практически не уделяется внимания ни причинам нищеты структурного характера, ни проблемам социального неравенства. Однако, данный отчет может быть использован в качестве аргументирующего материала, когда речь идет об обосновании требований реформирования модели сотрудничества в вопросах развития, быстрого списания долгов и радикального повышения объема ОПР.

Рекомендации отчетов относительно инновационных инструментов финансирования

Уже в 1992 г. в программе действий «конференции в Рио» речь шла о необходимости мобилизации «дополнительных и новых» ресурсов для финансирования инициатив ООН в сфере экологии и развития. Три года спустя в ходе Копенгагенской встречи по социальным вопросам впервые разгорелась дискуссия о введении налога с оборота валюты (налог Тобина). На этой встрече было зафиксировано обязательство правительств «выискивать инновационные источники финансирования» для реализации социальных программ. В ходе Особой Генеральной Ассамблеи ООН *Копенгаген +5* в 2000 г. правительства поручили Генеральному секретарю ООН провести анализ «новых и инновационных источников финансирования» социального развития. Два года спустя на Монтеррейской конференции, несмотря на то что результатов по финансированию развития все еще не было достигнуто, правительства ограничились лишь заявлением о том, что «соответствующим образом» изучат исследовательскую работу Генерального секретаря о новых инструментах финансирования. До момента опубликования данного исследования, задание на проведение которого Генеральный секретарь дал институту WIDER (*World Institute for Development Economics Research*), прошло еще два года. А несколько недель спустя, осенью 2004 г., появились еще два отчета на эту тему, подготовка которых была инициирована французским и бразильским правительствами. Таким образом, на данный момент существуют три всеобъемлющие исследовательские работы, представляющие собой базу для обсуждения вопроса об инновативных инструментах финансирования:

- Исследование UNU-WIDER «Новые источники финансирования развития» («*New Sources of Development Finance*»), проведенное под руководством экономиста из Оксфорда Энтони Эткинсона (Anthony Atkinson, «исследование Эткинсона»);
- Отчет Технической группы по инновационным инструментам финансирования «Меры по борьбе с голодом и нищетой» (*Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, «Action Against Hunger and Poverty»*), сделанный по заданию бразильского президента Лулы, сентябрь 2004 г.;
- Отчет рабочей группы Жан-Пьера Ландо (Jean-Pierre Landau) «Новые международные финансовые взносы на нужды развития» («*New International Financial Contributions for Development*»), составленный по инициативе президента Франции («отчет Ландо»), сентябрь 2004 г.

Центральный вопрос всех трех исследований — каким образом изыскать дополнительные средства, необходимые для финансирования акций по реализации Целей развития тысячелетия в размере, как минимум, 50 млрд долларов

США в год. Исследования, однако, не ограничились исключительно вопросами изыскания средств, то есть количественными аспектами потенциальных инструментов финансирования. В них также затронуты проблемы управления этими средствами и их распределения, что в первую очередь касается международных налогов и сборов. Правильное использование международных инструментов финансирования позволит вернуть государствам способность к действию и управлению, частично утерянную в ходе глобализации (отчасти по их собственной вине). Новые инструменты финансирования развития помогут понизить уровень существующего дефицита сотрудничества в вопросах развития. «Отчет Ландо» называет в этой связи четыре основных вида дефицита¹.

Недостаточность ресурсов. Каждый, кто выделяет средства, в первую очередь финансирует собственные приоритеты и рассчитывает на то, что сможет извлечь выгоду из тех средств, которые выделяют на общее финансирование развития другие участники.

Значительные расходы на переговоры и транзакции при обсуждении инвестором и получателем компромиссов в вопросах реализации двусторонних программ по развитию.

Объем помощи недостаточен, а ее форма не оптимальна. Лишь треть от выделяемых на сегодняшний день средств идет на борьбу с нищетой; менее 50% выделяемых средств доходят до развивающихся стран в форме перевода наличных денег.

Помощь изменчива и непредсказуема. Различия в объеме помощи в четыре раза выше различий валового национального дохода стран-получателей. Вместо того чтобы действительно помогать в преодолении экономических потрясений, иностранная помощь часто становится дополнительным источником нестабильности.

Эта критика имеет много общего с изложенным в «отчете Сакса», в последнем пункте которого дается важнейшее обоснование необходимости внедрения новых инструментов финансирования:

«Решающим фактором является дефицит в существующей на сегодняшний день системе обеспечения развития: отсутствие ресурсов, которые сочетали бы в себе льготы и предсказуемость. Для привлечения таких ресурсов потребуются новые международные (более формализованные) механизмы финансирования»².

Если «отчет Сакса» концентрируется на определении объема средств, необходимых для финансирования Целей развития, то в отчетах Эткинсона, Ландо и Технической группы содержатся конкретные предложения по поводу того, где изыскать дополнительные средства. С этой точки зрения отчеты комплементарно дополняют друг друга.

Авторы отчетов сходятся в том, что на мероприятия по возмещению и упрощению торговой деятельности требуются новые средства и это увеличит ОПР. При этом учитываются опасения многих развивающихся стран по поводу того, что после введения новых инструментов финансирования промышленные страны негласно откажутся от уже взятых обязательств по ОПР (цель — 0,7%).

¹ См.: Ландо. С. 5.

² Там же.

Спектр возможных инструментов финансирования, описанный во всех трех работах, достаточно конгруэнтен. В этой связи обсуждаются следующие предложения:

Глобальные налоги и сборы, такие как налог на валютные транзакции (Currency Transaction Tax, СТТ или также налог Тобина), международный налог на CO₂, сборы за авиатопливо и использование воздушного пространства, налог на продажу и экспорт оружия, налог на прибыль транснациональных компаний.

Механизмы на рынке капитала. Здесь следует упомянуть предложение британского правительства по поводу международных финансовых послаблений (*International Finance Facility, IFF*), с помощью которых может быть мобилизован частный капитал для финансирования программ по борьбе с бедностью путем выдачи займов и получения новых специальных прав заимствования МВФ.

Добровольные частные вклады. Под данным общим понятием прежде всего рассматриваются предложения по учреждению глобальной лотереи, привлечению пожертвований от частных лиц и облегчению перенаправления потоков мигрантов.

Помимо этого отчет Технической группы рассматривает возможности улучшения политической координации в отношении проблемы уклонения от уплаты налогов и особых правил налогообложения («налогового рая»), чтобы таким образом способствовать мобилизации местных ресурсов.

Ни в одном из трех отчетов не прозвучало итоговое предложение по внедрению одного или нескольких конкретных финансовых инструментов. Понятно, что предпочтение отдается различным формам международного налогообложения (в особенности это касается «отчета Ландо») и введению международных финансовых льгот (IFF) (Техническая группа), по возможности в сочетании с международным налогом. В то же время предложения по расширению специальных прав на получение займов МВФ и учреждению глобальной лотереи находят более скромную поддержку. Однако авторские группы в принципе не отвергают ни одного из рассмотренных предложений. Напротив, они считают, что все предложения технически реализуемы, экономически целесообразны и пригодны для обеспечения длительных и стабильных ресурсных потоков. В отчетах подчеркивается, что при оценке предложений нужно учитывать, насколько реальна их реализация.

Следует оценивать возможность их быстрого внедрения, необходимость достижения глобального консенсуса относительно их реализации (иными словами — зависимость от получения согласия США), а также возможность выполнения пилотных проектов в качестве первых шагов на пути к внедрению какого-либо инструмента. Вместо того чтобы концентрироваться на каком-либо отдельном предложении, в своих выводах Техническая группа предлагает составить «меню» мероприятий, которое наряду с межгосударственными инструментами подразумевало бы также модели добровольного частного финансирования и меры по улучшению политической координации (например, налоговой координации)¹.

В «отчете Ландо» справедливо замечено, что принципиальный приход к консенсусу в вопросе выбора инструмента финансирования — лишь первый

¹ Техническая группа. С. 69.

шаг, после чего предстоит определиться по другим ключевым пунктам, так как вся суть кроется именно в деталях. Это касается прежде всего трех следующих вопросов¹:

Дополнительные средства: каким образом можно реально обеспечить дополнительное предоставление новых средств и исключить при этом возникновение эффекта *crowding out*² традиционной ОПР?

Условия: какие сборы необходимы для обеспечения длительности и стабильности финансовых потоков?

Управление: как, разрабатывая инструменты финансирования, сформировать правила участия и принятия решений, чтобы обеспечить адекватное вовлечение всех заинтересованных лиц?

Три отчета об инновационных инструментах финансирования дали новые интенции к дальнейшему обсуждению этой темы. Практически одновременное появление этих отчетов свидетельствует в том числе и о возросшей значимости их тематики на межгосударственном уровне. По сравнению со стагнацией прошедшего десятилетия начиная с осени 2004 г. сценарий развития событий изменился коренным образом. Отчеты группы Ландо и Технической группы существенно повлияли на позицию, которую определили для себя французское и бразильское правительства и их партнеры.

Позиции и конфликтные линии в процессе подготовки

С сентября 2004 г. правительства и неправительственные организации ускорили приготовления к встрече на высшем уровне *Тысячелетие +5*. В центре межправительственной дискуссии главным образом находились две темы: финансирование Целей развития тысячелетия и реформа Организации Объединенных Наций (в первую очередь Совета Безопасности). Другие темы играли второстепенную роль в дискуссиях или относились к компетенции других комитетов и рассматривались вне контекста процессов внутри ООН. Это относится, например, к реформе процедуры принятия решений МВФ и Всемирного банка (*voice and vote*) и оценке предыдущих процессов PRSP, о которых шла речь на весеннем и осеннем заседаниях институтов Бреттон–Вудс; к коммерческим вопросам, намеченным для обсуждения на заседании министров стран ВТО в декабре 2005 г. в Гонконге, а также к климатической политике государств-членов ЕС, присоединившихся к рамочной конвенции ООН по изменению климата, обсуждавшейся 28 ноября – 9 декабря 2005 г. в Монреале.

Какое место займут гендерные аспекты (равенство полов) как в процессе приготовлений, так и в ходе самой встречи *Тысячелетие +5*, пока было неясно. На итоговом заседании Комиссии ООН по правам женщин (*Пекин +10*, 28 февраля – 11 марта 2005 г.) стало ясно, что возможности достижения успеха

¹ См.: Ландо. С. 7.

² Обычно: вытеснение частных кредиторов или крупные государственные займы, ограничивающие заимствования компаний путем взвинчивания процентных ставок.

ограничены. В ходе переговоров речь прежде всего шла о том, чтобы закрепить ранее достигнутые результаты и подтвердить принятые в Пекине решения. Хотя в сухой итоговой декларации и подчеркивается необходимость включить обсуждение перспективы гендерной проблематики в повестку сентябрьской встречи на высшем уровне («...подчеркиваем необходимость рассмотрения перспектив гендерной проблематики в рамках пленарной встречи, на которой должна быть дана оценка Декларации тысячелетия»¹), в ней отсутствуют конкретные предложения по претворению в жизнь данного призыва.

Ключевую роль в приготовлениях на правительственном уровне играет британское правительство, председательствовавшее в Большой семерке (восьмерке), а со второй половины года — и в ЕС. Оно перешло в наступление, выступив с предложениями о дальнейшем списании долгов и внедрении новых инструментов финансирования (см. ниже). Активно проявило себя и французское правительство, которое в различных альянсах выступило с предложениями по развитию финансирования и реформе ООН (см. ниже). Здесь можно отметить инициативу бразильского президента Лулы по проблеме борьбы с голодом и нищетой, к которой наряду с Бразилией и Францией присоединились Чили, Испания и с февраля 2005 г. — Германия. Отправной точкой этой инициативы является Женевская декларация, подготовленная по инициативе президента Лулы и принятая 30 января 2004 г. президентами Бразилии, Франции и Чили при поддержке Генерального секретаря ООН. В этом заявлении президенты потребовали принятия конкретных мер по финансированию ЦРТ и назначили Техническую рабочую группу («Техническая группа»), задачей которой было изучение предложений по внедрению инновационных инструментов финансирования (см. выше)².

Параллельно с этим процессом Германия и Бразилия, а также Индия и Япония в G4 высказались в пользу реформы Совета Безопасности. В отличие от них другие правительства занимали скорее выжидательную или сознательно пассивную позицию. Это относится прежде всего к G77, в которой в 2005 г. председательствовали Ямайка и США.

Инициативы правительств по финансированию ЦРТ

В центре дебатов о будущем финансировании ЦРТ прежде всего находятся три вопроса:

Поэтапный план увеличения объемов ОПР (официальной помощи развитию)

И отчет Группы высокого уровня, и «отчет Сакса» настаивают на том, чтобы индустриально развитые страны представили обязательные планы реализации 0,7-процентной цели до начала сентябрьской встречи глав государств и правительств. Генеральный секретарь ООН присоединился к данному требованию. Тот факт, что 11 стран уже утвердили такие поэтапные планы на нацио-

¹ Цит. по: Проект заключительного заявления ООН, документ E/CN.6/2005/L.1 от 3 марта 2005 г., пункт 3, принятый комиссией 11 марта с незначительными изменениями.

² См.: http://www.mre.gov.br/ingles/politica_externa/temas_agenda/acfp/declaracaoconjunta_ing.doc (прочитано 14.03.2005).

нальном уровне (или и без того выполняют означенные цели), способствовал увеличению давления на Федеральное правительство Германии¹. Со стороны Бундестага на правительство ФРГ также оказывалось усиленное давление с требованием представить подобный план. 8 марта 2005 г. фракция Бундестага «Союз90/Зеленые» высказалась за поэтапный план, который предусматривал бы обязательное повышение объема немецкой ОПР до 0,5% от валового национального дохода к 2010 г. и до 0,7% к 2014 г.². Между тем ЕС принял решение увеличить значение средневзвешенной ОПР (ранее это были 0,39% для

Таблица 5
6 этапов на пути к встрече на высшем уровне

Этап первый (сентябрь—декабрь 2004 г.): особо заинтересованные правительства сделали первые шаги, например, президент Бразилии Лула и страны Большой четверки в совместном заявлении от 21 сентября 2004 г. официально заявили о своей поддержке обсуждения кандидатур на постоянное место в Совете Безопасности. Наряду с этим принимается решение об условиях проведения встречи на высшем уровне и процесса подготовки к ней.

Этап второй (декабрь 2004 г. — январь 2005 г.): отчеты Группы высокого уровня и отчеты, составленные в рамках Проекта тысячелетия, заложили тематическую основу переговоров.

Этап третий (январь—март 2005 г.): на неформальном уровне правительства обмениваются своими оценками обоих отчетов и одновременно пытаются повлиять на формулировки в отчете Генерального секретаря о встрече на высшем уровне *Тысячелетие +5*.

Этап четвертый (март 2005 г.): отчет Генерального секретаря о претворении в жизнь положений Декларации тысячелетия стал центральным документом в процессе подготовки к встрече глав государств и правительств.

Этап пятый (апрель—июль 2005 г.): по отчету Генерального секретаря проходят консультации на различных уровнях и в различных тематических группах (*кластерах*). Они организуются президентом Генеральной Ассамблеи. Дополнительно поступают другие отчеты и высказываются иные точки зрения, а также представляются результаты дискуссий (ЭКОСОС—ВВИ, финансирование развития и т.д.) и гражданско-общественных слушаний. Одновременно вырабатываются предварительные решения по вопросам финансирования развития и ликвидации задолженности, в первую очередь Советом министров стран ООН по развитию (25 апреля), министрами финансов стран Большой семерки (10 июня) и участниками встречи на высшем уровне глав государств Большой семерки (восьмерки) (6—8 июня).

Этап шестой (июль—сентябрь 2005 г.): после встречи на высшем уровне глав государств Большой семерки (восьмерки) начинается «горячая фаза» переговоров по еще невыясненным вопросам. Речь шла прежде всего о формулировках заключительной декларации встречи глав государств и правительств и об аргументах за и против пакетного решения относительно реформирования ООН и финансирования ЦРТ. Данная фаза завершилась 14 сентября встречей на высшем уровне в Нью-Йорке.

¹ Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Великобритания, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Испания и Швеция (см. Проект тысячелетия ООН, табл. 17.5).

² См.: Фракция Бундестага «Союз 90/Зеленые», 2005: за активную роль Германии в достижении Целей тысячелетия. Решение фракции от 8 марта 2005 г. Берлин; см. также: Хоппе/Шеель, 2005.

периода до 2006 г.) и представить на встрече министров ЕС по вопросам развития 25 апреля 2005 г. новый план увеличения ОПР, рассчитанный до 2009–2010 гг. От правительства США в этой связи, напротив, не приходится ожидать никаких конкретных высказываний, так как США с самого начала посчитали необязательным для себя достижение 0,7-процентной цели.

*Дальнейшие меры по ликвидации задолженности,
прежде всего в сфере многосторонних задолженностей*

Британский казначей Гордон Браун поднял дискуссию о 100-процентном списании многосторонней задолженности всех бедных государств, имеющих большие задолженности, а также остальных государств с низким уровнем жизни. Браун подверг резкой критике утвердившуюся практику требовать от наиболее бедных государств регулярных погашений долгов, в то время как они не в состоянии оплатить необходимые мероприятия по осуществлению ЦРТ. Он сделал вывод: «То, что неправильно с моральной точки зрения, не может быть правильным экономически»¹. Предполагаемое списание долгов должно, по его словам, касаться многосторонних задолженностей в МВФ, Всемирном банке и Африканском банке развития (ADB) и составит в общей сложности примерно в 80 млрд долларов. Списание долгов в МВФ предполагается финансировать за счет продажи золотых резервов фонда, а также списания долгов Всемирному банку и Африканскому банку развития за счет компенсационных платежей наиболее богатых стран.

На встрече 5 февраля 2005 г. министры финансов стран Большой семерки принципиально одобрили это предложение, хотя и в более размытой интерпретации:

«Основываясь на нашем желании осуществить 100-процентное списание многосторонних задолженностей, мы согласны провести поэтапный анализ финансового положения стран, имеющих большие задолженности»².

Конкретные шаги в деле ликвидации задолженности обсуждались в рамках заседания МВФ и Всемирного банка в апреле 2005 г.

Внедрение инновационных инструментов финансирования

В позициях, занимаемых правительствами в вопросах международного налогообложения и использования других инструментов финансирования, с сентября 2004 г. можно отметить неожиданный прогресс. Когда в январе 2003 г. британское правительство впервые выступило с предложением о введении международных финансовых льгот International Finance Facility (IFF), эту инициативу скептически или явно неодобрительно встретили практически все правительства. Между тем данное предложение стоит в центре дебатов о финансировании ЦРТ. Оно не нашло однозначной поддержки ни в Высокой экспертной группе, ни в Проекте тысячелетия ООН, ни у Генерального секретаря ООН. Однако за прошедшее время это предложение поддержали многие пра-

¹ См.: Браун, 2005.

² Большая семерка: выводы министров финансов по развитию, 5 февраля 2005 г. (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/g7_statement_conclusions050205.cfm, прочитано 27.02.2005).

вительства, в том числе партнеры по инициативе президента Лулы «Действия, направленные на борьбу с голодом и нищетой», то есть правительства Бразилии, Чили, Франции, Германии и Испании. В общем заявлении от 11 февраля 2005 г. они отметили следующее:

«Мы всецело поддерживаем учреждение таких льгот, а также предлагаемые механизмы рефинансирования» .

В данный момент еще обсуждаются различные модели IFF. Изначальное предложение британского правительства направлено на то, чтобы ежегодно собирать средства в объеме 50 млрд долларов США через рынки капитала и предоставлять их через существующие двух- и многосторонние организации, занимающиеся вопросами развития, для выполнения программ реализации ЦРТ. В качестве пилотного проекта Великобритания предложила ввести IFF по прививкам (IFFIm) для поддержания Всемирного фонда вакцинации при Всемирном альянсе по вакцинации и иммунизации населения (GAVI). Для этого GAVI разработал сценарии финансирования, рассчитанные на 4 млрд, 6 млрд и 8 млрд долларов США.

До сих пор остались невыясненными полностью детали предоставления IFF, в особенности это касается вопросов определения получателей льгот, управляющей структуры, условий рефинансирования. В целях рефинансирования французское и, впервые, немецкое правительства предложили введение международных налогов и сборов. Вместе с другими странами, присоединившимися к инициативе президента Лулы, они делают выбор в пользу трех ниже перечисленных моделей налогов, взимаемых на уровне отдельной страны и координируемых на международном уровне²:

налог на международные финансовые операции;

налог на покупку оружия, взимаемый при покупке обычного тяжелого вооружения;

налог на воздушное сообщение.

Группа президента Лулы между тем считает необходимым универсальное участие всех стран-инвесторов в IFF и моделях международного налогообложения, однако выразила свою готовность следовать «дифференцированному принципу», который включает в себя «достаточное число стран». Тем самым внедрение новых инструментов финансирования более не зависит от согласия США и Японии, давать которое они до сих пор категорически не хотели, даже с учетом того, что в составе совета министров финансов стран Большой семерки поддерживали рабочую программу, в которой подразумеваются все эти пункты:

«Готовясь к принятию решений на встрече глав государств и правительств Большой восьмерки в Глениглсе, мы принимаем рабочую программу: IFF и ее пилотный проект — IFF по иммунизации; некоторые из предложений по налогообложению из «отчета Ландо», выдвинутые правительствами Франции и Германии, которые также могут идти на рефинансирование IFF; счет «Вызовы тысячелетия» (*Millennium Challenge Account*) и другие финансовые меры. Таким об-

¹ Общее заявление правительств Бразилии, Чили, Германии и Испании от 11 февраля 2005 г. http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/temas_agenda/acfp/acpf_port/declaracao_conjunta11_02_05.doc (прочитано 27.02.2005).

² Там же.

разом, данные решения могут быть приняты в ходе утверждения и определения участников разработки финансового пакета для достижения Целей развития тысячелетия»¹.

Создается впечатление, что на данный момент наиболее вероятна реализация модели, построенной по двойственному принципу: состоящей из IFFIm и налога на воздушное сообщение, в том виде, в каком за нее ратуют французское и немецкое правительства. Налог на воздушное сообщение должен служить в первую очередь для финансирования проектов по борьбе со СПИДом и ВИЧ, а впоследствии идти на рефинансирование IFFIm. Решение по этому вопросу ознаменовало бы собой исторический перелом в многолетних стремлениях выработать международные инструменты финансирования, однако его объем пока во много раз ниже того уровня, который сами правительства признают необходимым. Учитывая это, остается только ждать, выйдет ли этот процесс за рамки пилотного проекта IFF и будет ли достигнута договоренность по поводу введения дополнительного инструмента рефинансирования. В этом случае из всего набора рассматриваемых в данный момент инструментов речь пойдет скорее всего о налоге на международные финансовые или валютные операции.

Позиции правительств относительно реформирования ООН

По сравнению с дискуссиями о будущем финансировании ЦРТ, ведущимися на высшем правительственном уровне (например, встреча Шрёдера, Ширака, Блэра и Лулы в рамках всемирного экономического форума «Давос 2005»), дискуссии, которые ведут правительства относительно институциональных реформ в системе ООН, не столь амбициозны и до сих пор не имели четкой политической направленности. Единственным исключением являются попытки провести реформу Совета Безопасности. Здесь Германия, Япония, Бразилия и Индия (G4) перешли в дипломатическое наступление, выдвинув требование предоставить им постоянное равноправное место в Совете Безопасности (см. табл. 6).

Совет Безопасности

В центре текущих дебатов по поводу реформы Совета Безопасности находятся предложения Группы высокого уровня по вопросам угроз, вызовов и перемен, которая предлагает на выбор две разные модели², так как и внутри группы не удалось прийти к единому мнению по данному вопросу. Обе модели предусматривают увеличение членов Совета Безопасности с нынешних 15 до 24. Модель А предусматривает создание шести новых постоянных мест без права вето, а также трех новых непостоянных мест с двухгодичным сроком полномочий. Модель Б не предполагает создания новых постоянных должностей, однако предусматривает создание новой категории: восемь мест, право занимать которые сохраняется в течение четырех лет (с возможностью последующего

¹ Выводы министров финансов стран Большой семерки по вопросам развития, 5 февраля 2005 г. (http://www.hm-treasury-gov.uk/otherhmtsites/g7/news/g7_statement_conclusions050205.cfm, прочитано 27.02.2005).

² См.: Отчет Группы высокого уровня по вопросам угроз, вызовов и перемен, пункт 244.

переизбрания), и непостоянное двухгодичное место (без возможности переизбрания).

В то время как страны G4 поддерживают модель А¹, большинство других правительств воздерживаются от того, чтобы занять какую-либо четкую позицию. Это касается прежде всего США и Китая, о вето которых (равно как и прочих P5) могла бы разбиться любая реформа Устава Совета Безопасности. К явным противникам расширения Совета Безопасности путем увеличения числа постоянных членов относятся страны, объединившиеся в так называемый «Кофе-клуб» (Coffee-Club), — Италия, Пакистан, Мексика и Аргентина².

Страны G77 ведут себя скорее сдержанно. Во время неформальных слушаний Генеральной Ассамблеи по отчету Группы высокого уровня в конце января 2005 г. в позициях этих стран преобладала критика слишком сильной, по их мнению, концентрации на проблеме Совете Безопасности. В этой связи была сделана ссылка на реформистские предложения Всемирной комиссии ILO

Таблица 6

Общее заявление правительств Бразилии, Германии, Индии и Японии Нью-Йорк, 21 сентября 2004 г.

1. Для того чтобы международное сообщество имело возможность эффективно справляться с различными опасностями и вызовами, которые в настоящий момент стоят перед ним, важно провести реформу Организации Объединенных Наций в целом.

2. Генеральная Ассамблея должна быть реорганизована, поскольку это отражает общую волю всех государств-членов ООН. Мы должны также усилить эффективность работы представительств и органов ООН в социальной и экономической сферах, чтобы более эффективно отвечать на вызовы, бросааемые нам сегодня.

3. Совет Безопасности должен отражать реальности международного сообщества в XXI веке. Он должен быть репрезентативным, легитимным и эффективным. Необходимо, чтобы в Совет Безопасности на постоянной основе входили страны, которые обладают желанием и возможностью принять на себя основную ответственность в плане поддержания мира и безопасности во всем мире. Так, с момента учреждения Организации Объединенных Наций в 1945 г. число ее членов увеличилось почти вчетверо, включая активное пополнение членами из числа развивающихся стран. Поэтому Совет Безопасности должен быть расширен как в постоянных, так и в непостоянных категориях, что подразумевает получение статуса постоянных членов новыми развивающимися и развитыми странами.

4. Бразилия, Германия, Индия и Япония твердо разделяют точку зрения, что они являются законными кандидатами на постоянное членство в расширенном Совете Безопасности, и поддерживают кандидатуры друг друга. Африканские страны также должны быть представлены в Совете Безопасности в качестве постоянных членов. Мы будем сотрудничать с другими странами-членами Совета, ратующими за реформирование Организации Объединенных Наций, в том числе подразумевая реформу Совета Безопасности³.

¹ См.: по теме: заявление посла Плойджера (Pleuger) на обсуждении в Генеральной Ассамблее отчета секретаря Группы высокого уровня по вопросам угроз, вызовов и перемен, 27 января 2005 г. (http://www.germany-un.org/archive/speeches/2005/sp_01_27_05.html).

² См.: Айнзидель. С. 10.

³ http://www.auswaertiges-amt.de/www/enaussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat_html (прочитано 27.02.2005).

в отношении социальных масштабов глобализации, которые представляли бы собой недостающее связующее звено с экономической и социальной сферой¹. Президент Генеральной Ассамблеи Жан Пинг (Jean Ping) из Габона в ходе дебатов резюмировал в своем итоговом выступлении:

«Многие делегаты чувствовали, что консультации по поводу реформы и реструктуризации Организации Объединенных Наций не должны ограничиваться лишь рамками обсуждения рекомендаций отчета Группы высокого уровня, а их внимание к теме реформирования Совета Безопасности не должно повлечь за собой изменений функций и авторитета Генеральной Ассамблеи как основного совещательного органа ООН»².

Аналогичные аргументы приводит Бутрос Бутрос-Гали (*Boutros Boutros-Ghali*), бывший Генеральный секретарь ООН и действительный президент Южного центра, в комментарии к отчету Группы высокого уровня. При этом он прежде всего озвучивает опасения большинства развивающихся стран, задавая следующий вопрос:

«Повлечет ли расширение Совета за собой усиление влияния и роли стран, которые остаются аутсайдерами, или же Совет станет расширенным форумом для горстки основных стран, которые все как одна будут стремиться отстаивать свои узкие интересы в глобальной игре? В таком процессе легко отменяются или игнорируются интересы и заботы тех, кто вынужден оставаться „за бортом“.

Подобный расширенный Совет будет иметь больше притязаний на репрезентативность. А значит, это поспособствует концентрации силы и обособлению Генеральной Ассамблеи, а также Экономического и Социального Совета, особенно если учесть тот факт, что новое и расширенное определение коллективной безопасности охватывает в том числе экономические и социальные вопросы, по которым пять постоянных членов могут применять свое право вето.

„Реформированный“ Совет Безопасности, таким образом, превратился бы в место для зрелищ. <...> Риск, без сомнения, велик. Однако полная осведомленность об этих вызовах является первым шагом на долгом и трудном пути демократизации Совета Безопасности: ограничение монополии силы и преобразование Совета в по-настоящему репрезентативный и прозрачный механизм Объединенных Наций станет основой для создания демократической глобальной системы управления»³.

Однако актуальные предложения со стороны G77 или Южного центра по реформе Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС имели до сих пор мало общего с их воззваниями. Основной причиной тому является структурная неспособность этой группы, состоящей из 133 в корне различных стран, принимать решения. С момента учреждения G77 в 1964 г. ее члены все более отдалялись друг от друга в своем экономическом и политическом развитии, в результате чего заявление о групповых интересах могло быть сформулировано лишь с опорой на общий знаменатель, который сам по себе в очень неполной мере отражает интересы отдельных сторон. Поэтому неизбежно то, что действия и реакция G77 намного более неповоротливы, чем, скажем, действия США или однородного по составу ЕС. Позиции G77, как правило, консервативны и в случае разногласий основываются на достигнутых в прошлом устных

¹ См.: по теме: Всемирная комиссия по социальным вопросам в условиях глобализации, 2004.

² См.: <http://www.globalpolicy.org/reform/initiatives/panels/high/0203gahlp.thm> (прочитано 27.02.2005).

³ Бутрос-Гали. С. 5.

соглашениях. Это делает дипломатию малосодержательной, основанной на пустословии, и нередко блокирует воплощение в жизнь новаторских идей.

Экономическая и социальная сферы

В процессе обсуждения реформ ООН на межгосударственном уровне в экономической и социальной сфере в преддверии встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5* можно выделить два полюса: не очень искренние обещания и прокламации и детальные технические предложения по укреплению ЭКОСОС.

Так, Германия, как и ее партнеры по G4, предлагая свои кандидатуры на постоянное членство в Совете Безопасности, сознательно во главу угла поставили требование о реструктуризации Генеральной Ассамблеи и повышении эффективности работы учреждений ООН в экономической и социальной сферах (см. таблицу 6).

Пакистан, президентствовавший в ЭКОСОС в 2005 г., также высказывается в пользу реформ:

«Пакистан намерен использовать свое президентство для достижения консенсуса в вопросе реформирования ЭКОСОС, оказывая содействие подготовке встречи на высшем уровне в 2005 г. путем подготовки базового проекта реформы ЭКОСОС, подразумевающего также определение сферы его полномочий. Мы верим, что наделение ЭКОСОС большими полномочиями будет способствовать обеспечению безопасности и развития (что отмечено Группой высокого уровня и отчетом Проекта тысячелетия), а также позволит создать условия для построения истинного глобального партнерства в развитии в XXI веке»¹.

До недавнего времени конкретные правительственные предложения по реформированию поступали в ограниченном числе и касались прежде всего внутренней структуры и принципа работы ЭКОСОС, а также порядка его сотрудничества с Советом Безопасности, МВФ, Всемирным банком и ВТО. Примерами тому являются рабочий документ по реформе ЭКОСОС, разработанный Бельгией и Германией в 2004 г., и объемная работа Герта Розенталя (*Gert Rosenthal*), который до 2004 г. был постоянным представителем Гватемалы в ООН.

Предложения по созданию нового глобального органа, в компетенцию которого войдет принятие решений и координация в экономических и социальных вопросах, пока не сняты с повестки дня, однако до сих пор они не играли заметной роли в дебатах. Это относится, например, к идее создания Экономического и Социального Совета Безопасности (*Economic and Social Security Council*), которая в 2002 г. на Монтеррейской конференции нашла поддержку в том числе французского президента Жака Ширака и немецкого министра по вопросам развития Хайдемари Вечорек-Цойль (*Heidemarie Wieczorek-Zeul*). Тогда она заявила:

«По моему мнению, учреждение вышестоящего Глобального совета является стоящим предложением: это позволит добиться увеличения недостаточного на сегодняшний день присутствия развивающихся стран в международных фору-

¹ Постоянная миссия Пакистана в ООН, 2005: Пакистан, избранный президент ЭКОСОС (пресс-релиз № 5/2005) (<http://www.un.int.pakistan/140105>).

мах. Такой Глобальный совет мог бы обсуждать основные экономические и финансовые вопросы и предложить когерентную политическую стратегию»¹.

Эта идея не стала частью приготовлений к встрече глав государств и правительств *Тысячелетие +5*, не говоря уже о ее преобразовании в конкретную политическую инициативу. То же можно сказать и о предложениях по институциональному укреплению экологического направления работы ООН, в особенности о предложении Франции повысить статус UNEP, включив ее в состав организаций ООН (см. табл. 7).

За рамками дискуссии о реформировании ООН в течение некоторого времени ведется интенсивное обсуждение повышения статуса G20² до уровня глобального координационного органа по экономическим вопросам. Толчком к данной дискуссии послужило предложение канадского премьер-министра Пола Мартина повысить статус G20 до уровня «лидеров G20» и утвердить его решение на уровне глав государств и правительств. Идея была положительно воспринята Группой высокого уровня (см. выше) и находит растущую поддержку канадского правительства. В заявлении, сделанном на встрече Пола Мартина с бразильским президентом Лулой в ноябре 2004 г., например, было сказано:

«Президент и премьер-министр признали полезность проведения встречи лидеров G20; это позволит создать новые площадки для дискуссий по глобальным вопросам (например, таким, как развитие, здравоохранение и терроризм), в которых смогут принять участие как развитые, так и развивающиеся страны»³.

Данная идея получила поддержку Федерального правительства Германии. Так, Кайо Кох-Везер (*Caio Koch-Weser*), статс-секретарь Федерального министерства финансов, сделал в мае 2004 г. следующее заявление:

«На территории стран G20 проживают две трети населения мира; здесь выпускается 93% мирового ВВП. Важно также то, что благодаря G20 удастся преодолеть проблему „клубного менеджмента“ западных стран: здесь представлены все регионы мира. Поэтому ее легитимность можно считать более высокой, нежели в случае со странами Большой семерки (восьмерки). А тот факт, что в ней представлены не все страны мира, способствует, в свою очередь, укреплению солидарности и доверия между участниками. Не напрасно многие наблюдатели от G20 признают, что „глобальное управление“ ориентировано на перспективу, а в будущем даже может сыграть наиважнейшую роль»⁴.

Ключевое значение для успеха общих усилий, направленных на реформирование ООН, будет иметь вопрос, удастся ли правительствам до сентября 2005 г. определить пакет реформ, который обеспечил бы как институциональное укрепление ООН в экономической и социальной сфере, так и увеличение субсидий на поддержку развития в контексте реализации ЦТР, а также отражал

¹ Заявление правительства Федеративной Республики Германии, госпожа Хайдемари Вечорек-Цойль, пленарная сессия международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 21 марта 2002 г.

² G20 была основана министрами финансов стран Большой семерки по инициативе Канады в сентябре 1999 г. В нее входят: Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Франция, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Япония, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, Южная Африка, Южная Корея, Турция, Великобритания, США, а также ЕЭС.

³ Совместная декларация по случаю визита премьер-министра Пола Мартина в Бразилию, 22–23 ноября, 2004 г.

⁴ Речь Кайо Кох-Везера на Гумбольдтском экономическом форуме. Берлин, 14 мая 2004 г.

Таблица 7

Проблемы внутреннего реформирования: предложение Франции по поводу учреждения UNEP

Уже много лет предпринимаются попытки укрепить и институционально реформировать работу ООН в экологической сфере. В центре внимания находится при этом экологическая программа Организации Объединенных Наций UNEP, имеющая ряд структурных недостатков, не устраненных до сегодняшнего дня:

— UNEP не имеет международно-правового статуса, чтобы на равных представлять экологические интересы перед другими организациями, в особенности перед институтами Бреттон–Вудс и ВТО;

— UNEP почти полностью зависит от добровольных пожертвований, вследствие чего ее финансовое положение оставляет желать лучшего;

— UNEP не обладает политическим авторитетом, который дал бы ей возможность играть координирующую роль среди других международных организаций, действующих в экологической сфере, прежде всего конвенциональных секретариатов¹.

Предложения повысить статус UNEP высказывались уже в преддверии конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 г., однако не имели успеха. В последующие годы были разработаны различные модели работы новой всемирной экологической организации, прежде всего в научном секторе. В Германии, например, эту роль был призван играть WBGU².

Первые реформы UNEP были проведены в 1999 г., когда пост Генерального директора занял Клаус Тёпфер (*Klaus Toepfer*). Тогда была создана Группа экологического менеджмента (*Environmental Management Group, EMG*) и учрежден Глобальный министерский экологический форум (*Global Ministerium Environmental Forum, GMEF*). В феврале 2001 г. правление UNEP учреждает рабочую группу для исследования международного управления природными ресурсами, институциональных недостатков в экологической программе ООН и формулирования предложений по повышению статуса UNEP. Рекомендации данной рабочей группы были приняты в феврале 2002 г. на отдельном заседании правления UNEP и Глобального экологического министерского форума в Картагене, а позже они были включены в программу действий, составленную по результатам международной встречи на высшем уровне, посвященной вопросам долгосрочного развития. В сущности, «Картагенский протокол» означает введение универсального членства в правлении UNEP и Глобальном министерском экологическом форуме. Генеральная Ассамблея до сих пор не приняла решения по этому поводу, сделав следующее заявление: «Важный, но сложный вопрос»³.

В сентябре 2003 г. французский президент Ширак выступил с новой инициативой по повышению статуса UNEP с целью ее преобразования в экологическую организацию при ООН. Федеральное правительство Германии поддержало эту инициативу. В феврале 2004 г. в Нью-Йорке была создана межгосударственная рабочая группа, состоящая из представителей 26 стран, которой было поручено представить в марте 2005 г. конкретные предложения по преобразованию UNEP в особую организацию ООН. На этой основе французское правительство пыталось добиться консенсуса по поводу выдвигаемых предложений еще до встречи глав государств и правительств *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г.

¹ Федеральное правительство Германии разделяет точку зрения, изложенную в данном анализе. Так, например, Керстин Мюллер, государственный министр иностранных дел, аналогичным образом описала недостатки UNEP на Форуме по вопросам глобализации, состоявшемся 20.09.2004.

² См.: WBGU, 2001: Перемены в мире и новые задачи глобальной экологической политики. Берлин/Гейдельберг.

³ Документ ООН A/RES/58/209 от 23 декабря 2003 г., пункт 6.

бы суть намеченных изменений в Совете Безопасности. Только на этих условиях можно ожидать одобрения реформ со стороны G77.

Требования неправительственных организаций в контексте встречи глав государств и правительств *Тысячелетие +5*

Неправительственные организации объявили 2005 г. «важнейшим годом в борьбе с нищетой». Во встречах на высшем уровне этого года они видели исторический шанс круто повернуть курс и принять конкретные меры в борьбе с нищетой и осуществлении ЦРТ. По инициативе британских знаменитостей «Сделай нищету историей» («*Make Poverty History*», www.makepovertyhistory.org) в сентябре 2004 г. под лозунгом «глобальный призыв к борьбе с нищетой» (*Global Call to Action Against Poverty, GCAP*) был образован международный альянс неправительственных организаций. Символом всемирной акции стала белая лента (www.whiteband.org), целью — мобилизация общественности всего мира на борьбу с нищетой. Три кульминационных дня деятельности всемирного союза — 1 июля (перед встречей на высшем уровне глав государств Большой семерки (восьмерки), 10 сентября (перед встречей на высшем уровне в ООН) и 10 декабря 2005 г. (перед заседанием Совета министров стран ВТО).

Альянс состоит из коалиций неправительственных организаций, которые в настоящее время образуются во всех странах мира. В Германии неправительственные организации объединились под руководством VENRO для проведения всемирной акции по борьбе с нищетой (www.weltweite-aktion-gegen-armut.de). Наиболее влиятельными участниками глобального альянса являются, правда, представители крупных международных неправительственных организаций и сетей, прежде всего Oxfam, Action Aid, Civicus, CIDSE и Social Watch.

Содержательно требования GCAP сводятся к четырем основным направлениям:

- более справедливые способы ведения международной торговли;
- дальнейшие списания долгов;
- увеличение объема и качества помощи развивающимся странам;
- активизация борьбы с нищетой и реализация ЦРТ отдельными странами.

Общие позиции альянса конкретизируются в специальных каталогах требований международных сетей и национальных коалиций, в которых учтены соответствующие типовые условия и проблемы соответствующих стран.

На международном уровне наиболее объемный документ сформулировал Social Watch, выпущенный в марте 2005 г. под заголовком «Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit». В нем изложены требования создать масштабную ассоциацию неправительственных организаций всего мира (преимущественно из южных регионов); ссылки на Декларацию тысячелетия в значительной степени расширяют тематику этой работы, фокусируя ее на политике развития и указывая на ориентирование на реализацию ЦРТ. Отправным моментом анализа здесь являются обязательства, которые дали правительства на встрече глав государств и правительств на Саммите тысячелетия в 2000 г., и материалов всемирных конференций 1990-х годов, в особенности это

касается Всемирной встречи по социальным вопросам и Четвертой конференции женщин мира в 1995 г.

Документ отталкивается от всеобъемлющего принципа безопасности человека и подвергает резкой критике доминирующую в настоящее время политику, ориентирующуюся на обеспечение безопасности богатых индустриальных стран, прежде всего США, и учитывающую в первую очередь военную безопасность. В основу документа положен принцип развития, базирующийся на соблюдении прав человека, на ликвидации несправедливости, а не только на устранении либо 50-процентном снижении уровня крайней нищеты. На этой основе в документе Social Watch сформулирован обширный пакет требований, сведенный в одиннадцать тематических групп:

- ликвидация нищеты и социальной несправедливости;
- содействие самостоятельно определенным конкретной страной стратегиям развития;
- уравнивание в правах и равноправие полов;
- неотложные меры по охране климата;
- прекращение милитаризации и распространения оружия в мире;
- активизация финансирования развития;
- создание честных и справедливых условий для ведения международной торговли;
- борьба со СПИД/ВИЧ и другими инфекционными заболеваниями;
- содействие системе корпоративной отчетности;
- демократизация международных структур управления;
- укрепление цивилизованного общества;

За этими общими темами, определяющими рамки базового документа, скрывается ряд детальных требований, которые отражают позицию различных кампаний и мероприятий, проводимых неправительственными организациями (прежде всего в области развития, экологии, мирного сосуществования и защиты прав человека). Таким образом, анализ, равно как и Декларация тысячелетия, использует принцип междисциплинарного подхода.

В дополнение к стандартным точкам зрения, касающимся увеличения ОПР, списания долгов, международных налогов и всемирной торговой политики, в документе частично сформулированы долгосрочные цели, которые выходят за узкие рамки политики стимулирования развития развивающихся стран:

- *полная ликвидация нищеты во всех странах* (имеются в виду как развивающиеся, так и индустриальные страны) до 2025 г. исходя из установленного отдельно для каждой страны критерия бедности;
- *немедленное подключение к переговорам и принятие мер по защите окружающей среды в международном масштабе*, которые субстанциально выходили бы за рамки обязательств по Киотскому протоколу;
- *сокращение расходов на вооружение на 50%* во всех странах до 2015 г. и использование образующихся «мирных дивидендов» на реализацию социальных и экологических целей («двукратное сокращение расходов на вооружение для двукратного снижения уровня бедности»);

- *содействие мобилизации национальных ресурсов* путем усиленной международной кооперации в области налогообложения с целью ликвидации налоговых льгот и воспрепятствования неуплате налогов;
- *усиление вклада предприятий в осуществление ЦРТ* путем обязательного введения норм ООН, касающихся ответственности транснациональных предприятий и других экономических предприятий за соблюдение прав человека;
- *полная интеграция МВФ, Всемирного банка и ВТО в систему ООН* и подчинение их реформированному и усиленному Экономическому и Социальному Совету;
- *увеличение участия гражданского общества* во всех учреждениях системы ООН, включая Генеральную Ассамблею.

Данные требования неправительственных организаций не обязательно отражают именно то, что они считают реализуемым в кратчайшие сроки, однако наверняка то, что они считают политически необходимым в долгосрочной перспективе.

В Германии неправительственные организации также обращаются к правительству и общественности с общими каталогами требований. Активную роль здесь играют Международная акция по борьбе с нищетой¹ и Social Watch в Германии². К требованиям немецких неправительственных организаций, предъявляемым правительству, относятся:

- *Обязательный график увеличения ОПР.* Такой график мог бы включать в себя три этапа: субстанциональное увеличение ОПР свыше 0,33% от валового национального дохода за счет «свежих денег» (*fresh money*) уже в 2006 г., и не только путем зачета дальнейших списаний долгов (в отчете Проекта тысячелетия установлено требование 0,44% !) и увеличение до 0,7% до 2010 г.
- *Поддержка IFF в сочетании со скоординированными на международном уровне налогами.* Федеральное правительство должно выступить в защиту введения IFF с тем, чтобы эта программа льгот вышла за рамки запланированных пилотных проектов (IFFIm). Однако здесь обязательна увязка с механизмом рефинансирования с помощью доходов от сборов за пользование воздушным сообщением и налога на валютные сделки, которые собираются на национальном, а координируются на международном уровне (в соответствии с предложением WBGU)³. Основным условием для оказания поддержки новому фонду должна стать ведущая роль IFF по сравнению с существующими организациями и фондами в вопросах участия, условий и управления.

¹ В конце марта 2005 г. в рамках акции был выдвинут список требований под девизом «Держать слово — усилить участие Германии в осуществлении Целей развития тысячелетия!».

² К 10-летию Всемирной встречи на высшем уровне по социальным вопросам Social Watch в Германии опубликовал 11 марта 2005 г. выраженную в 10 пунктах точку зрения под названием «Формулирование концепции социального развития — ликвидация нищеты во всем мире и в Германии» (см.: <http://www.social-watch.de>).

³ См.: Ученый совет федерального правительства, глобальные экологические изменения (WBGU), 2002.

- *Списание многосторонних долгов и новое определение способности выплачивать долги.* В качестве знакового шага Федеральное правительство должно поддержать предложение Британии о стопроцентном списании многосторонних долгов всех бедных государств, имеющих большие задолженности, а также других государств с низкими доходами. Более того, оно должно выступить за то, чтобы определение способности выплачивать долги шло в ногу с требованиями борьбы с нищетой и реализации ЦРТ. От государства, имеющего задолженность, следует ожидать выплат в счет погашения долга только в том случае, если существует уверенность, что данное государство располагает средствами для реализации ЦРТ.
- *Укрепление международного сотрудничества в налоговой сфере.* Для мобилизации национальных ресурсов на борьбу с нищетой и реализации ЦРТ нужно поднять налоги и поддержать государства в создании эффективной налоговой системы. Для этого в рамках международного сотрудничества необходимо остановить соistryазание по неуплате налогов, приобрести мировой размах, ликвидировать налоговые привилегии и устранить лазейки в налоговом законодательстве. В качестве первого шага в этом направлении в 2004 г. ООН под эгидой ЭКОСОС основала Комитет экспертов по международной кооперации в сфере налогообложения (*Tax Matters*). Федеральное правительство должно активно поддерживать этот орган и стремиться к повышению его политического статуса.
- *Политический сигнал развивающимся странам перед заседанием министров ВТО.* Федеральное правительство должно использовать свое влияние в ЕС и ВТО, чтобы положить конец несправедливой политике, проводимой индустриальными странами по отношению к более бедным странам (например, экспортные дотации для товаров аграрной отрасли, таможенные барьеры, антидемпинговое законодательство), и сформулировать нормы международной торговли таким образом, чтобы они гарантировали развивающимся странам особую защиту их рынков от импорта из развитых стран и обязательное предоставление преимуществ в рамках ВТО.
- *Более ясные цели и индикаторы гендерной проблематики.* Для достижения равноправия полов абсолютно недостаточно тех трех подцелей и индикаторов по гендерному вопросу, которые отмечены в описании Целей тысячелетия. Федеральное правительство должно выступать за то, чтобы после встречи на высшем уровне в сентябре 2005 г. при сотрудничестве с UNIFEM и женскими организациями был разработан комплекс более обширных и соответствующих задаче целей и индикаторов, чтобы иметь возможность лучше измерить и оценить прогресс (либо регресс) в этой области.
- *Укрепление международной системы защиты прав человека.* Федеральное правительство должно выступить в пользу финансового и институционального укрепления ООН в сфере защиты прав человека, а также поддерживать включение механизма подачи жалоб в Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенцию по правам детей.

- *Укрепление ответственности за права человека в экономике.* Чтобы подтвердить тот факт, что предприятие вносит свой вклад в дело развития, его деятельность должна соответствовать единым международным правилам. В Проекте тысячелетия обращено внимание на то, что это особенно важно для конфликтных регионов и в этой связи требуется более мощная поддержка со стороны «нормативных документов ООН в отношении транснациональных предприятий и других экономических предприятий с точки зрения защиты прав человека». Федеральное правительство должно присоединиться к этой инициативе и активно выступать за содействие и воплощение в жизнь норм ООН.
- *Обновление ЭКОСОС.* Федеральное правительство должно активно выступать в поддержку реформы ЭКОСОС, в ходе которой он будет преобразован в комитет, имеющий право принимать решения и воплощать их в жизнь; а также активно поддерживать предложения по созданию Совета по экономической и социальной безопасности. Воплощение в жизнь рекомендаций Группы высокого уровня по повышению статуса ЭКОСОС было бы первым шагом на пути к созданию глобального органа координации и принятия решений по экономическим, социальным, экологическим вопросам и вопросам, касающимся защиты прав человека.
- *Повышение статуса UNEP до уровня особой организации ООН.* Инициатива французского правительства по созданию экологической организации ООН должна получить активную поддержку всего Федерального правительства, а не только Федерального министерства по охране окружающей среды.

Выводы

Политическая атмосфера перед встречей глав государств и правительств *Тысячелетие +5* существенно отличалась от этапов подготовки к всемирным конференциям и встречам на высшем уровне на уровне ООН прошедших 15 лет. До сих пор в большинстве своем актуальные мировые социальные, экологические и экономические проблемы становились темой обсуждения благодаря усилиям отдельных правительств, неправительственных организаций, профсоюзов, ученых и собственно ООН — именно их давление побуждало правительства к действиям.

Правительства же, в свою очередь, и прежде всего это относится к правительствам крупных индустриальных государств, занимали, как правило, оборонительную позицию, действовали как бы из укрытия и пытались избежать любых обязательных к исполнению решений с помощью ловких формулировок в итоговых документах. Желание достичь 0,7-процентной цели «как можно быстрее» означало отсрочку осуществления этой цели до неопределенного времени; «сокращение расходов на вооружение в соответствии с национальными потребностями в области безопасности» означало отсутствие их сокращения вообще; «рассмотрение в отдельных случаях вопроса» о дополнитель-

ных списаниях долгов на практике приводило к тому, что принятие конкретных мер откладывалось до следующего долгового кризиса.

В 2005 г. ситуация изменилась. Уже за год до самой встречи глав государств и правительств ООН по инициативе президента Лулы 111 правительств в своем Нью-Йоркском заявлении дали торжественное обязательство принять наконец необходимые политические меры по борьбе с голодом и нищетой. Неправительственные организации и видные деятели, а также главы государств и правительств почти всех крупных индустриальных стран говорят о 2005 г. как о годе принятия решений, об «окне возможностей» и историческом шансе. Закошевшие за долгие годы политические взгляды изменились с такой быстротой, какую еще год назад вряд ли можно было себе представить.

Это относится также и к Федеральному правительству Германии. Оно длительное время отклоняло принятие обязательного графика по достижению 0,7-процентной цели — теперь он кажется реализуемым; международные налоги были до недавнего времени табу для канцлера и министра финансов — теперь они публично поддерживают их введение; принятие долгосрочных обязательств по выплате субсидий на помощь в развитии до сих пор отклонялось министром финансов, который ссылался на немецкое бюджетное право, — теперь это уже не представляет проблемы для финансирования IFF. Явный сигнал о переменах в немецкой политике представляет собой вступление Германии в «группу Лулы», в которую входят Бразилия, Франция, Чили и Испания (после встречи канцлера Шрёдера с президентом Лулой на Международном экономическом форуме в Давосе в конце января 2005 г.).

Новые инициативы правительств, конечно же, не появились из ниоткуда. Они скорее отражают драматизм нерешенных глобальных проблем — нищеты и безопасности — и являются реакцией на усилившееся давление и призывы к действию правительств различными отчетами международных комиссий и публичными кампаниями, проводимыми неправительственными организациями. Они напоминают о том, что при осуществлении целей, намеченных на следующее тысячелетие, и создании более эффективных структур многостороннего сотрудничества речь идет не об игре с цифрами или о бесконечном перекидывании органиграммами за столом с зеленым сукном.

Отчеты Проекта тысячелетия и отчеты Группы высокого уровня убедительно дали понять, что поставлено на карту: речь идет о том, чтобы спасти миллионы людей от смерти и голода и создать структуры, которые воспрепятствовали бы образованию социальных границ и маргинализации, а также силовым конфликтам и войнам на долгую перспективу.

Было бы праздным занятием рассуждать о том, какие факторы в отдельности привели к тому, что Федеральное правительство Германии изменило позицию, которую так публично демонстрировало. Возможно, это понимание необходимости принятия решительных мер по развитию финансирования и борьбе с нищетой, но более вероятно все-таки стремление проявить себя в «предвыборной борьбе» за постоянное место в Совете Безопасности в качестве специалиста по многосторонним отношениям; важно то, что Федеральное правительство не ограничилось заявлениями и оглашением намерений, а конкретными политическими инициативами внесло вклад в принятие эффективных решений на встрече глав государств и правительств *Тысячелетие +5*.

В преддверии сентябрьской встречи на высшем уровне Федеральное правительство направляло свою дипломатическую энергию прежде всего на рек-

ламную кампанию по получению Германией места в Совете Безопасности. Здесь было бы неуместно давать оценку тому, было ли это разумным с политической точки зрения и верна ли поддерживаемая федеральным правительством модель реформ, равно как и говорить том, что это первый шаг на пути к открытости и «демократизации» Совета Безопасности.

В любом случае германское правительство должно доказать остальным 190 членам ООН, что демонстрируемая им активность в отношении ЦРТ и обновления Организации Объединенных Наций является не элементом предвыборной тактики, а достоверным признаком усиления проводимой Германией политики в отношении ООН и политики стимулирования развития развивающихся стран, которая придаст большее значение многосторонней кооперации и взаимодействию по вопросам развития в долгосрочной перспективе. Скорее всего это удастся, если Федеральное правительство выскажется за принятие обширного комплекса мер, в котором в дополнение к его активности по вопросу Совета Безопасности будут сформулированы конкретные инициативы в экономической, социальной и экологической сфере. Основными составляющими такого комплекса мер могут быть:

- *обязательство принять график по увеличению германской ODA до уровня 0,7% от валового национального дохода к 2014 г.;*
- *поддержка международных финансовых льгот в комбинации с введением международных налогов;*
- *активная политика по институциональному укреплению Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и экологической сфере.*

Из отчета, подготовленного в рамках Проекта тысячелетия на уровне ООН, ясно, что политика «обычного бизнеса» (*business-as-usual*) не позволит осуществить Цели развития тысячелетия. В отношении увеличения объема помощи развивающимся странам и введения международных инструментов финансирования в позиции Германии, по всей вероятности, наметились определенные сдвиги. В том, что касается процесса укрепления ООН в экономической и социальной сферах подобные тенденции пока не отмечены. Федеральному правительству ФРГ представляется шанс сделать ответственный шаг и подкрепить слова необходимыми действиями. Лозунг кампании по подготовке встречи *Тысячелетие +5* понятен. Он адресован правительству и звучит так: «Отговорки больше не принимаются».

Литература

- Atkinson, Anthony B. (Hrsg.), 2004: *New Sources of Development Finance*. New York: Oxford University Press.
- BMZ, 2005: *AWZ-Vermerk — Modelle neuer Finanzierungsinstrumente*. Berlin: BMZ.
- Boutros-Ghali, Boutros, 2005: *The United Nations Crisis and its Reform*. Notes for the lecture given at the India Habitat Centre, New Delhi, 10 February 2005. Genf: South Centre.
- Brown, Gordon, 2005: *International Development in 2005: The challenge and the opportunity*. Speech at the National Gallery of Scotland, 6. Januar 2005.
- Brunnengräber, Achim, 2002: *Neue globale Umweltarchitektur: Mehr Umwelt-effizienz durch stärkere Institutionen?* In: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, Sonderdienst Nr. 4/Mai 2002.
- Commission on Human Security, 2003: *Human Security Now*. New York: UN.
- Einsiedel, Sebastian Graf von, 2005: *Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen*. In: *Vereinte Nationen* 1/2005.
- Falk, Rainer, 2004: *G20-Treffen in Berlin: Vorläufer des Globalen Wirtschaftsrats?* In: *Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung* 11/2004.
- Fues Thomas, 2004: *Der Fahrplan für das Entscheidungsjahr 2005*. In: *Informations-brief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Sonderdienst Nr 5/2004.
- High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: *A more secure world: Our shared Responsibility*. New York: UN. (UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004).
- Hoppe, Thilo/Christine Scheel, 2005: *Die Chance für globale Entwicklungsfinanzierung nutzen*. In: *Zeitschrift Entwicklungspolitik* 1/2/2005, S. 22f.
- IMF/OECD/UN/World Bank, 2000: *A Better World for All*. Washington, D.C./Paris/New York.
- Kiljunen, Kimmo, 2004: *Global Governance and Parliamentary Influence*, Helsinki (Helsinki Process Background Paper).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2003: *Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Pladoyer für den Multilateralismus*. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel (Dok. Nr. KOM (2003) 526 vom 10. September 2003).
- Landau, Jean-Pierre (Hrsg.), 2004: *New International Contributions to Finance Development*. Paris: Groupe de travail sur les nouvelles contributions financiers internationaux (на французском языке).
- Laubach, Birgit/Ulrich K. Preuß/Joscha Schmierer/Peter-Tobias Stoll, 2004: *Die Rolle des Völkerrechts in einer globalisierten Welt. Sicherheitspolitische Herausforderungen an die internationale Ordnung zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

- Martens, Jens, 2003: The Future of Multilateralism after Monterrey and Johannesburg. Berlin: Friedrich-Ebert-Foundation (occasional papers No. 10).
- OECD, 1996: shaping the 21st century: The Contribution of Development Cooperation. Paris: OECD.
- Ozgercin, Kevin/Jochen Steinhilber, 2005: Toward a more secure World? The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New-York: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ozgercin, Kevin, 2004: Collective Security and the United Nations. The Work of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New-York: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations (Cardoso-Panel), 2004: we the peoples: civil society, the United Nations and global governance. New York: UN (UN Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004).
- Rechkemmer, Andreas, 2004: Globale Umweltpolitik 2005. Perspektiven im Kontext der Reform der Vereinten Nationen. Berlin: SWP.
- Reisen, Helmut, 2004: Innovative Approaches to Funding the Millennium Development Goals. Paris: OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/57/11/31430478.pdf>).
- Rosenthal, Gert, 2005: The Economic and Social Council of the United Nations. An issues paper. New York: Friedrich-Ebert-Foundation (occasional Paper No. 15).
- Schnecker, Ulrich, 2005: Gerangel um den UN-Sicherheitsrat. Aussichten und Anforderungen für Deutschland. Berlin: SWP.
- Social Watch, 2005: Benchmark for the 5-year Review of the Millennium Summit, Montevideo: Social Watch (<http://www.socialwatch.org>).
- Subkus, Ronald, 2004: Reform der Vereinten Nationen im Umweltbereich. Die Bemühungen zur Stärkung des Umweltprogramms UNEP. Berlin: SWP.
- Swenarchuk, Michelle, 2004: International Environmental and Sustainability Governance: Options Beyond Institutional Reform. Helsinki Process Background Paper
- Technical Group on Innovative Financing Mechanisms, 2004: Action Against Hunger and Poverty. Report of the Technical Group on Innovative Financing Mechanisms. Brasilia.
- UN Millennium Project, 2005: Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.
- Voß-Kyeck, Silke, 2005: Menschenrechte und Konfliktprävention. Zur Diskussion um die UN-Reform. In: Wissenschaft & Frieden 2/2005.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), 2002: Entgelte für die Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Berlin: WBGU.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004: A Fair Globalization. Creating Opportunities for All. Genf: ILO.

| Встреча на высшем уровне в рамках Проекта тысячелетия: основные документы Генеральной Ассамблеи ООН 2000–2004 гг. | |
|--|--------------|
| 2000 | |
| Декларация тысячелетия | A/RES/55/2 |
| Дополнение к итогам Саммита тысячелетия | A/RES/55/162 |
| 2001 | |
| Генеральный секретарь ООН: график реализации («дорожная карта») Декларации тысячелетия ООН | A/56/326 |
| Дополнение к Саммиту тысячелетия | A/RES/56/95 |
| 2002 | |
| Генеральный секретарь ООН: реализация Декларации тысячелетия ООН. Отчет Генерального секретаря | A/57/270 |
| Дополнение к Саммиту тысячелетия | A/RES/57/144 |
| Интегрированное и координированное дополнение по итогам основных конференций ООН и встреч на высшем уровне по экономическим и социальным вопросам | A/RES/57/270 |
| 2003 | |
| Генеральный секретарь ООН: реализация Декларации тысячелетия ООН. Отчет Генерального секретаря | A/58/323 |
| 2004 | |
| Генеральный секретарь ООН: реализация Декларации тысячелетия ООН. Отчет Генерального секретаря | A/59/282 |
| Дополнение к Саммиту тысячелетия. Интегрированное и координированное дополнение по итогам основных конференций ООН и встреч на высшем уровне в экономической и социальной сферах | A/RES/58/291 |
| Условия, формат и организация пленарного заседания на высшем уровне шестнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи. Отчет Генерального секретаря | A/59/545 |
| Условия, формат и организация пленарного заседания на высшем уровне шестнадцатой сессии Генеральной Ассамблеи. Резолюция по проекту | A/59/L.53 |

Форум по глобальной политике

Форум по глобальной политике (GPF) был основан в 1993 г. в Нью-Йорке как независимая исследовательская и лоббистская организация. Форум по глобальной политике выступает за прозрачность международной политики и ориентированность ее на цели экологически прочного и социально справедливого общества. Европейский форум по глобальной политике существует с октября 2004 г., и предметом его деятельности является критическое рассмотрение европейской, прежде всего немецкой, политики в рамках деятельности ООН.

Актуальные тематические приоритеты Европейского форума — международная политика в сфере экологии, стимулирование прогресса в развивающихся странах, реформа Организации Объединенных Наций и общая прозрачность. Форум по глобальной политике активно участвует в работе международной сети социального мониторинга Social Watch. Наряду с проводимыми исследованиями и мероприятиями следует отдельно отметить центральный информационный орган Форума по глобальной политике — сайт <http://www.globalpolicy.org>, относящийся к наиболее полным независимым Интернет-источникам, посвященным вопросам международной политики; в 2004 г. было зафиксировано, более 40 млн обращений и более 4 млн посетителей, что свидетельствует о том, что это один из самых посещаемых ресурсов в своем роде.

Контактное лицо: Йенс Мартенс, Европейский форум по глобальной политике, Берта-фон-Зуттнерплац 13, 53111 Бонн, тел.: ++49/228/96 50 510, факс: ++49/228/96 38 206, Europe@globalpolicy.org; <http://www.globalpolicy.org>

Об авторе

Йенс Мартенс

Дипломированный специалист в области макроэкономики. Родился в 1962 г. С октября 2004 г. руководит европейским бюро Форума по глобальной политике (GPF). Европейский представитель в международном координационном комитете при Social Watch. До этого долгое время занимал должность члена правления Союза мировой экономики, экологии и развития WEED и, находясь на этой должности, отвечал за такое программное направление, как международная экологическая политика и политика стимулирования развития развивающихся стран.

Имеет многочисленные публикации по темам: многосторонние отношения, реформы ООН, международная экологическая политика и политика стимулирования развития развивающихся стран, а также (в соавторстве) проекты, посвященные проблемам мировой политики. «Политические системы, правила предпринимательства и будущее многосторонних отношений». Бонн: Й.Х.В.Дитц, 2004 (EINE Welt тексты фонда развития и мира, том 19); «Будущее многосторонних отношений после Монтеррея и Йоханнесбурга». Берлин: Фонд Фридриха Эберта (диалог по вопросам глобализации, документ № 10), 2003; совместно с Уве Керковом и Тобиасом Шмиттом «Пределы волюнтаризма. Общая саморегуляция, многосторонние инициативы и роль гражданского общества». Берлин: WEED (рабочий документ WEED), 2003; «Между политикой интересов и партнерской риторикой», «Объединенные Нации, Цели тысячелетия и будущее финансирования развивающихся стран», издано в: «Райнер Янсен и другие»; «Признание и игнорирование. Поздравительный текст для Йенса Науманна». Франкфурт-на-Майне: издательство ИКО, 2003; совместно с Роландом Хайном «Глобальные общественные ценности. Концепция международной кооперации будущего». Берлин: Фонд им. Генриха Бёлля, 2002 г.

Бардо Фассбендер

**РЕФОРМА ООН
И КОЛЛЕКТИВНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

**Доклад Группы высокого уровня по угрозам,
вызовам и переменам
Декабрь 2004 г.**

Содержание

| | |
|--|------------|
| Предисловие | 113 |
| Резюме комментария | 114 |
| 1. Мандат и состав Группы | 116 |
| 2. Структура и содержание доклада и реакция на него Генерального секретаря ООН и Генеральной Ассамблеи ООН. | 117 |
| <i>Доклад Группы высокого уровня в контексте недавних и более ранних докладов о реформах ООН</i> | |
| 3. Результаты дискуссии о реформах, предшествовавшей докладу | 122 |
| 3.1. Расширение Совета Безопасности | 122 |
| 3.2. Право государств на применение военной силы против других государств | 123 |
| 4. Анализ некоторых рекомендаций Группы | 124 |
| 4.1. Определение коллективной безопасности: новые опасности и вызовы. . . | 124 |
| 4.2. Многополярное предотвращение | 125 |
| 4.3. Возможность межгосударственного применения военной силы. | 126 |
| 4.4. Реформы институтов | 129 |
| 4.4.1. Совет Безопасности | 129 |
| 4.4.2. Миротворческая комиссия | 131 |
| 4.4.3. Генеральная Ассамблея | 132 |
| 4.4.4. Комиссия по правам человека (Совет по правам человека) | 135 |
| 4.5. Формальные изменения Устава ООН. | 136 |
| Литература | 139 |
| Об авторе | 140 |

Предисловие

В сентябре 2005 г. на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи при участии глав государств и правительств подробно обсуждалось дальнейшее развитие институтов и деятельности ООН. На повестке дня стояли новые глобальные вызовы международной безопасности, борьба с бедностью, соблюдение прав человека, глобальные экологические проблемы, равенство полов и уже давно назревшая реформа институтов ООН.

Фонд им. Генриха Бёлля следит за этим процессом, участвуя в дискуссии о глобальных проблемах в стране и за рубежом и распространяя обширную информацию. Фонд поручил Бардо Фассбендеру из Института прав народов и Европы Университета им. А.Гумбольдта (Берлин) прокомментировать появившийся в декабре 2004 г. доклад учрежденной Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Этот доклад — один из важнейших документов в дискуссии о реформе ООН. Так, Кофи Аннан использовал многие рекомендации Группы высокого уровня в своем докладе «При большей свободе» от 21 марта 2005 г., указывающем общее направление.

В данном комментарии Бардо Фассбендер резюмирует основное содержание доклада Группы высокого уровня и рекомендации, содержащиеся в докладе о реформах Кофи Аннана. Комментарий помещает доклад Группы высокого уровня в контекст последних и более ранних докладов о реформах ООН и дает обзор международной дискуссии о реформах, предшествовавшей двум докладам. В заключение он анализирует некоторые рекомендации доклада Группы высокого уровня, например, о создании Миротворческой комиссии, применении межгосударственной военной силы, о реформе институтов и формальных изменениях Устава ООН. В итоге автор формулирует 14 тезисов, содержащих обзор и оценку всего комплекса реформы ООН.

В апреле 2005 г. Кофи Аннан дополнил свой доклад о реформах заявлением о создании Миротворческой комиссии. Это была реакция Генерального секретаря ООН на критику стран Г77 концепции Миротворческой комиссии, предложенной Группой высокого уровня. Предложение Кофи Аннана, в отличие от предложения Группы высокого уровня, заключалось в том, что Комиссия должна состоять из членов Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) на паритетных началах, что обеспечит равновесие между главными органами ООН, и это было положительно воспринято международным сообществом. Кроме того, задачи Комиссии должны ограничиваться миростроительством *после* конфликта, а вмешательство Комиссии в период назревания конфликта следует исключить.

В настоящее время Фонд работает еще над одним документом о докладе Группы Кардозу об отношениях ООН и гражданского общества, в котором речь идет в первую очередь об отношениях между неправительственными организациями и ООН. Мы надеемся, что данный комментарий будет способствовать содержательному и политическому расширению текущей дискуссии о реформе ООН и поможет оценить различные предложения экспертных комиссий по реформам.

*Саша Мюллер-Креннер,
руководитель группы референтов по Европе и Северной Америке*

Резюме комментария

1. Огромное значение доклада Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от декабря 2004 г.¹ по сравнению с прежними докладами и предложениями по реформированию ООН состоит в следующем. Он убедительно связывает содержательные и административные вопросы фундаментальной реформы ООН в сфере сохранения мира. Он согласовывает перспективы и цели Севера и Юга в международном сообществе. Он всесторонне учитывает позиции нынешней администрации США, не придавая им, однако, центрального значения. Он, с одной стороны, делает выводы из развития международной политики за годы, прошедшие после 11 сентября, а, с другой — завершает десятилетнюю и с содержательной точки зрения более или менее исчерпанную дискуссию о реформе институтов ООН, в первую очередь Совета Безопасности.

2. В общих чертах доклад отражает оценки и выводы, разделяемые сегодня политическими и научными кругами всего мира. Так, в вопросе о радикальном различии международной «архитектуры» во времена основания ООН по сравнению с эпохой «холодной войны», с одной стороны, и с нынешним периодом — с другой, царит полное единодушие. Общее признание получили также широкое понятие коллективной безопасности, занимающее в докладе важное место, и толкование новых угроз этой безопасности (бедность, инфекционные заболевания, экологическая деградация, внутригосударственные конфликты, терроризм, международная организованная преступность) в дополнение к «классическим» угрозам международных (межгосударственных) конфликтов и оружия массового уничтожения.

3. В отличие от этого куда меньшее единодушие царит в вопросе о практических последствиях, вытекающих из этого соображения, и возможных новых правилах международных отношений и государственного права, а также о реформах институтов ООН. Соответственно различно участники дискуссии воспринимают и предложения, изложенные в докладе.

4. Авторы доклада исходят из того, что ООН не только в состоянии решить важнейшие проблемы международной политики, то есть в самом широком смысле обеспечить «безопасность», как указано в названии доклада, но и является необходимым инструментом для этого, а отдельные недостатки Организации можно устранить с помощью реформ. Однако это положение разделяется отнюдь не всеми, и прежде всего с ним не согласны влиятельные круги, определяющие американскую внешнюю политику.

5. Члены Группы и, хотя и осторожнее, Генеральный секретарь ООН разделяют почти повсеместно признанное сегодня правовое положение, согласно которому Совет Безопасности обладает широкими полномочиями для отпора внешним угрозам безопасности государств (в том числе и угрозам, исходящим

¹ Документ A/59/565; www.un.org/secureworld/

от негосударственных субъектов, таких как террористические или криминальные группировки) и для предотвращения и прекращения серьезных нарушений прав человека в самих государствах и может принимать политические, экономические и военные меры согласно главе 7 Устава ООН.

6. Напротив, в вопросе о применении военной силы *отдельными государствами* доклад занимает консервативную позицию. Он твердо придерживается норм Устава ООН, принятого в 1945 г., и подчеркивает главную роль Совета Безопасности. Он не поддерживает ни права государств на «гуманитарное вмешательство» без недвусмысленного мандата Совета Безопасности ООН, на которое ссылались страны НАТО во время войны в Косово, ни широко толкуемого права на самооборону, декларируемого нынешним американским правительством. Доклад во главу угла ставит авторитет ООН, требуя для каждого случая применения военной силы такими региональными организациями ясного мандата Совета Безопасности.

7. С точки зрения реформы институтов доклад в основном нацелен на усиление Совета Безопасности, которому на всех этапах упрочения международного мира (предупреждение, превентивные меры, постконфликтное миростроительство) отводится центральная роль. Это не противоречит позиции, согласно которой с 1990 г. только Совет Безопасности является дееспособным и эффективным органом ООН. Другим главным органам ООН авторы доклада уделяют куда меньше внимания. Важность и потенциал Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета в деле решения проблем безопасности на Земле оцениваются — довольно адекватно — невысоко. Международный суд вообще не упоминается. Предложения по реформированию Комиссии по правам человека также кажутся несущественными.

8. Предложение Группы передать новой Миротворческой комиссии как вспомогательному органу Совета Безопасности широкие полномочия для предупредительного наблюдения и контроля за очагами конфликтов вряд ли получит большинство. Большинство государств Г77 отвергли это предложение, а Генеральный секретарь ООН даже не упомянул о нем в своем докладе.

9. В вопросе о реформе Совета Безопасности (расширение и дополнительные постоянные и/или непостоянные члены, право вето) в докладе не удалось осуществить прорыв. Его авторы считают главенствующую роль нынешних пяти постоянных членов Совета политической данностью. В остальном же в докладе приведены две модели расширения, отражающие позиции обоих «главных лагерей» антагонистов. Остается неясным, как в ближайшие месяцы можно преодолеть множество разногласий, препятствовавших реформе Совета Безопасности последние десять лет.

10. Для успеха реформы ООН решающей является позиция американского правительства. Позиция Группы, согласно которой проблемы безопасности Земли, и в первую очередь проблемы собственной безопасности, можно решить с помощью инструмента «эффективной многополярности», не разделяется администрацией Буша. В лучшем случае последняя отводит этим инструментам, в том числе и ООН, куда более скромную и секторально ограниченную роль. В вопросах о структуре ООН США, по-видимому, и в дальнейшем

будут приветствовать минимальное расширение Совета Безопасности, что не поддерживается большинством Генеральной Ассамблеи. Положение доклада о праве государств на применение военной силы также не совпадает с заявленной позицией американского правительства.

11. Лишь немногие положения доклада касаются формальных изменений Устава ООН, первым условием для реализации которых были бы соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Теоретически они могут быть приняты осенью этого года. Кроме изменения статьи 23 (состав Совета Безопасности и избрание непостоянных членов), неизбежного в случае реформы Совета Безопасности, предложения касаются исключения положений, которые авторы доклада считают избыточными. Речь, таким образом, идет не о реформе, а о редакции текста.

12. Значительно важнее предложенных реформ процессы, начало которым могут положить заявления о намерениях органов ООН. Как пойдут реформы, покажет развитие политических событий ближайших лет. Нетрудно предположить, что в разных сферах прогресс будет достигнут в различной степени.

13. Следует ожидать, что политическая дискуссия в ближайшие месяцы сконцентрируется на вопросе реформы Совета Безопасности. С одной стороны, это прискорбно, так как в тень отступит много других важных вопросов, обсуждаемых в докладе. С другой стороны, этому не следует удивляться, так как многие правительства в последние годы поставили на эту карту значительные ресурсы и политический престиж. Кроме того, в данном случае речь идет о более-менее конкретном проекте.

14. Дискуссия о реформе Совета Безопасности, ожидаемые трудные голосования в Генеральной Ассамблее и непростая и, вероятно, длительная ратификация могут привести ООН к серьезному кризису. Прежде всего может быть (еще более) ослаблена легитимность Совета Безопасности. Дискуссия может также стать бременем для Европейского Союза, его общей внешней политики и политики безопасности.

1. Мандат и состав Группы

Мандат Группы, учрежденной Генеральным секретарем ООН в 2003 г. (первая встреча Группы состоялась в декабре 2003 г., последняя — в ноябре 2004 г.), сформулирован в ее задачах (с. 90 доклада). На фоне терактов 11 сентября 2001 г., американской реакции на них, а также на фоне американско-британской войны в Ираке весной 2003 г. Генеральный секретарь ООН сформулировал задачи Группы следующим образом:

«Цель Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам заключается в том, чтобы сформулировать рекомендации и практические меры для обеспечения эффективных коллективных действий, основанные на четком анализе возможных угроз международному миру и безопасности, оценке кол-

лективных действий и полномасштабного применения существующих механизмов, инструментов и возможностей, включая главные органы ООН».

Мандат недвусмысленно не включал формулировку рекомендаций по конкретным политическим вопросам и конкретным конфликтам и областям. Кроме того, указывалось, что Группа должна ограничиться «сферой мира и безопасности в широком смысле слова», а другие вопросы, в том числе экономические и социальные, рассматривать только в той мере, в какой они непосредственно касаются возможных угроз международному миру.

В состав Группы, укрепленной Секретариатом в Нью-Йорке, вошло 16 членов, при назначении которых учитывался региональный состав Совета Безопасности ООН. Все пять постоянных членов Совета Безопасности — граждане своих государств. Кроме того, в состав Группы вошли четыре представителя азиатских стран (Таиланд, Индия, Япония и Пакистан), по два из Африки (Гана и Танзания) и Латинской Америки (Бразилия и Уругвай) и по одному члену из арабских стран (Египет), Австралии и Европы (Норвегия). Из государств, стремящихся к постоянному членству в Совете Безопасности, не были представлены Германия, Нигерия и ЮАР. Таким образом, региональный состав ООН следующим образом отразился в составе Группы с учетом постоянных членов Совета: «Группа западноевропейских и других стран» — 5, Восточная Европа — 1, Азия и Африка — 8, Латинская Америка — 2. Знаменательно, что при этом развивающиеся страны получили большинство.

Председателем Группы вместо первоначально планировавшегося на этот пост бывшего премьер-министра Норвегии Гро Харлема Брундтланда стал бывший премьер-министр Таиланда Анан Паннярачун. В Группе преобладали пожилые политические деятели — средний возраст превышал 70 лет. При составлении доклада, видимо, большую роль сыграл бывший австралийский министр иностранных дел Гарет Эванс.

2. Структура и содержание доклада и реакция на него Генерального секретаря ООН и Генеральной Ассамблеи ООН

2.1. Доклад Группы четко разделен на четыре части. В первой — «На пути к новому консенсусу по вопросам безопасности» — предпринята попытка представить основные принципы современной международной системы в сравнении с эпохой сразу после Второй мировой войны, являющиеся предпосылкой эффективного обеспечения международного мира. Опираясь на исследования по глобализации, авторы доклада указывают на растущую взаимозависимость государств в вопросах международной политики. Суверенитет государств понимается не только как право на автономию, но и как ответственность за благополучие собственного и других народов. Эффективность, действенность и правомерность названы основными элементами прочной системы коллективной безопасности.

Вторая часть доклада — «Коллективная безопасность и задача предотвращения» — посвящена различным угрозам международной безопасности в широком смысле, которым должны противостоять превентивные меры. «Класси-

ческая» война между государствами и внутригосударственные конфликты (гражданские войны) оказались только на втором месте. На первое место среди угроз миру в докладе выдвинуты бедность, инфекционные заболевания и экологическая деградация. Далее причинами или виновниками угроз миру названы оружие массового уничтожения (ядерное, радиологическое, химическое и биологическое), терроризм и международная организованная преступность. Включив две последние категории, авторы доклада признали, что опасности, исходящие от негосударственных субъектов, представляют собой реальную угрозу международному миру и безопасности.

В третьей части — «Коллективная безопасность и применение силы» — доклад возвращается к более узкому понятию безопасности. Обсуждаемые здесь вопросы права государств и легитимности применения военной силы в соответствии с нормами Устава ООН в первую очередь касаются угроз миру от межгосударственных войн, а также — с ограничениями — от международного терроризма.

Четвертая часть доклада под названием «Более эффективная Организация Объединенных Наций для XXI века» предлагает реформы главных органов ООН (за исключением Международного суда). В числе прочего предлагается создание Миротворческой комиссии как вспомогательного органа Совета Безопасности. В конце части 4 содержатся предложения Группы по изменению текста Устава ООН.

2.2. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан положил доклад Группы высокого уровня и результаты Проекта тысячелетия от января 2005 г.¹ в основу своего собственного доклада «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» от 21 марта 2005 г.² В этом докладе, с которым Генеральный секретарь лично выступил перед Генеральной Ассамблеей, содержится призыв к правительствам государств-членов ООН не упустить «историческую возможность» 2005 г. для всеобъемлющей реформы ООН с целью выполнения Целей развития тысячелетия 2000 г.:

«В сентябре 2005 г. мировые лидеры соберутся на встречу на высшем уровне в Нью-Йорке для оценки прогресса, достигнутого со времени принятия всеми государствами-членами в 2000 г. Декларации тысячелетия. В докладе Генерального секретаря предлагается повестка дня для рассмотрения и принятия по ней решения на этой встрече на высшем уровне. Это директивные решения и реформы, которые осуществимы при мобилизации необходимой политической воли»³.

Генеральный секретарь подчеркнул также взаимозависимость безопасности, развития и прав человека: «Мир должен двигать вперед дело развития, дело безопасности и дело прав человека в их совокупности, иначе ни одному из них не будет сопутствовать успех. У человечества не будет безопасности без развития, оно не будет пользоваться благами развития без безопасности, и оно

¹ Вклад в развитие. Практический план по реализации Целей развития тысячелетия, www.unmillenniumproject.org; см.: Мартенс. 2005.

² Документ A/59+2005, www.un.org/largerfreedom/

³ «При большей свободе», резюме доклада, введение.

будет лишено и того и другого без уважения прав человека»¹. Соответственно он представил свои предложения как «пакет», учитывающий требования и интересы различных групп государств, который должен быть принят в комплексе: «Я настоятельно призываю вас рассматривать мои предложения в одном пакете»².

Во втором разделе доклада Генерального секретаря под заголовком «Избавление от нужды» обсуждается сотрудничество в целях развития. Вопросы международной безопасности, стоявшие в центре внимания доклада Группы высокого уровня, разъясняются в третьем разделе — «Избавление от страха». За ним следует раздел «Свобода жить в достойных человека условиях», где защита прав человека ставится в непосредственную связь с принципом правового государства (*rule of law*) и демократической формой правления. Пятый раздел («Укрепление Организации Объединенных Наций») посвящен реформе главных органов ООН и изменению Устава. В Заключении формулируются конкретные рекомендации главам государств и правительств, которые соберутся в сентябре в Нью-Йорке, соответствующие содержанию разделов.

По вопросу реформы Совета Безопасности Генеральный секретарь отметил в своем Заявлении для Генеральной Ассамблеи: «Я настоятельно призываю государства-члены обеспечить, чтобы он (Совет Безопасности) шире представлял международное сообщество в целом, а также сегодняшние геополитические реалии. Этот важный вопрос обсуждался слишком долго. Полагаю, что государствам-членам следует договориться о принятии решения по нему — предпочтительно путем консенсуса, однако в любом случае до начала саммита — на основе использования одной из двух моделей, изложенных в докладе Группы высокого уровня»³.

Декларация трех свобод в докладе Генерального секретаря отсылает к историческому документу, с которого началась история антигитлеровской коалиции второй мировой войны. Он стоит у истоков истории ООН. В Атлантической хартии от 14 августа 1941 г. американский президент Франклин Рузвельт и британский премьер-министр Уинстон Черчилль заявили о важнейшей цели войны: «После окончательного уничтожения нацистской тирании они надеются на установление мира, который даст возможность всем странам жить в безопасности на своей территории, а также обеспечить такое положение, при котором все люди во всех странах могли бы жить всю свою жизнь, не зная ни страха, ни нужды»⁴.

В один ряд с этими двумя свободами от страха и нужды Кофи Аннан ставит свободу жить в достойных человека условиях. В конце доклада Генеральный секретарь вторично цитирует президента Рузвельта. Это сравнение с эпохой основания ООН, подразумевающее не что иное, как новое основание ООН, смело, но дерзко, ибо неудача предложенных сегодня реформ или существенной их части при подобных обстоятельствах бросит серьезную тень на Организацию.

¹ Там же.

² Речь Генерального секретаря ООН на Генеральной Ассамблее 21 марта 2005 г. Пресс-релиз ООН SG/SM9770-GA/10335-ORG/1438.

³ Там же.

⁴ Атлантическая хартия // Инго ф. Мюнх (сост.). Документы разделенной Германии. 2-е изд. Т. 1. Штутгарт, 1976. С. 3 и след.

**Доклад Группы высокого уровня в контексте
недавних и более ранних докладов о реформах ООН**

Гражданское общество и гражданское управление
Доклад Группы высокого уровня по взаимоотношениям ООН и гражданского общества («Доклад Кардозу»)
Документ A/58/817 от 11 июня 2004 г.
www.un.org/ga/58/

Реализация Целей развития тысячелетия ООН
Доклад Генерального секретаря
Документ A/59/282 от 27 августа 2004 г.¹
www.un.org/ga/59/

Более безопасный мир: наша общая ответственность
Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам
Документ A/59/565 от 29 ноября 2004 г.
www.un.org/secureworld/

Вклад в развитие: практический план по достижению Целей развития тысячелетия
Январь 2005 г. Публикация ООН № 5. ПИВ.4
www.unmillenniumproject.org

При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех
Доклад Генерального секретаря
Документ A/59/2005 от 21 марта 2005 г.
www.un.org/largerfreedom/

Более ранние доклады:

Повестка дня для мира: превентивная дипломатия, миротворчество и сохранение мира
Доклад Генерального секретаря
Документ A/47/277-S/2411 от 17 июня 1992 г.
www.un.org/Docs/SG/agpeace.html

Доклад Группы экспертов по миротворческим операциям («Доклад Брахими»)
Документ A/55/305-S/2000/809 от 21 августа 2000 г.
www.un.org/ga/55/

Защитить ответственность
Доклад Международной комиссии по вмешательству и суверенности государств
Оттава, Канада, декабрь 2001 г.
www.idrc.ca/en/ev-9436-201-1-DO-TOPIC.html

Укрепление Организации Объединенных Наций: повестка дня для дальнейших перемен
Доклад Генерального секретаря
Документ A/57/387 от 23 сентября 2002 г.
www.un.org/ga/57/

¹ Ср. одноименные доклады 2002–2003 гг., документы A/57/270 и A/58/323.

2.3. Генеральная Ассамблея ООН обсуждала доклад Генерального секретаря 6, 7 и 8 апреля 2005 г. В ходе заседаний высказались 83 делегации стран-членов ООН¹. В целом предложения Генерального секретаря получили положительную оценку, но большинство делегаций избегало конкретных заявлений. Различные заявления, в том числе представителей Китайской Народной Республики и США, были направлены против «искусственных временных рамок» подробного обсуждения. «Китай не приветствует установление искусственных временных рамок для реформы Совета и еще менее заинтересован в эскалации посредством каких-либо незрелых предложений при отсутствии консенсуса», — заявил китайский представитель².

15 апреля 2004 г. Генеральная Ассамблея на основании проекта A/59/L.60 при консенсусе приняла резолюцию 59/291 о расширении и организации заседаний осенней сессии 14–16 сентября 2005 г. на уровне глав государств и правительств³. Генеральная Ассамблея в числе прочего приняла решение провести консультации о докладе Генерального секретаря, которые тематически будут соответствовать четырем разделам и по окончании которых в сентябре состоится четыре так называемых интерактивных «круглых стола». Непосредственно после первого пленарного заседания еще 14 сентября планируется отдельное заседание по финансированию развития (*financing for development*) при участии представителей гражданского общества и частного сектора. Кроме того, 23–24 июня 2005 г. под председательством председателя Генеральной Ассамблеи должны состояться неформальные консультации с представителями негосударственных организаций (*informal interactive hearings with representatives of non-governmental organisations, civil society organisations and the private sector*), о ходе которых должен доложить председатель Генеральной Ассамблеи.

Бразилия, Германия, Индия и Япония, заключившие союз для взаимной поддержки своих кандидатур на постоянное членство в Совете Безопасности, намерены развивать реформу Совета Безопасности в ближайшие месяцы поэтапно:

- 1) принятие летом рамочной резолюции;
- 2) избрание новых постоянных членов в Генеральную Ассамблею;
- 3) принятие резолюции по изменению Устава⁴.

После этого как первый шаг в Генеральную Ассамблею должен поступить проект так называемой рамочной резолюции для голосования. В результате этого голосования Генеральной Ассамблеи будет принято решение о расширении Совета Безопасности, в состав которого войдут шесть постоянных и от трех до четырех непостоянных членов. На втором этапе Генеральная Ассамблея должна определить, какие государства займут девять постоянных мест. На третьем этапе, в конце года, в соответствии со статьей 108 Устава ООН должны быть приняты соответствующие формальные изменения Устава; и только эта

¹ Резюме выступлений см.: Пресс-релизы ООН GA/10337, GA/10338 и GA/10339 от 6, 7 и 8 апреля 2005 г.

² Пресс-релиз ООН GA/10337 от 6 апреля 2005 г.

³ Пресс-релиз ООН GA/10342 от 15 апреля 2005 г.

⁴ «Реформа 05» — совместное заявление Бразилии, Индии, Японии и Германии по поводу реформы Совета Безопасности, 31 марта 2005 г. www.germany-un-org

последняя резолюция должна быть представлена парламентам государств-членов для одобрения в соответствии с конституционным правом каждого из них.

3. Результаты дискуссии о реформах, предшествовавшей докладу

3.1. Расширение Совета Безопасности

В докладе от сентября 2002 г. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан заявил, что процесс реформирования Совета Безопасности замер¹. И в самом деле, к этому времени почти десятилетние дебаты на различных уровнях — в том числе и в «рабочей группе открытого состава» Генеральной Ассамблеи — зашли в тупик². Настоятельные требования реформ в первой половине 1990-х годов уступили место отрезвлению, если не отчаянию правительственных участников. Различные интересы и цели государств и групп государств так запутались, что образовался гордиев узел³, блокировавший расширение Совета Безопасности, которое все декларировали как свою цель. Здесь можно привести лишь расхождения по главным пунктам, которые в основном сохранились и на сегодняшний день:

- Если расширение Совета новыми непостоянными членами — по образцу увеличения числа членов с шести до десяти в 1963 г. — нашло общую поддержку, то в вопросе об избрании новых постоянных членов не было единодушия. Некоторые государства, особенно кандидаты на эти места (в том числе Япония, Германия, Бразилия и Индия), считали введение этих мест обязательным при любой реформе Совета, другие же (в том числе Италия и Мексика) категорически возражали.
- Кандидатуры Японии и Германии на постоянное членство нашли широкую поддержку, однако было ясно, что соответствующее большинство будет в Генеральной Ассамблее, только если одновременно постоянными членами станут Африка, Азия и Латинская Америка. Но данные регионы не могли прийти к единому мнению, какие страны будут представлять их в Совете Безопасности. Так, в Африке конкурировали Нигерия, ЮАР и Египет. В Латинской Америке амбиции Бразилии были отклонены испаноязычными странами, прежде всего Аргентиной и Мексикой. В Азии кандидатуру Индии наиболее активно оспаривал Пакистан; Китай тоже настороженно встретил намерения Индии. Идея так называемых возобновляемых и невозобновляемых членов, предложенная с целью преодоления этих сложностей, согласно которой тот или иной регион может быть представлен одним или двумя государствами определенное число лет, не только противоречива сама по себе, но и весьма спорна. Она не нашла серьезной поддержки тех раз-

¹ Доклад «Укрепление ООН: повестка дня для дальнейших перемен», документ A/57/387 от 9 сентября 2002 г., парагр. 20.

² Подробнее о переговорах: Винкельман, 1997; Фассбендер, 1998-а; Фассбендер, 2003-б.

³ См.: Фассбендер, 1997.

вивающихся стран, которые являются главными кандидатами на постоянное членство.

- Подавляющее большинство членов ООН выступают за отмену или, по крайней мере, за ясное ограничение права вето постоянных членов Совета (ст. 27, п. 3 Устава ООН). В то же время нынешние пять постоянных членов (P-5) отклоняют такие планы, а важные регионы и страны, пытающиеся стать постоянными членами (в том числе Африка, Бразилия, Германия, Индия и Япония), настаивают на том, чтобы войти в состав Совета на условиях равноправия с P-5. Вместе с тем США явно не готовы предоставить право вето африканским, азиатским или латиноамериканским развивающимся странам или странам с переходной экономикой.
- Администрация нынешнего американского президента Джорджа Буша редко и не очень конкретно высказывалась по вопросу о реформе Совета. До войны в Ираке она публично поддерживала, хотя и очень сдержанно, кандидатуры Японии и Германии на постоянное членство (не высказываясь, однако, о праве вето), а также незначительное увеличение числа непостоянных членов.

3.2. Право государств на применение военной силы против других государств

Общий межгосударственный запрет на применение силы (ст. 2, п. 4 Устава ООН), один из основополагающих принципов миропорядка с 1945 г., находится в кризисе¹. Если запрет на применение силы фактически и прежде часто нарушался, то в последнее время его ставят под сомнение и в теории. Уже оправдание вмешательства стран-членов НАТО в конфликт в Косово (1999 г.) на основании крайне спорного с государственно-правовой точки зрения и не предусмотренного Уставом ООН института «гуманитарного вмешательства» ослабило запрет на применение силы как правовой институт. Американско-британское вторжение в Ирак весной 2003 г. также без мандата Совета Безопасности ООН и право на «превентивную самооборону», декларируемое США после терактов 11 сентября 2001 г., принципиально переводят запрет на применение силы на основании Устава в разряд резервных средств.

Ожидания, лелеемые после политических перемен 1989–1990 гг., что система безопасности ООН, сложившаяся в 1944–1945-х гг., обновится, не оправдались. Нарушение приблизительного равновесия военных сил, основывавшегося на биполярности международного порядка, и пришедшее ему на смену господство США показало, что последние пытаются расширить пространство применения своей активности. Нынешнее американское правительство исполнено решимости не соблюдать ограничения права Устава, если это, по их мнению, угрожает безопасности страны. Далее, привилегии остальных четырех постоянных членов Совета Безопасности для администрации Буша в нынешней международной обстановке в основном утратили свою обоснованность. Особенно серьезно как будущий противник воспринимается Китайская Народная Республика.

¹ Подробнее см.: Фассбендер, 2004-а.

Для уточнения или изменения ст. 2, п. 4 и ст. 51 Устава ООН (право на самооборону) в том или ином направлении — облегчение или затруднение одностороннего применения военной силы — не существовало и не существует достаточного большинства среди членов сообщества государств. По этой же причине не следует ожидать достаточно ясных изменений правового положения и в аспекте обычного права.

4. Анализ некоторых рекомендаций Группы

4.1. Определение коллективной безопасности: новые опасности и вызовы

После Второй мировой войны Устав ООН 1945 г. в основном отражал угрозу международному миру в «классической» межгосударственной войне. Этой угрозе он пытался противопоставить организованную структуру коллективной безопасности, в центре которой стоит Совет Безопасности, обладающий полномочиями в соответствии с главой 7 Устава.

Доклад же Группы принимает определение всеобщей коллективной безопасности (comprehensive collective security), в которое включены как новые угрозы, так и новые потенциальные источники этих угроз:

«Для обеспечения своей безопасности каждое государство нуждается в международном сотрудничестве.

Существуют шесть блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

- война между государствами;
- насилие внутри государств, включая гражданские войны, массовые нарушения прав человека и геноцид;
- нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность. (Краткий обзор, часть 2)

Угрозы исходят как от негосударственных субъектов, так и от государств и угрожают как человеческой безопасности, так и государственной». (Краткий обзор)

Из этого расширенного понятия безопасности логически вытекает необходимость применения превентивных мер, на что указывает само название второй части доклада «Коллективная безопасность и задача предотвращения». Если «классическому» нарушению мира можно было эффективно противостоять репрессивными средствами, перед лицом «новых опасностей» это уже невозможно или возможно лишь частично. Бедность, экологическая деградация и болезни в результате военного вмешательства не уменьшатся и не исчезнут. Их также нельзя устранить с помощью какого-то одного института или какого-то одного органа международного сообщества, а лишь в результате координированной деятельности различных учреждений и структур.

Как ни убедительно широкое понятие международной безопасности, оно имеет и сомнительные аспекты. Некоторым критикам акцент на традиционных целях развития (борьба с бедностью и болезнями, охрана окружающей среды) представляется скорее риторической уступкой развивающимся странам Юга, нежели попыткой отразить в докладе их собственные нужды, что пошло бы на пользу докладу в целом. Другие видят во включении указанных целей развития в сферу безопасности своего рода уловку, с помощью которой правительства и общественность индустриальных стран, особенно США, можно подтолкнуть к усилению сотрудничества по развитию и увеличению используемых для этого финансовых средств, к чему они не были бы готовы как к «самоцели», а лишь на том основании, что тем самым обеспечивают собственную безопасность.

Против понятия человеческой безопасности и широкого понятия международной безопасности выдвигаются те соображения, что внешней безопасности таких стран, как США или ФРГ, лишь крайне опосредованно угрожают бедность и неразвитая индустрия Южного полушария и поэтому неверно ставить эти угрозы на одну доску с межгосударственными и гражданскими войнами и терроризмом.

Если угрозами международному миру и безопасности считать бедность, болезни, загрязнение окружающей среды и организованную транснациональную преступность, то это логически приводит к признанию соответствующих полномочий Совета Безопасности согласно главе 7 Устава ООН. Тогда Совет Безопасности должен, например, в случае серьезной экологической опасности в каком-либо государстве или в случае последовательного нежелания какого-либо правительства бороться с бедностью возможными и адекватными способами иметь право применить в данной стране невоенные или даже военные меры.

Однако авторы доклада Группы не заходят так далеко. В разделе о борьбе с ВИЧ/СПИД говорится только, что Совет Безопасности совместно со СПИД/ООН должен провести второе специальное заседание «ВИЧ/СПИД как угроза международному миру и безопасности» для более глубокого изучения проблемы и развития долгосрочной стратегии в целях минимизации угрозы (парагр. 67). Не доходя до логического конца при рассмотрении этих новых опасностей (но не опасностей терроризма, см. парагр. 151–153, геноцида и серьезных нарушений прав человека, см. парагр. 203), доклад настаивает на их отличии от угроз миру в военно-полицейском понимании.

4.2. Многополярное предотвращение

Ранее уже отмечалось, что лежащее в основе доклада Группы широкое понятие международной безопасности логически должно привести к требованию усиления превентивных мер на национальном и международном уровнях, так как большинству таким образом сформулированных угроз международному миру и безопасности нельзя эффективно противостоять репрессивными (особенно военными) мерами.

«Главная задача Организации Объединенных Наций и ее членов заключается в обеспечении того, чтобы из всех угроз, входящих в вышеуказанные категории, те угрозы, которые являются отдаленными, не стали непосредственными, а те угрозы, которые носят непосредственный характер, не вызвали

реальных разрушительных последствий. Это требует выработки рамок превентивной деятельности, которые охватывали бы все эти угрозы во всех аспектах, в которых они с наибольшей силой проявляются в различных районах мира» (Краткий обзор, часть 2).

В каждой из частей, посвященных отдельной категории опасностей, доклад предлагает пакет превентивных мер. Рекомендации в первую очередь адресованы государствам-членам ООН и международным организациям как глобального, так и регионального уровня. Так, в разделе о бедности, инфекционных заболеваниях и экологической деградации в числе прочего требуется поднять долю государственной помощи развивающимся странам до согласованного уровня 0,7% ВВП, завершить переговоры Доха-раунда ВТО не позднее 2006 г., списать крупные долги развивающимся странам и обеспечить им более легкий доступ на глобальные рынки, предоставить большие финансовые средства для борьбы с пандемией ВИЧ/СПИД, поддерживать международную лабораторию ВОЗ Global Outbreak Alert and Response Network и улучшать защиту климата помимо договоренностей Киотского протокола (парагр. 60–72).

Являются ли многочисленные рекомендации доклада Группы уместными, целесообразными и достаточными, и если да, то в какой степени, может решить только точный анализ специалистов, компетентных в соответствующих областях (например, борьба с бедностью, защита прав человека, разоружение или борьба с преступностью). Однако несомненной заслугой Группы является то, что она не только сделала общий обзор часто пересекающихся проблем, но и попыталась предложить их возможные — и реалистичные — решения, а при формулировке предложений не ограничилась общими фразами. Теперь все правительства государств-членов ООН и НПО призваны тщательно проверить и по возможности реализовать отдельные рекомендации, содержащиеся в Приложении 1 к докладу.

4.3. Возможность межгосударственного применения военной силы

В вопросе о применении военной силы отдельными государствами доклад занимает консервативную позицию. Он соблюдает нормы Устава ООН, опделенные в 1945 г., и подчеркивает центральную роль Совета Безопасности:

«Устав в целом продолжает служить надежной правовой и политической основой для организации коллективной безопасности, помогая Совету Безопасности реагировать на угрозы для международного мира и безопасности — как старые, так и новые — своевременным и эффективным образом» (парагр. 301).

Члены Группы и, хотя и осторожно, Генеральный секретарь ООН¹ поддерживают почти общепринятое сегодня правовое положение о том, что Совет Безопасности обладает широкими полномочиями и может принимать политические, экономические и военные меры как для отражения внешних угроз безопасности государств (исходящих также от негосударственных субъектов,

¹ Ср. парагр. 125 его доклада: «В тех же случаях, когда угрозы не относятся к категории неминуемых, а являются потенциальными, Устав дает Совету Безопасности все полномочия применять военную силу, в том числе превентивно, для поддержания международного мира и безопасности. Что же касается геноцида, этнической чистки и других подобных преступлений против человечности, то не являются ли и они угрозами международному миру и безопасности, для защиты от которых человечество тоже должно быть в состоянии обратиться к Совету Безопасности?»

таких как террористические и криминальные группировки), так и для предотвращения и прекращения серьезных нарушений прав человека в самом государстве:

«Совет Безопасности имеет все полномочия в соответствии с главой 7 Устава Организации Объединенных Наций на то, чтобы заниматься всем спектром угроз безопасности, с которыми сталкиваются государства. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику властных полномочий, а в том, чтобы сделать так, чтобы Совет работал лучше, чем до сих пор» (парагр. 198);

«Мы поддерживаем формирующуюся норму, предусматривающую, что существует коллективная международная ответственность за защиту, реализуемая Советом Безопасности, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить» (парагр. 203).

В отношении «ответственности за защиту» правовая эволюция, начало которой было положено после Второй мировой войны на Нюрнбергском процессе, практически завершилась¹. Ужас всего мира от немецких преступлений против еврейского населения привел к убеждению, что традиционное положение, будто государство может поступать с собственными гражданами «по своему усмотрению», лишено оснований. Однако от этой убежденности до признания права сообщества государств вмешиваться во внутрисоциальные дела для обеспечения основных прав человека при необходимости и военными средствами было еще далеко.

Доклад не поддерживает ни права государств на «гуманитарное вмешательство» без мандата Совета Безопасности, декларируемого странами НАТО во время войны в Косово, ни широкого толкования права на самооборону, как его понимает нынешнее американское правительство. Доклад ставит также авторитет ООН выше полномочий региональных организаций (ср. ст. 153, п. 1 Устава ООН), требуя для каждого применения военной силы такими организациями четких полномочий Совета Безопасности. Генеральный секретарь в своем докладе присоединился к этим воззрениям и, что особенно важно, назвал право на самооборону, оговоренное в статье 51 Устава, достаточным для отражения неминуемого нападения (*imminent threat*) (парагр. 124).

Это подтверждение запрета в Уставе на применение силы в целом следует приветствовать². В остальном предложения об изменении соответствующих положений Устава ООН (ст. 2, п. 4, ст. 51, 53) в направлении послабления запрета не соберут большинства, и проблемы, возникшие в результате перемен в международном положении после окончания «холодной войны» и после терактов 11 сентября, не будут решены. Охранительная позиция Группы не убе-

¹ По вопросам развития и ограничения понятия государственного суверенитета ср. Фассбендер, 2004-а.

² Об эволюции ограничения понятия государственного суверенитета см.: Фассбендер, 2004-б.

дит прежде всего американское правительство и не изменит его стратегии национальной безопасности. Так что противоречие между нормативами государственного права и открыто заявленными США отклонениями от этих норм для защиты собственной безопасности по собственному усмотрению останется. Будущее государственного права в части запрета на применение силы будет отнято у Устава и передано обычному государственному праву с крайне проблематичными последствиями для его интерпретации и применения.

Группа попыталась улучшить это неудовлетворительное положение в правовой сфере (или легальности), постулировав пять так называемых базовых критериев легитимности. По заявлениям авторов доклада, главным адресатом этих заповедей, напоминающих католическое учение о справедливой войне, является Совет Безопасности. В действительности же Группа обращается к тем государствам, которые принимают военные меры и без четкого мандата Совета Безопасности (ср. парагр. 209), — на основании пяти критериев они должны подчинить применение силы по крайней мере внутреннему контролю и тем самым ограничить его.

Сомнительно, что обращение к совести правительств действительно ограничило применение силы. История учения о справедливых войнах не оправдывает таких надежд. Критерии так неопределенны, что на практике провоцируют злоупотребления. В каких случаях возникает «серьезность угрозы» (*seriousness of threat*), оправдывающая применение военной силы? Какое намерение «справедливо и уместно» (*proper*)? Когда это речь идет о крайнем средстве, если исчерпаны все остальные? Когда военные меры соразмерны?

В последнем разделе доклада, посвященном формальным изменениям Устава ООН, Группа предлагает исключить ст. 47 о Военно-штабном комитете (*Military Staff Committee*) и положения ст. 26, 45 и 46, ссылающиеся на этот Комитет (парагр. 300). Напротив, не должна быть исключена с 1945 г. также не применявшаяся ст. 43, согласно которой все члены ООН обязаны предоставлять военную силу в распоряжение Совета Безопасности в рамках особых договоренностей. Сохранение этой статьи Устава следует приветствовать. Даже если принятия упомянутых в ней договоренностей в обозримом будущем не ожидается, речь здесь идет о принципе, имеющем большое символическое значение. Ст. 43 предоставляет ООН средство, а именно собственные войска, и их наличие в смысле сочетания обороны и соблюдения права является предпосылкой запрета на применение силы Устава¹. Из-за непосредственной связи ст. 43 и 47 и ради сохранения возможности изменения задач и состава Военно-штабного комитета должна быть также сохранена и последняя статья, тем более что чисто формальное существование Комитета никому не мешает и в минувшие десятилетия не создавало никаких проблем. Выставленный против этого аргумент, что текст Устава должен быть приведен в соответствие с реальностью, неубедителен. Если принимать это всерьез, то в первую очередь нужно изменить центральные части Устава — например, положения о межгосударственном запрете на применение силы. Но можно подумать и об изменении положения о составе Комитета (ст. 47, п. 2).

¹ См.: Фассбендер, 2004-а. С. 253 и след.

4.4. Реформы институтов

4.4.1. Совет Безопасности

В вопросе о реформе Совета Безопасности (расширение, право вето) в докладе не видно прорыва. Он ограничивается констатацией главенствующей роли нынешних пяти постоянных членов Совета как неизбежной политической данности на пути реформы. Помимо этого в докладе приведены две модели расширения Совета (А и В), отражающие позиции обоих «главных лагерей» антагонистов, а именно сторонников и противников избрания новых постоянных членов. Члены Группы не смогли договориться между собой и выработать единое предложение.

В препроводительном письме на имя Генерального секретаря ООН председатель Группы открыто говорит об этих разногласиях:

«Мнения членов Группы разошлись по вопросу о предложенных моделях расширения состава Совета Безопасности и методе определения критериев членства в Совете Безопасности. Некоторые члены Группы убеждены, что только модель, предусматривающая увеличение числа постоянных членов, но без предоставления им права вето, даст Совету Безопасности возможности противодействовать угрозам в новом столетии. Другие же в не меньшей степени убеждены в том, что наилучший курс дальнейших действий совсем иной: это создание категории членов, которые избираются на длительный срок, но не являются постоянными членами».

Понятно, что первую модель отстаивали входящие в Группу представители тех стран, которые стремятся стать постоянными членами (Бразилия, Египет, Индия, Япония). Большинство же членов — как из принципиальных, так и реально политических соображений (трудность согласования вопроса о новых постоянных членах) — предпочли расширение по модели В.

Однако и первая группа отклонила предложение предоставить новым постоянным членам право вето согласно п. 3 ст. 27 Устава ООН, хотя правительства соответствующих кандидатов до сих пор заявляли, что не согласятся с постоянным членством «второго класса», ущемленным в правах по сравнению с нынешними пятью постоянными членами. Группа заявила:

«Мы признаем, что вето выполняло важную функцию, гарантируя наиболее могучим членам Организации Объединенных Наций, что их интересы будут защищаться. Мы не видим никакого практического способа изменить существующие полномочия вето членов Совета Безопасности. Однако в целом институт вето имеет анахронический характер, непригодный для института в условиях все более демократической эпохи, и мы настоятельно призываем к тому, чтобы его использование ограничивалось вопросами, в которых жизненно важные интересы действительно находятся под угрозой» (парагр. 256).

Генеральный секретарь ООН в своем докладе в основном принял рекомендации Группы (парагр. 170). Важно, что он не встал ни на сторону сторонников, ни на сторону противников избрания новых постоянных членов. Однако Кофи Аннан декларировал другие возможности, помимо моделей А и В: «Я настоятельно призываю государства-члены рассмотреть два варианта — модели А и В (...) или же любые другие жизнеспособные предложения в отношении численного состава и его сбалансированности, сформулированные на основе любой из этих моделей» (парагр. 170; курсив мой. — Б.Ф.).

Остается неясным, как в ближайшие месяцы можно преодолеть множество разногласий, препятствовавших реформированию Совета Безопасности в последние десять лет. Решающее значение будет иметь позиция американского правительства. В настоящее время оно с достаточной ясностью поддерживает кандидатуру Японии на постоянное членство — кандидатуру, которая, разумеется, одна не приведет к успеху. Кроме того, американская администрация, судя по всему, готова принять некоторое (по возможности незначительное) расширение Совета непостоянными членами. Предложенное Группой в обеих моделях число — 24 члена расширенного Совета — явно превышает то количество, которое в прошлом нашло одобрение США (20–21).

Нынешние Р-5 и кандидаты на постоянное или возобновляемое членство в Совете Безопасности (%)¹

| Страна | Доля мирового ВВП | Доля населения | Взносы в бюджет ООН в 2004–2006 гг. |
|----------------|-------------------|----------------|-------------------------------------|
| США | 32,7 | 4,6 | 22,00 |
| Япония | 12,6 | 2,0 | 19,47 |
| Германия | 6,2 | 1,3 | 8,66 |
| Великобритания | 4,9 | 0,9 | 6,13 |
| Франция | 4,5 | 1,0 | 6,03 |
| КНР | 4,0 | 20,4 | 2,05 |
| Италия | 3,7 | 0,9 | 4,88 |
| Мексика | 2,0 | 1,7 | 1,88 |
| Индия | 1,6 | 16,7 | 0,42 |
| Бразилия | 1,4 | 2,9 | 1,52 |
| Россия | 1,1 | 2,3 | 1,1 |
| ЮАР | 0,3 | 0,7 | 0,29 |
| Египет | 0,3 | 1,2 | 0,12 |
| Нигерия | 0,1 | 2,1 | 0,04 |
| Р-5 совместно | 47,2 | 29,2 | 35,26 |

Правительство ФРГ совместно с Бразилией, Индией и Японией намерено осенью этого года внести в Генеральную Ассамблею проект резолюции по модели А. Согласно ст. 108 Устава ООН, резолюция, предусматривающая изменение Устава, требует квалифицированного большинства — двух третей членов Генеральной Ассамблеи. При этом голосовании нынешние пять постоянных членов Совета Безопасности не имеют права вето, но на следующем этапе процедуры, а именно при ратификации изменений, они его получают. Трудно сказать, целесообразно ли с политической точки зрения пытаться с большим трудом провести резолюцию, реализация которой позднее будет крайне затруднена или невозможна. Также остается открытым вопрос, договорится ли до осени группа африканских стран о том, какие страны займут предложенные два постоянных места.

¹ Источник: Джеймс Д. Фирон. Комментарий к докладу Группы высокого уровня // Исследование Йейльского центра по глобализации. 2005. С. 89, 100. О взносах в ООН: Шкала обложения для пропорционального распределения расходов ООН: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/58/1 В из 3. Март 2004 г. (Прибавление Нигерии автора. — Б.Ф.)

Невзирая на свое принципиальное требование равноправия Германии с нынешними Р-5 правительство ФРГ, судя по всему, было бы готово принять постоянное место и без связанного с ним права вето. Неясно, касается ли это и других кандидатов, которые более заботятся о сохранении своего престижа, особенно Японии и Индии. Время также покажет, удовлетворятся ли нынешние кандидаты на постоянное членство (по крайней мере некоторые из них), если расширение Совета постоянными членами невозможно, «меньшим» числом четырехлетних возобновляемых мест по модели В. Наконец, не исключается и сочетание обеих моделей, так что некоторые кандидаты получают постоянное место, а другим придется довольствоваться ротацией по модели В.

4.4.2. Миротворческая комиссия

Доклад Группы предлагает Совету Безопасности — после консультаций с Экономическим и Социальным Советом — учредить Миротворческую комиссию как вспомогательный орган согласно ст. 29 Устава (парагр. 263). Главным аргументом Группы для создания этого нового органа является отсутствие учреждения ООН, в задачи которого входило бы воспрепятствование распаду государств (как синдром «несостоявшегося государства», *failed state*) и развитию конфликтов в войны, а также поддержка государств в период постконфликтного миростроительства (парагр. 261). Доклад следующим образом описывает задачи Комиссии:

«Главными функциями Комиссии по миростроительству должны быть выявление стран, находящихся в состоянии напряжения или под угрозой сползания к распаду государства; организация в партнерстве с национальным правительством инициативной помощи в деле недопущения дальнейшего развития этого процесса; оказание содействия в планировании перехода от конфликта к постконфликтному миростроительству; и, в частности, руководство и поддержание усилий международного сообщества в области постконфликтного миростроительства в течение любого периода, который может быть необходимым» (парагр. 264).

Эти положения очень критически были восприняты государствами Южного полушария. Предложенная Комиссия есть-де инструмент, с помощью которого развивающиеся страны утратят свою независимость и подвергнутся длительному наблюдению и контролю, что подготовит политическое, экономическое и военное вмешательство. Практически великим державам предоставляется решать, какую страну считать «страной под давлением»¹.

Доклад Генерального секретаря ООН учитывает эту критику и стремится ограничить задачи Комиссии функциями улучшения и координации постконфликтного миростроительства:

«Комиссия по миростроительству могла бы выполнять следующие функции: сразу же после окончания войны она будет более эффективно планировать деятельность Организации Объединенных Наций по обеспечению стабильного восстановления, сосредоточивая на первоначальном этапе свои усилия на создании необходимых учреждений; содействовать обеспечению предсказуемого финансирования первоначальной деятельности по восстанов-

¹ Ср.: Мухкунд Дьюби. Комментарий к докладу Группы высокого уровня // Исследование Йейльского центра по глобализации. 2005. С. 55, 64.

лению; <...> улучшать координацию многочисленных постконфликтных мероприятий, фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций; служить в качестве форума, на котором Организация Объединенных Наций, крупные двусторонние доноры, страны, предоставляющие войска, соответствующие региональные субъекты и организации, международные финансовые учреждения, а также общенациональное правительство (или переходное правительство) данной страны могут обмениваться информацией о своих стратегиях постконфликтного восстановления в целях обеспечения большей согласованности действий» (парагр. 115).

Генеральный секретарь ясно заявил: «Я не считаю, что такой орган должен иметь какие-либо функции по раннему предупреждению или наблюдению» (Там же).

Генеральный секретарь видит Комиссию не органом, подчиненным Совету Безопасности, а «межправительственной комиссией», которая будет состоять из равного числа членов Совета Безопасности и Социального и Экономического Совета, а также представителей стран, предоставляющих войска и средства, и представлять свои доклады Совету Безопасности и ЭКОСОС (парагр. 114, 116, 117). Все это отдаляет Комиссию от Совета Безопасности и его полномочий согласно главе 7 Устава; такая Комиссия будет иметь только совещательную и консультативную функции.

Принципиальную полезность такого координационного органа для постконфликтного миростроительства трудно отрицать, но в рамках такого ограничения функций она должна будет работать в зависимости от специфики стран, как это прозвучало в докладе Группы: «[Комиссия по миростроительству] должна собираться в различных конфигурациях для рассмотрения как общих политических вопросов, так и страновых стратегий» (парагр. 265). По сути, Комиссия может стать структурой, в рамках которой все страны и международные организации, принимающие участие в конкретном миростроительстве, могли бы координировать свои действия.

Этот шаг назад в докладе Генерального секретаря по сравнению с предложениями Группы, планировавшей передать Комиссии широкие превентивные задачи, не должен привести к тому, что будут поставлены под сомнение соответствующие полномочия Совета Безопасности согласно главе 7 Устава. Напротив, Совет должен активизировать свои действия по своевременному противостоянию угрозам миру и правам человека.

4.4.3. Генеральная Ассамблея

Основатели Организации Объединенных Наций наряду с Советом Безопасности видели в Генеральной Ассамблее важнейший орган ООН. В Уставе ООН дефиниция Генеральной Ассамблеи предшествует дефиниции всех других органов (ст. 9 и след.), при этом она наделяется широкими полномочиями: «Генеральная Ассамблея уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах настоящего Устава или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов, предусмотренных настоящим Уставом» (ст. 10). Все другие главные органы докладывают Генеральной Ассамблее о своей работе; их члены выбираются Генеральной Ассамблеей. Она также не исключается из обсуждения вопросов международного мира и безопасности; она может заниматься общими вопросами и особыми ситуациями, когда возникает угроза

миру (ст. 11 и 12). Постулированное в ст. 12 Устава первостепенное значение Совета Безопасности относится только к принятию рекомендаций в форме резолюции. Если Совет Безопасности занят определенным конфликтом или ситуацией, Генеральная Ассамблея может давать рекомендации по данному случаю только по просьбе Совета Безопасности (ст. 12, ч. 1).

На фоне нынешней критики Генеральной Ассамблеи легко забыть ее прошлые заслуги. Однако за последние шестьдесят лет деятельность Генеральной Ассамблеи во многом сформировала международный миропорядок и права народов. В первую очередь это относится к системе международной защиты прав человека, основанной на Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей в 1948 г. Немалый вклад Генеральная Ассамблея внесла и в мощное движение деколонизации после Второй мировой войны, достигшее кульминации в 1960-е годы. В стремлении к независимости народы Африки, Азии и Америки могли опираться на Генеральную Ассамблею, которая в 1960 г. ясно декларировала право народов, находящихся под колониальным господством, на самоопределение и независимость¹. Членство в ООН и участие в работе Генеральной Ассамблеи были с политической и правовой точки зрения важнейшими формами интеграции новых независимых государств в международное сообщество. Большое значение для дальнейшего развития прав народов в рамках Устава ООН имела так называемая Декларация о дружественных намерениях Генеральной Ассамблеи 1970 г.². Также нынешнее морское право, кодифицированное конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., в значительной мере было сформировано деятельностью Генеральной Ассамблеи. Часто резолюции Генеральной Ассамблеи предшествовали позднейшим всемирным масштабным договорам.

Критика Генеральной Ассамблеи направлена прежде всего на ее громоздкую и в значительной степени статическую повестку дня, повторяющиеся и тонушие в деталях прения (ср. парагр. 241), а также множество учреждений Генеральной Ассамблеей вспомогательных органов и программ, которые представляются дорогостоящими и неэффективными. Эта критика исходит преимущественно от западных стран, прежде всего опять-таки от США. Частично она вызвана тем простым обстоятельством, что в ходе деколонизации Запад потерял большинство в Генеральной Ассамблее и не в состоянии провести свои решения в случае противодействия развивающихся стран Африки и Азии. Бесконечность прений происходит главным образом из-за того, что в Генеральную Ассамблею на равных правах входят сегодня почти двести государств, что исключает ограничение делегаций в их праве слова и в праве обсуждать вопрос на Ассамблее. Для многих мелких государств Генеральная Ассамблея является единственным значительным международным форумом, на котором они вообще могут быть услышаны. Реформы, нацеленные на повышение эффективности Генеральной Ассамблеи, должны учитывать эти ее интегративные функции.

¹ Декларация предоставления независимости колониальным странам и народам, резолюция 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г. Текст см.: Ежегодник ООН. 1960. С. 49.

² Декларация о принципах международного закона, касающегося дружественных отношений и кооперации между странами в соответствии с Уставом ООН. Приложение к Резолюции 2526 (XXV) от 24 октября 1970 г. Текст см.: Ежегодник ООН-24. 1970. С. 788; Кристиан Томушат, сост. Право народов. 2-е изд. Баден-Баден, 2004. 36 с.

По вопросу о Генеральной Ассамблее в докладе Группы говорится немного. Этому органу посвящена всего одна неполная страница. Предлагается сократить и лучше организовать повестку дня, чтобы она отражала современные вызовы международному сообществу. С помощью мелких комитетов можно улучшить и заострить проекты резолюций (парагр. 242). Здесь полностью остается открытым вопрос, нужно ли и можно ли что-либо изменить в нынешней структуре и задачах главных комитетов Генеральной Ассамблеи, до сих пор в основном готовящих пленарные заседания. Трудно предположить готовность государств-членов отказаться от своего членства в этих главных комитетах. Вместе с тем уже сегодня нет недостатка в мелких органах, а именно в подкомитетах и специальных комитетах главных комитетов. Повестка дня и резолюции Генеральной Ассамблеи отражают политические интересы и специфические запросы важных стран-членов и регионов; по ним ведутся переговоры *do ut des*¹. И организационные реформы институтов ничего не смогут изменить.

Очень абстрактно и осторожно сформулировано также предложение Группы о том, что Генеральная Ассамблея в соответствии с так называемым докладом Кардозу² должна создать «более действенный механизм для обеспечения систематического взаимодействия с организациями гражданского общества» (парагр. 243). До сих пор Генеральная Ассамблея предоставляла неправительственным организациям небольшой объем информации и неширокие возможности для участия и содействия³. Соответствующих формальных правил, например в виде резолюции, не существует. На практике НПО могут без права слова принимать участие в заседаниях отдельных главных комитетов и вспомогательных органов, но не в пленарных заседаниях. Рекомендации доклада Кардозу практически не выходят за рамки существующего статус-кво; предлагается, правда, проводить совместные заседания НПО с делегациями стран-членов «в связи, но вне формальных заседаний Генеральной Ассамблеи».

По сравнению с докладом Группы высокого уровня положения Генерального секретаря о Генеральной Ассамблее подробнее и конкретнее. Если в докладе Группы Генеральная Ассамблея обозначена (только) как «главный консультативный орган Организации Объединенных Наций» (парагр. 242), то Генеральный секретарь в своем докладе точнее говорит о «главном консультативном, директивном и представительном органе Организации Объединенных Наций» (парагр. 158). Генеральный секретарь также справедливо указывает на сложность процедуры консенсуса, в рамках которой принимается все большее число резолюций:

«К сожалению, консенсус (зачастую интерпретируемый в качестве обязательности единогласия) стал самоцелью. Он достигается сначала в рамках каждой региональной группы, а затем на уровне всего органа. Он не стал эффективным способом примирения интересов государств-членов. Скорее он заставляет Ассамблею ограничиваться общими словами, отказавшись от каких-либо серьезных усилий по принятию конкретных мер. Те реальные обсуждения, которые действительно происходят, имеют тенденцию сосредотачиваться

¹ Даю, чтобы ты дал (*лат.*). — *Прим. пер.*

² Доклад Группы высокого уровня об отношениях ООН и НПО, документ А/58/817.

³ Ср.: Фольгер, 2005. С. 14.

на процедуре, а не на существе, и многие так называемые решения просто отражают наименьший общий знаменатель сильно различающихся мнений» (парагр. 159).

Генеральный секретарь предлагает не только сократить повестку дня Генеральной Ассамблеи, сконцентрироваться на самом важном и улучшить порядок работы комитетов (парагр. 160, 161, 162), но и усилить роль и повысить авторитет председателя Генеральной Ассамблеи (парагр. 160).

В заключение Генеральный секретарь замечает, что ни одна из этих реформ не будет проведена, пока государства-члены на высшем правительственном уровне не проявят интерес к Генеральной Ассамблее и не будут содействовать тому, чтобы их представители принимали серьезное и ориентированное на результат участие в ее дебатах. «Если они не сделают этого, работа Ассамблеи будет и впредь вызывать у них разочарование, и удивляться им будет нечему» (парагр. 164).

И в самом деле, работа Генеральной Ассамблеи пользуется лишь незначительным вниманием министерств иностранных дел государств-членов. Хотя, учитывая указанные недостатки ее работы, это объяснимо, но по законам заколдованного круга ведет к тому, что эти недостатки не устраняются. Незаинтересованность национальных правительств не остается без последствий для работы делегаций в Нью-Йорке. По окончании ежегодных генеральных дебатов и до начала осенней сессии присутствие делегаций и особенно постоянных представителей стран-членов на пленуме резко падает.

4.4.4. Комиссия по правам человека (Совет по правам человека)

Работа Комиссии ООН по правам человека, согласно ст. 68 Устава ООН — вспомогательного органа при Экономическом и Социальном Совете, в последние годы подвергалась резкой критике. Множество споров вызывал выбор членов Комиссии. Со стороны западной и прежде всего американской общественности раздавались упреки, что в Комиссию избирались или определяли ее состав государства с отчаянно плохим положением в сфере прав человека, чтобы не допустить негативных выводов Комиссии по поводу их собственной политики (ср. парагр. 182 доклада Генерального секретаря).

Во избежание подобных споров о членстве в Комиссии по правам человека доклад Группы предлагает, чтобы автоматически в Комиссию входили все члены ООН («всемирность членского состава») (парагр. 285). Тем самым Комиссия практически станет комитетом Генеральной Ассамблеи по правам человека. Даже если можно будет договориться о целесообразном разделении функций между Комиссией и Генеральной Ассамблеей, что исключит многократное обсуждение одних и тех же вопросов, весьма сомнительно, чтобы комиссия из почти двухсот делегаций смогла организовать эффективную работу в сфере защиты прав человека.

Члены Группы, кажется, сами осознают это, так как одновременно они предлагают создание консультативного совета или группы, которая должна состоять — подобно наблюдательным органам, занимающимся договорами в сфере защиты прав человека, — из пятнадцати независимых экспертов (парагр. 287).

В долгосрочном плане доклад Группы предусматривает замену Комиссии по правам человека Советом по правам человека (*Human Rights Council*), уже не подчиненного Экономическому и Социальному Совету, а равноправного с ним, как и с Советом Безопасности (парагр. 291). При этом остается открытым вопрос, как должен определяться состав этого органа, в который, конечно же, не должны входить все члены ООН.

Генеральный секретарь в своем докладе учел эти предложения Группы, однако предусмотрел и альтернативную возможность создания Совета по правам человека как вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи:

«Для того чтобы Организация Объединенных Наций оправдала ожидания мужчин и женщин во всем мире — и тем более для того, чтобы Организация занималась вопросами прав человека столь же серьезно, что и вопросами безопасности и развития, — государствам-членам надлежит принять решение о замене Комиссии по правам человека меньшим по составу постоянным Советом по правам человека. В этом случае государствам-членам потребуется решить вопрос о том, хотят ли они сделать Совет по правам человека главным органом Организации Объединенных Наций или же вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, однако в любом случае его члены будут избираться непосредственно Генеральной Ассамблеей большинством в две трети голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов» (парагр. 183).

Предложение Генерального секретаря ставит трудные вопросы о разделении труда и полномочий между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и новым Советом по правам человека. О полномочиях нового Совета в докладе Генерального секретаря не говорится ничего; очевидно, они должны соответствовать полномочиям сегодняшней Комиссии по правам человека. Полномочия Совета Безопасности принимать меры против серьезных нарушений прав человека, являющихся угрозой международному миру (гл. 7 Устава ООН), должны остаться без изменений.

Предварительно оценивая предложения Группы и Генерального секретаря, можно выразить сомнение, смогут ли рекомендуемые организационные меры решить сегодняшние насущные проблемы Комиссии по правам человека. Готовность государств соблюдать правовые обязательства по защите прав человека и допускать эффективный международный контроль за своей деятельностью существенно не повысится в результате изменений институциональных рамок, в которых обсуждаются вопросы защиты прав человека.

4.5. Формальные изменения Устава ООН

Доклад Группы высокого уровня предлагает лишь некоторые формальные изменения Устава ООН (парагр. 297–301). К этим предложениям в основном присоединился и Генеральный секретарь (парагр. 216–219). Кроме изменения ст. 23 (состав Совета Безопасности и избрание непостоянных членов), которое станет необходимостью в случае реформы Совета Безопасности, предложения ограничиваются лишь исключением положений, представляющихся избыточными. Таким образом, речь идет не о реформах, а о редакции текста.

Прежде всего Группа предлагает «отредактировать» положения о так называемых вражеских государствах ст. 53 и 107. С помощью этих положений страны-победительницы во Второй мировой войне исключили регулирование

своих действий в отношении побежденных стран, и прежде всего Германии и Японии, из компетенции ООН¹. По преобладающему мнению, которое разделяет и Федеративная Республика Германия, положения о вражеских государствах утратили значение после приема соответствующих государств в члены ООН, так как их прием согласно п. 1 ст. 4 Устава неразрывно связан с признанием их «миролюбивыми» (*peace-loving*) государствами². Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 50/52 от 11 декабря 1995 г. присоединилась к этой точке зрения и заявила о намерении вычеркнуть эти положения, изменив Устав. Однако на том дело и кончилось, так как члены сошлись на решении данного вопроса при проведении более крупных реформ Устава (прежде всего Совета Безопасности).

Группа предлагает не исключение из текста, а «редактуру» текста, чтобы не поставить под сомнение законность этих положений в прошлом — и тем самым законность действий союзных оккупационных держав в Европе и Азии: «исправления должны быть надлежащим образом составлены, с тем чтобы не допустить ретроактивного подрыва юридических положений (подразумевается: результатов. — Б.Ф.) этих статей» (парагр. 298).

По сравнению с этим Генеральный секретарь, что совершенно справедливо, менее щепетил: «Давно пора исключить устаревшие ссылки на «вражеские государства» в статьях 53 и 107 Устава» (парагр. 217). В самом деле, должны быть исключены статья 107 полностью и статья 53 в той степени, в какой она касается «вражеских государств». По общепринятым принципам толкования положений государственного права с такими купюрами не связана законность положений в прошлом.

Совет по опеке ООН, один из главных органов ООН, как известно, после выхода последних территорий из-под опеки (острова Тихого океана) и после обретения ими независимости (1990–1994 гг.) согласно главе 13 не имеет более задач. Группа и Генеральный секретарь предлагают полностью исключить эту главу (парагр. 299 и 218 соответственно). При этом они не присоединились к ранее прозвучавшим предложениям сохранить Совет по опеке и поставить перед ним новые задачи — например, надзор за администрацией ООН в регионах, непосредственно управляемых ООН (Косово, в прошлом также Намибия и Восточный Тимор), или деятельность ООН в «несостоявшихся государствах», или задачи в области охраны окружающей среды (ответственность за глобальное сотрудничество в духе концепции совместного наследия человечества).

Интересно, что как Группа, так и Генеральный секретарь хотят сохранить главу 12 Устава о системе международной опеки. Это, по всей видимости, должно дать возможность в будущем ставить определенные области под надзор или контроль ООН. Компетентным органом в этих случаях согласно ст. 16 и 85³ Устава ООН была бы Генеральная Ассамблея, которая в случае необходимости подключала бы вспомогательные органы (ст. 22).

¹ См.: Георг Ресс, Юрген Брёмер. Комментарий к ст. 53 Устава ООН // Бруно Зимма и др., сост. Устав Организации Объединенных Наций: Комментарий. 2-е изд. Оксфорд, 2002. С. 854, 870 и след.; Георг Ресс. Комментарий к ст. 107 Устава ООН // Там же. С. 1330 и след.

² См.: Ресс, Брёмер. Указ. соч. С. 879 и след.

³ В случае исключения главы 13 должен быть также исключен п. 2 ст. 85, далее отсылка к Совету по опеке в ст. 7.

Наконец, Группа и Генеральный секретарь рекомендуют исключить ст. 47 Устава о Военно-штабном комитете (*Military Staff Committee*), как и ссылки на этот комитет в ст. 26, 45 и 46 (парагр. 300 и 219 соответственно). Очевидно, Группа надеется, что это предложение будет положительно воспринято государствами, критически настроенными по отношению к силовой позиции нынешних Р-5: «Сейчас уже неуместно, чтобы объединенные начальники штабов пяти постоянных членов играли ту роль, которая предусматривалась для них в 1945 году» (парагр. 300). Это «признание» вряд ли произведет впечатление на критиков Р-5, так как Военно-штабной комитет никогда не играл какой-либо заметной роли. По причинам, указанным в разделе 4.3, я считаю предложенные исключения ненужными и тенденциозно контрпродуктивными.

Литература

- Einsiedel, Sebastian Graf von, 2005: Vision mit Handlungsanweisung. Das High-Level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen // Vereinte Nationen 53, Heft Nr. 1 vom Januar. S. 5–12.
- Fassbender, Bardo, 1997: The Gordian Knot of Security Council Reform. In: German Comments 15, Heft Nr. 45 vom Januar. S. 5–12.
- Fassbender, Bardo, 1998a: UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective. Den Haag; London; Boston: Kluwer Law International.
- Fassbender, Bardo, 1998b: The United Nations Charta as Constitution of the International Community // Columbia Journal of Transnational Law 36. S. 529–619.
- Fassbender, Bardo, 2002: Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq // European Journal of International Law 13. S. 273–303.
- Fassbender, Bardo, 2003a: Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls // Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuZRZ) 30. S. 1–16.
- Fassbender, Bardo, 2003b: All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council // Max Planck Yearbook of United Nations Law 7. S. 183–218.
- Fassbender, Bardo, 2004a: Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbotes vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung // Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ) 31. S. 241–256.
- Fassbender, Bardo, 2004b: Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung // Heinz-Peter Mansel u.a. (Hrsg.), Festschrift für Erik Jayme. München: Sellier. S. 1089–1101.
- Fassbender, Bardo, 2004c: The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations // European Journal of International Law 15. S. 857–884.
- Kirgis, Frederic L., 2004/2005: International Law and the Report of the High-Level U.N. Panel on Threats, Challenges and Change. ASIL Insight, December 2004, updated March 2005. Washington, DC: The American Society in International Law; <http://www.asil.org/insights/2004>
- Martens, Jens, 2005: UN-Reform und Millenniumsziele 2005. Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung und Global Governance? Arbeitspapier zum Stand der internationalen Debatte im Vorfeld des *Millenium +5* — Gipfels der Vereinten Nationen. Global Issue Papers No. 16. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung und Global Policy Forum.
- Ozgercin, Kevin, 2004: Collective Security and the United Nations: the Work of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. FES Briefing Paper, September 2004. New York: Freidrich Ebert Stiftung.

- Ozgercin, Kevin / Jochen Steinhilber, 2005: *Toward a More Secure World? The Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. FES Briefing Paper, September 2004. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schneckener, Ulrich, 2005: *Gerangel um den UN Sicherheitsrat. Aussichten und Anforderungen für Deutschland*. SWP-Aktuell Nr. 6 vom Februar. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Stoll, Peter-Tobias, Sven Mißling, Bettina Juretko, 2004: *Doppelte Sicherheit. Über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*. Völkerrechtliche Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Tomuschat, Christian, 1995 (ed.): *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*. Den Haag; London; Boston: Kluwer Law International.
- Volger, Helmut, 2005: *Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft* // Vereinte Nationen 53, Heft 1 vom Februar. S. 12–18.
- Weiss Thomas G., 2005: *Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible versus the Plausible*. FES Occasional Paper No. 14, January 2005. New York: Friedrich Ebert Stiftung.
- Winkelmann, Ingo, 1997: *Bringing the Security Council into a New Era* // Max Planck Yearbook of United Nations Law 1. S. 35–90.
- Winkelmann Ingo, 2003: *Germany's Role in the Security Council of the United Nations: Past and Present Involvement, Future Participation and European Accentuation* // German Yearbook of International Law 46. S. 30–63.
- Yale Center for the Study of Globalisation, 2005: *Reforming the United Nations for Peace and Security: Proceedings of a Workshop to Analyze the Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. New Haven, Conn.: Yale Center for the Study of Globalization.

Об авторе

Д-р Бардо Фассбендер, магистр права (Yale), приват-доцент юридического факультета Университета им. А.Гумбольдта (Берлин). Многие его публикации посвящены Организации Объединенных Наций и прежде всего Совету Безопасности ООН.

Юлия Ляйнингер

**РЕФОРМА ООН — ШАНСЫ НА ОБНОВЛЕНИЕ
ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Оглавление

| | |
|--|------------|
| Предисловие | 143 |
| Благодарность | 144 |
| 1. Введение. | 145 |
| 2. Статус-кво: НПО в системе ООН | 146 |
| 2.1. Гражданское общество в контексте ООН | 146 |
| 2.2. Статус-кво: формально-правовой статус и фактическое участие НПО | 149 |
| 2.2.1. Формально-правовое и неформальное участие НПО | 149 |
| 2.2.2. Всемирные конференции ООН 1990-х годов. | 157 |
| 2.2.3. Июнь 2005 г. — неформальные слушания Генеральной Ассамблеи при участии НПО | 158 |
| 3. Доклад Кардозу «Гражданское общество и глобальное управление» | 163 |
| 3.1. Мандат, состав и порядок работы | 164 |
| 3.2. Содержание доклада Кардозу | 165 |
| 3.3. Анализ | 166 |
| 4. Являются ли предложения по реформированию ООН шансом на обновление форм участия НПО в системе ООН? | 168 |
| 4.1. Открытость Генеральной Ассамблеи | 169 |
| 4.2. Укрепление Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) | 170 |
| 4.3. Комиссия по правам человека превращается в Совет по правам человека | 171 |
| 4.4. Создание Миротворческой комиссии | |
| 5. Выводы и рекомендации. | 172 |
| Литература | 176 |
| Об авторе | 177 |

Предисловие

2005 год стал решающим в проведении фундаментальной реформы Организации Объединенных Наций. В середине сентября 2005 г. на 60-й Генеральной Ассамблее ООН в рамках Встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5*, в которой приняли участие главы государств и правительств, подробно шла речь о структуре и дальнейшей деятельности ООН. На повестке дня стояли вопросы новой глобальной угрозы в сфере международной безопасности, борьба с бедностью, а также давно назревшая реформа институтов ООН. В процессе подготовки к Встрече на высшем уровне *Тысячелетие +5* возникли многообещающие идеи — создание Миротворческой комиссии и преобразование Комиссии по правам человека в Совет по правам человека (это только два примера).

Фонд им. Генриха Бёлля следит за этим процессом, участвуя в дискуссии о глобальных проблемах в стране и за рубежом и распространяя обширную информацию по этим вопросам. Фонд поручил Юлии Ляйнингер из Университета Гейдельберга проанализировать участие неправительственных организаций (НПО) в ООН и в процессе ее реформирования. Поводом для этого стал опубликованный в июне 2004 г. доклад «Гражданское общество и глобальное управление: контекстуальный документ, подготовленный Председателем Группы Фернанду Энрике Кардозу». 23–24 июня 2005 г. на Генеральной Ассамблее ООН впервые прошли слушания при участии НПО и частного сектора. Несмотря на высокую степень активности НПО в ООН, проблема изменения форм участия НПО в нынешних дебатах оказалась на периферии, ее вытеснили такие темы, как, например, реформа Совета Безопасности.

Данный документ содержит суть и самые важные рекомендации Доклада Группы Кардозу, который рассматривается в контексте уже существующих форм участия НПО в системе ООН. Кроме того, автор анализирует доклад в свете других документов, касающихся реформы ООН и дискуссии о Саммите *Тысячелетие +5*. Здесь также проанализированы шансы на обновление форм участия НПО в системе ООН на примере некоторых запланированных реформ, например, создания Миротворческой комиссии. К анализу слушаний при участии НПО в июне 2005 г. следует отнестись особенно внимательно, так как подобного рода слушания проходили впервые. Документ завершают 15 выводов и рекомендаций, дающих оценку комплексного процесса реформ ООН.

Фонд им. Генриха Бёлля будет и в дальнейшем поддерживать своих партнеров в их участии в международных политических процессах. Недавно предложенная Миротворческая комиссия и Совет по правам человека заслуживают нашего самого пристального внимания. В процессе проведения реформ мы вместе с нашими партнерами будем последовательно настаивать на надлежащем качестве работы. Мы надеемся, что данный *Policy Paper* будет способствовать расширению содержания и углублению текущей дискуссии, но прежде всего выполнению решений Саммита *Тысячелетие +5*.

Информацию о деятельности Фонда им. Генриха Бёлля в сфере глобализации и дальнейшего развития ООН вы найдете по адресам www.globAlternative.org, www.boell.de/voelkerrecht и, конечно, на нашем сайте www.boell.de

В заключение я бы хотел поблагодарить Юлию Ляйнингер за ее глубокий анализ, а также за привлечение множества официальных и неофициальных источников при написании этого уникального обзора информации о генезисе Доклада Кардозу. Приношу также благодарность коллеге Марку Бертольдцу в нашем вашингтонском филиале за его деятельную и весьма компетентную поддержку на месте и доктору Томасу Фюсу из Германского института политики развития, который словом и делом всегда помогает нам в работе по реформированию ООН.

*Саша Мюллер-Креннер,
руководитель группы референтов по Европе и Северной Америке*

Благодарность

Данный документ не был бы написан, не будь у меня возможности познакомиться в личных беседах с самыми разными точками зрения на мир ООН и НПО.

Прежде всего мне бы хотелось сердечно поблагодарить Томаса Фюса из Германского института политики развития за его неослабную готовность к беседам и ценные советы.

За интервью я благодарю:

Мери Рейслис, члена Группы Кардозу (24.06.2005),

Александрю Пера, ПРООН (27.06.2005),

Йенса Мартенса, Глобальный мировой форум (27.06.2005),

Перу Уэллс, Всемирная федерация ООН (28.07.2005, беседа по телефону)

и тех пожелавших остаться неизвестными, с кем я беседовала во время слушаний ООН 23–24 июня 2005 г. в Нью-Йорке.

Благодарю Марка Бертольда из Вашингтонского филиала Фонда им. Генриха Бёлля за его «взгляд изнутри» и Барбару Унмюсиг из правления Фонда им. Генриха Бёлля за информацию о Всемирных конференциях ООН.

Не в последнюю очередь благодарю Клаудию Цилла из берлинского Фонда науки и политики и Катрин Франк за ее компетентную поддержку.

Раньше Организация Объединенных наций имела дело только с правительствами. Сегодня мир и процветание не могут быть достигнуты без совместной деятельности правительств, международных организаций, делового сообщества и гражданского общества. В современном мире мы все зависим друг от друга.

Кофи Аннан, Генеральный секретарь ООН

Я приезжаю сюда каждый год. Мы вносим свои предложения, но я не вижу, чтобы принимались какие-то решения. Каждый день умирают женщины и дети. У нас нет тысячи лет, чтобы решить эти проблемы.

*Кети Тандербилд,
Женский фонд «Летящий орел»*

1. Введение

В Декларации тысячелетия, принятой странами-членами Организации Объединенных Наций 8 сентября 2000 г., поставлена задача «предоставить частному сектору, неправительственным организациям и гражданскому обществу в целом более широкие возможности для содействия достижению целей и осуществлению программ Организации»¹.

Сегодня в дискуссии о реформе ООН эта задача отошла на второй план.

14–16 сентября 2005 г. в рамках официального заседания Генеральной Ассамблеи ООН состоялась Встреча на высшем уровне *Тысячелетие +5* глав государств и правительств. Поводом к этой встрече стала необходимость проверить, как выполняется Декларация тысячелетия и сформулированные в ней Цели в области развития. Однако процесс подготовки Саммита *Тысячелетие +5* принял неожиданный оборот. Политическая дискуссия о реформе ООН, которая ведется уже многие годы, активизировалась. Страны-члены наконец-то продемонстрировали политическую готовность приступить к реформе ООН. Для многих наблюдателей это стало неожиданностью. Объяснить изменение в настроениях можно совпадением прежде всего четырех обстоятельств.

Во-первых, за пять лет стало ясно, что для выполнения таких глобальных политических решений, как Цели в области развития тысячелетия² или сохранение мира во всем мире, необходимо обновить международные институты. Реформированная ООН может стать одним из таких институтов.

Во-вторых, однополярная система мира во главе с США после нападения на Ирак в 2003 г. поставила под сомнение дееспособность ООН. Военные действия без узаконивающего их мандата Совета Безопасности ООН вызвали дискуссию об условиях многополярности и необходимости реформирования системы коллективной безопасности.

В-третьих, подготовка Саммита *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г. значительно активизировала процесс реформ³.

В-четвертых, в активизации реформ решающую роль сыграл Генеральный секретарь Кофи Аннан. Тем, что дискуссия о реформах ООН не угасла и превратилась из тлеющего политического диалога в перспективную инициативу реформ, мы обязаны в числе прочего именно его упорству и настойчивости.

Учитывая все эти обстоятельства, можно с большой степенью вероятности утверждать, что на Саммите *Тысячелетие +5* было начато реформирование ООН.

Однако это не в равной степени касается всех сфер реформирования. Судя по всему, давно назревшая необходимость более широкого участия организаций гражданского общества в работе ООН не будет удовлетворена, и они по-

¹ Документ A/Res/55/2. Цели в области развития ООН, поставленные в Декларации тысячелетия.

² Десять целей развития тысячелетия представляют собой план реализации Декларации тысячелетия и включают в себя многие положения доклада Генерального секретаря ООН от 6 сентября 2001 г. (документ A/56/326).

³ Более подробный план подготовительного процесса см.: Йенс Мартенс. 2005. С. 18–23.

прежнему останутся заложником статус-кво. Хотя в апреле 2004 г. так называемая Группа Кардозу представила доклад «Гражданское общество и глобальное управление» (см. главу 3), эта тема почти полностью исчезла из ближайших планов реформирования ООН. Причин тому много. Например, то, что обострились дебаты в ООН по другим темам, и прежде всего вокруг реформирования Совета Безопасности; гражданское общество не имеет единого мнения, и дискуссия о его функциях уже несколько лет вращается вокруг одних и тех же требований НПО. Кроме того, страны-члены ООН не проявляют серьезной готовности хоть как-то изменить существующее положение дел.

Поскольку реформирование условий доступа и форм участия гражданского общества выпало из круга обсуждаемых вопросов, НПО попытались во время подготовки к Саммиту в сентябре 2005 г. использовать все существующие возможности для участия и выразить свое отношение к плану реформ, предложенному Кофи Аннаном в марте 2005 г. в докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». «Официально» НПО изложили свои требования по повестке дня во время первых неформальных слушаний при участии негосударственных организаций на Генеральной Ассамблее ООН 23–24 июня 2005 г. (см. п. 2.2.3).

Хотя шансы на то, что возможности доступа и формы участия гражданского общества будут реформированы в этом году, невысокие, это не означает, что идея в принципе обречена на провал. Ни одно предложение, связанное с реформами, кроме реформирования Совета Безопасности, не требует внесения изменений в Устав ООН¹. Их могут реализовать сами органы ООН. Так что вопрос об участии общественных организаций можно будет повторно обсудить в ходе проведения реформ, которые начались в сентябре 2005 г.

Данный *Policy Paper* послужит источником информации при выполнении решений Саммита и при разработке дальнейших инициатив в сфере реформирования форм участия общественных организаций в системе ООН. Здесь рассказывается об участии гражданского общества в реформировании ООН, излагаются предложения как по реформированию институтов ООН, так и по формам участия гражданского общества в системе ООН.

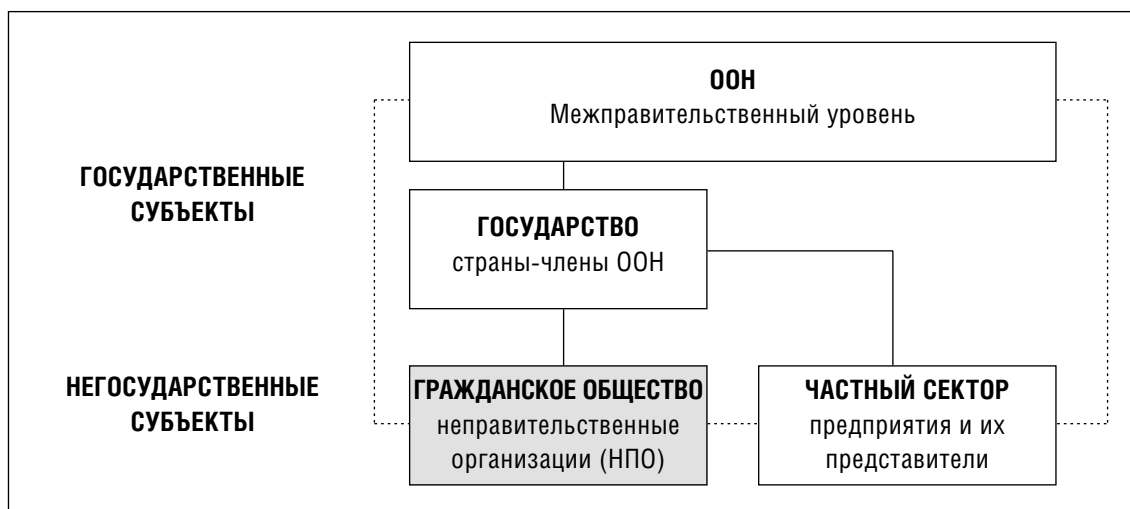
2. Статус-кво: НПО в системе ООН

2.1. Гражданское общество в контексте ООН

ООН представляет собой межправительственную всемирную организацию, в которой состоит 191 член. Она возникла в 1945 г. в то время, когда суверенные государства были главными и неприкасаемыми субъектами международной политики. Лучшему пониманию логики действий ООН поможет краткий обзор истории Организации. Большая часть ныне существующих суверенных государств возникла лишь после деколонизации (примерно в 1960–1979 гг.), что в значительной степени способствовало резкому увеличению числа членов ООН — с 51 до 191. Юридический принцип права наций на

¹ За изменение Устава ООН должны проголосовать две трети членов, т.е. в настоящее время 128 государств. Изменение Устава вступает в силу, если оно было ратифицировано двумя третями стран-членов ООН.

Таблица 1. Гражданское общество в контексте ООН



самоопределение в первой половине существования ООН служил основным критерием для признания государств.

В последнее время параметры международной политики изменились. Влияние негосударственных субъектов на международную политику, не в последнюю очередь в ходе глобализации, возросло. И ООН стала теснее сотрудничать с негосударственными организациями, хотя у государств немало предрассудков в отношении негосударственных организаций, и прежде всего НПО.

Негосударственные организации существенно отличаются друг от друга и своим генезисом, и целями. Однако в контексте ООН они, в отличие от суверенных стран-членов ООН, воспринимались как «остальные», как гетерогенная, но единая группа негосударственных субъектов. В результате в ООН существует несколько самых разных определений негосударственных организаций, данных органами ООН или специализированными учреждениями, исходившими каждый из своего опыта взаимодействия с НПО.

Только за последние тринадцать лет была осознана политическая необходимость классификации негосударственных субъектов. Это объясняется, во-первых, растущим числом негосударственных субъектов международной политики, которые все сложнее охватить одним взглядом, и усиливающимися различиями между ними. Во-вторых, с середины 1990-х годов стало ясно, что глобальные проблемы можно решить только совместными с негосударственными организациями усилиями. И, наконец, в-третьих, многолетняя практика сотрудничества ООН с негосударственными организациями показала, что такие институты, как частный сектор или НПО, могут своими методами способствовать выполнению решений ООН. В общем и целом, и особенно в контексте ООН, негосударственные субъекты подразделяются на два типа (см. табл. 1):

- организации частного сектора, такие как частные производственные предприятия, ориентированные на прибыль;
- общественные и некоммерческие организации, ориентированные на общественное благо. Чаще всего их называют неправительственными организациями (НПО).

В общепринятом значении этого понятия гражданское общество является совокупностью всех политических, культурных, социальных организаций, движений и групп, «основанных или созданных не государством и не входящих в систему политических институтов в отличие от, например, политических партий, но тем не менее демонстрирующих большую политическую активность»¹. Гражданское общество, таким образом, охватывает различного рода организации и движения, имеющие различные цели, формы и принятые на себя обязательства.

Говоря об общественных организациях, автор далее будет иметь в виду НПО. Тем самым автор включает себя в ряд «прагматиков»², считающих, что участие гражданского общества и частного сектора в ООН можно наращивать лишь постепенно. И все же для решения таких глобальных проблем, как преодоление экологической деградации, борьба с голодом и бедностью, необходимо усилить глобальное партнерство в рамках ООН государств, НПО и частного сектора. Но прежде нужно внести ясность в вопрос о том, какого рода отношения могут предложить ООН различные субъекты и группы и какой вклад гипотетически они могут внести для усиления эффективности работы ООН.

Табл. 1 и во многом терминология ООН в данном случае отождествляет понятия «общественные организации/субъекты» и «неправительственные организации» (НПО). Говоря об организациях гражданского общества и о частном секторе, мы будем использовать термин «негосударственные субъекты».

В отличие от частного сектора НПО работают на благо общества и часто в духе целей ООН — обеспечение мира во всем мире, защита прав человека и развитие общества. Население доверяет им и видит в них возможность активного участия в общественно-политической жизни³. Хотя все НПО стремятся к достижению общественного блага, они отличаются между собой характерными особенностями⁴, например, принципами членства, внутренней структурой, территорией, на которой они осуществляют свою деятельность, проблемами, над которыми работают, интересами, видами мероприятий и функциями⁵.

В последние годы растет надежда, что НПО укрепят хрупкую легитимность транснациональной политики и будут способствовать демократизации глобальной политики. Однако постоянно встает вопрос, располагают ли сами НПО необходимой политической легитимностью, чтобы эта надежда оправдалась. Критически настроенные государства и наблюдатели не могут примириться с тем, что НПО представляют интересы не всего общества и зачастую не имеют демократической внутренней структуры. Кроме того, критики переносят правовые нарушения отдельных НПО на все гражданское общество. На это

¹ Лена Парцш. 2005. С. 6.

² Томас Фюс. 2005. С. 3

³ Там же.

⁴ Ср.: Дитер Нолен. 2004. С. 588.

⁵ У Ансгара Кляйна и др. (2005) главные функции НПО следующие: а) представительство интересов определенных групп населения и тем, связанных с достижением общего блага; б) формирование повестки дня (живая заинтересованность в решении насущных проблем и содействие их достижению политическими методами); в) экспертизы (готовность предоставить специальные знания); г) оперативные функции (реализация проектов) и д) «сторожевые псы» (контроль за выполнением или соблюдением политических решений).

можно возразить, что все политические субъекты руководствуются определенными интересами, но их легитимность, кроме прочего, зависит и от того, направлены ли их действия на общее благо. НПО неоднократно доказывали, что они могут, порой необычайно эффективно, решать реальные проблемы, как это было, например, в Таиланде после цунами зимой 2004 г. Кроме того, НПО не принимают решений, которые распространялись бы на все общество целиком, а лоббируют определенные интересы перед принятием политических решений. Естественно, демократическая внутренняя структура весьма желательна, но она станет необходимостью только тогда, когда НПО будут принимать политически значимые решения. Следующее положение касается как НПО, так и государств: нарушения, допущенные одними, нельзя приписывать другим¹. В конце концов, НПО вносят разнообразие в палитру интересов на международном уровне. Для демократизации же меж- и транснациональной политики необходимы соответствующие институты, которые еще предстоит создать.

2.2. Статус-кво: формально-правовой статус и фактическое участие НПО

За исключением Международного Красного Креста, НПО не обладают статусом субъектов международного права и, следовательно, и не являются членами ООН. Поэтому для участия НПО должны быть созданы другие правовые основы.

Большинство письменных зафиксированных норм участия НПО в системе ООН содержатся в Уставе ООН, резолюциях главных органов (прежде всего ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи) и в уставах вспомогательных органов и специализированных учреждений.

НПО имеют следующие формально-правовые возможности:

- статус наблюдателей позволяет присутствовать на заседаниях;
- право слова позволяет строго в рамках регламента делать устные заявления;
- право письменного заявления дает возможность распространить текст заявления, объем которого строго ограничен.

НПО никогда не получают права голоса. Оно предоставляется только странам-членам².

2.2.1. Формально-правовое и неформальное участие НПО

Формы доступа и участия диктуются интересами и потребностями различных органов и отделов ООН, в зависимости от сферы их деятельности. Соответственно варьируются формы участия НПО в целостной системе ООН, основывающиеся на массе разнообразных правил и неформальных прецедентов, которые никого ни к чему не обязывают (см. также табл. 1).

¹ Ср.: Марианна Байсхайм. 2005. С. 242 и след.

² Исключение составляет Международная организация труда, в исполнительные органы которой входят в равных долях представители работодателей и трудящихся.

Консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС)

Консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете предоставляет НПО наиболее широкие возможности участия в системе ООН. С одной стороны, он гарантирует активное участие в заседаниях Совета и подчиненных ему органов, с другой — благодаря ему НПО получают доступ в другие вспомогательные органы и специализированные учреждения, как, например, детский фонд УНИСЕФ.

Консультативный статус при ЭКОСОС был закреплен в 1945 г. в ст. 71 Устава ООН. Это единственное упоминание негосударственных организаций в уставных документах ООН:

«Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае надобности, с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации».

Конкретные предписания по участию НПО в работе ЭКОСОС содержатся в резолюции ЭКОСОС 1996/31 1996 г. Она была принята в результате трех лет реформ, последовавших после конференции в Рио-де-Жанейро 1992 г. и имевших целью обновление резолюции 1296 1968 г. При этом что-то, как, например, три указанные ниже категории консультативного статуса, сохранилось, а что-то, например, исключительный доступ к работе ООН международных НПО, было реформировано — отныне могли быть аккредитованы и НПО национального уровня.

Резолюция 1996/31 перечисляет требования, предъявляемые к НПО для аккредитации. Важнейшие из них — независимость от правительственных структур и функций, запрет на ориентацию на прибыль, связь деятельности НПО с работой ЭКОСОС, минимальный двухлетний стаж работы НПО, организационные структуры НПО, предполагающие демократические процедуры принятия решений, и максимальная независимость от государственного и коммунального финансирования¹.

Комитет по НПО при ЭКОСОС², состоящий из представителей 19 государств-членов ООН³, избирает НПО, предлагаемые для аккредитации, и передает этот список Совету для голосования. Существуют три категории консультативного статуса, различающиеся по степени участия:

- общий статус (*General Status*)

Такой статус получают НПО, занимающиеся практически всеми вопросами, стоящими в повестке дня ЭКОСОС и подчиненных ему органов. Как правило, таким широким требованиям удовлетворяют только

¹ См.: Рез. 1996/31, ч. 1.

² Иногда называется Межправительственным комитетом по НПО при ЭКОСОС. — *Прим. пер.*

³ Комитет НПО сформирован по региональному принципу: Африка — 5, Азия — 4, Восточная Европа — 2, Латинская Америка и острова Карибского моря — 4, «Группа западноевропейских и других стран» — 4. Члены комитета занимают посты в течение четырех лет (Резолюция 1996/31, парагр. 60).

крупные международные НПО. Они могут вносить изменения в повестку дня Совета, принимать участие в его официальных заседаниях в качестве наблюдателей и распространять письменные заявления объемом до 2000 слов. На заседаниях вспомогательных органов они частично имеют право слова;

- специальный статус (*Special Status*)¹

Специальный статус может быть присвоен НПО, специализирующимся в области лишь некоторых вопросов, входящих в компетенцию ЭКОСОС. Заранее получая проект повестки дня, официально они все же не имеют права вносить в нее изменения. НПО, получившие специальный статус, могут принимать участие в открытых заседаниях в качестве наблюдателей и распространять письменные заявления объемом до 500 слов. На заседаниях вспомогательных органов они частично имеют право слова;

- реестр (*Roster*)²

В реестр могут быть внесены НПО, занимающиеся отдельными вопросами из всего комплекса, над которым работает ЭКОСОС. На профильных заседаниях они могут помочь сформировать мнение Совета или Генерального секретаря. Они участвуют в заседаниях, где поднимаются именно те вопросы, которыми они занимаются, и лишь частично имеют право голоса.

в 1945 г. при ЭКОСОС было аккредитовано 40 НПО, в 1968 г. — 311, в 2004 г. — 2351³. В духе широкого понимания вышеозначенных критериев были аккредитованы также организации, связанные с частным сектором и ориентированные на прибыль, как, например, Международная торговая палата. Немецкие политические фонды также получили консультативный статус, так как смогли доказать нацеленность своей работы на общественное благо, хотя они преимущественно финансируются государством.

Процедура аккредитации неоднократно подвергалась критике, так как в Комитет по НПО входят члены, которые могут препятствовать участию одних НПО и оказывать политическую протекцию другим. Каково политическое значение аккредитации или же suspension той или иной НПО, наглядно демонстрирует случай Международной ассоциации геев и лесбиянок (ILGA). В 1994 г., год спустя после получения аккредитации, Международная ассоциация геев и лесбиянок была suspension. Антигомосексуальные круги США начали протестную кампанию, утверждая, что так ЭКОСОС скоро дойдет до поддержки педофилов. Вскоре Сенат США принял решение отозвать взносы в ООН в размере 129 млн американских долларов, если Международная ассоциация геев и лесбиянок не будет suspension. Кроме того, распространилось мнение, что надо провести дополнительную проверку соответствия НПО предъявляемым им требованиям, так как тщательный контроль не под силу Комитету. С 1948 г. деятельность НПО в ЭКОСОС в значительной степени координирует Комитет по неправительственным организациям, аккредитован-

¹ Иногда называется особым консультативным статусом. — *Прим. пер.*

² Иногда называется ограниченным статусом. — *Прим. пер.*

³ См.: Хельмут Фольгер. 2005. С. 14.

ным при ЭКОСОС (КОНГО¹). КОНГО, с одной стороны, берет на себя координацию интересов НПО, с другой — пристально следит за осуществлением частичного неформального участия НПО в системе ООН и пытается его расширить².

Комиссия по правам человека при ЭКОСОС

Комиссия по правам человека при ЭКОСОС — один из самых успешно работающих органов, подчиненных Совету. Она существенно способствовала установлению норм в области прав человека и с помощью *fact-finding missions* и докладов наблюдает за соблюдением прав человека государствами. Тем не менее она все чаще подвергается критике, так как порой в нее входят государства, которые сами нарушают права человека и при этом пытаются, используя членство в Комиссии, не допустить осуждения своей политики.

НПО, имеющие консультативный статус при ЭКОСОС, имеют доступ в Комиссию по правам человека и преимущественно выполняют в ней функцию «сторожевых псов». В результате многолетних отношений между НПО и Комиссией по правам человека были учреждены полуформальные и специальные процедуры, по сути предоставляющие НПО особые права. Например, Комиссия принимает информацию о нарушении прав человека от НПО, не имеющих консультативного статуса при ЭКОСОС, регулярно пользуются справками НПО эксперты Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

Ассоциированный статус при Департаменте общественной информации (ДОИ)

С 1948 г. Департамент общественной информации при Секретариате ООН предлагает НПО ассоциированный статус, с помощью которого общественные организации могут стать мультипликаторами в работе ООН по связям с общественностью. Для получения подобного статуса НПО должны доказать, что у них имеется серьезный интерес «поддерживать деятельность ООН и распространять сведения о ее принципах и работе в соответствии со своими целями, намерениями и природой и в рамках своих возможностей и своей деятельности»³.

Подробнее условия получения ассоциированного статуса сформулированы в резолюции ЭКОСОС 1297 (XLIV) от 20 мая 1968 г.

Вопрос о придании ассоциированного статуса решает секция ДОИ/НПО. Он предоставляется, если организация соответствует вышеназванным требованиям, признана в своей стране и на международной арене, существует по меньшей мере три года и намерена продолжить свою работу в будущем. Жела-

¹ Встречается также название КОНПО — Конференция неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС. — *Прим. пер.*

² Эндрю Райс, Кирил Ритчи. 1995. С. 256

³ См. www.dpi.un.org/dpi/ngosection

тельно также, чтобы НПО уже имела контакты с органами и специализированными учреждениями ООН.

НПО, уже имеющие консультативный статус при ЭКОСОС, должны только письменно обосновать свою заинтересованность в распространении в ООН достоверной информации. Это свидетельствует о неравных правах и возможностях НПО, так как ДООИ требует трехлетнего, а ЭКОСОС — только двухлетнего стажа работы организации на момент аккредитации.

В настоящее время в ДООИ ассоциировано около 1400 НПО¹. Они могут пользоваться всеми услугами ДООИ. Это прежде всего еженедельные брифинги НПО, ежегодная Конференция ДООИ/НПО на актуальную для ООН тему, сотрудничество с Информационным центром НПО (сбор информации со стороны НПО для ООН; учебные материалы и публикации ООН) и ежемесячная рассылка материалов.

Координацией интересов НПО занимается Исполнительный комитет ДООИ/НПО, состоящий из 18 членов. Он аккумулирует информацию, поступающую из НПО, и предоставляет ее ДООИ.

Генеральная Ассамблея (ГА)

Официально Генеральная Ассамблея никогда не признавала официального участия НПО. Ходатайство о пересмотре форм участия НПО во всех сферах деятельности ООН, поданное в Генеральную Ассамблею в ходе реформы статуса при ЭКОСОС в 1996 г., осталось без ответа. В 1997 г. Генеральная Ассамблея поручила Генеральному секретарю ООН сделать доклад, после чего в 1998 г. лишь расширила Рабочую группу по укреплению системы ООН, создав подгруппу «Неправительственные организации»². И все же неформально НПО часто принимают участие в работе некоторых главных и вспомогательных органов ГА, за исключением пленарных заседаний. Доступ в эти органы возможен при наличии консультативного статуса при ЭКОСОС³.

Формальная открытость Генеральной Ассамблеи для НПО по-прежнему остается одним из главных требований сообщества неправительственных организаций. Хотя официальное признание существующей практики не требует изменения Устава и может быть достигнуто изменением правил процедуры, в данный момент такая реформа нереализуема. Препятствием к ней, во-первых, является статус Генеральной Ассамблеи как центрального органа ООН: многие страны-члены ООН считают ГА неприступной крепостью, в которой проводится межправительственный обмен и которая должна таковой оставаться. Во-вторых, между странами-членами ООН нет единодушия в оценке той роли, какую должны играть НПО в системе ООН.

¹ Ирене Вайнци, 2005. С. 3.

² См. Понтер Плэгер, Томас Фичен. 2003. С. 213.

³ В некоторых специальных сессиях ГА принимали участие и НПО, не имеющие консультативного статуса. Примером может служить 19-я специальная сессия по проверке Повестки дня на XXI век (июнь 1997 г.) или 2-я специальная сессия по вопросам борьбы с наркоманией и наркоторговлей (июнь 1998 г.). Слушания ГА, проведенные при участии НПО в июне 2005 г., являются исключением, о котором см. ниже.

Совет Безопасности

НПО не имеют формально-правового статуса в Совете Безопасности. В отличие от неформального участия в работе Генеральной Ассамблеи, из-за ограничений при проведении слушаний и распространении информации в Совете Безопасности пока нет «лазеек» для участия НПО даже на неформальном уровне¹.

Только в 1990-е годы на фоне растущего числа миротворческих миссий ООН и процесса «Глобальное партнерство для предотвращения вооруженных конфликтов» возникли две формы участия НПО в деятельности Совета Безопасности:

- рабочая группа «НПО в миротворческих миссиях», состоящая из 38 человек, регулярно собирается в Нью-Йорке вместе с послами при ООН для неформального общения. Предметами встреч служат, с одной стороны, представление стратегических позиций соответствующих стран-членов ООН в конкретных ситуациях, находящихся на рассмотрении Совета Безопасности. С другой стороны, при этом обсуждаются и предложения НПО²;
- согласно «формуле Аррии», получившей название по имени венесуэльского посла при ООН и впервые примененной в 1992 г., члены Совета Безопасности могут приглашать других членов этого органа принять участие в брифинге НПО на актуальную тему. Особенность этой процедуры заключается в том, что она содержит формальные моменты, а именно: брифинги проходят хоть и не в помещениях Совета Безопасности³, но все же в залах заседаний ООН и включаются в расписание председателя Совета.

Вопрос об официальном и формальном признании этих зарождающихся слушаний в Совете Безопасности до сих пор открыто не ставился. Следует отметить, что тема возможного расширения Совета Безопасности заняла важное место в сложном обсуждении плана реформ, длившемся до декабря 2005 г. Серьезные разногласия между государствами по этому вопросу наглядно показывают, что члены ООН еще не готовы всерьез отнестись к формальному участию неправительственных организаций в деятельности фактически самого сильного органа ООН. Возможно, шансом для официального сотрудничества НПО в сфере безопасности станет Миротворческая комиссия, создание которой сейчас обсуждается (см. 4.4).

Секретариат

НПО в деятельности Секретариата могут участвовать разными путями. Для этого, помимо уже упомянутого ДООИ, были созданы так называемые службы связи, то есть пункты контактов и связей НПО. НПО осуществляют

¹ Хельмут Фольгер. 2005. С. 14.

² См. точный план заседаний и дальнейшую информацию в Интернете на сайте www.globalpolicy.org/securitycouncil.htm.

³ Исключением явились официальные слушания двух неправительственных организаций о роли НПО в миротворческом процессе в зале заседаний Совета Безопасности в 2004 г., когда председателем Совета был представитель Филиппин.

контакт с Секретариатом либо неформально, либо на основании консультативного статуса при ЭКОСОС.

В докладе 1998 г. об отношениях НПО и ООН Генеральный секретарь ООН рекомендовал всем отделам Секретариата учредить такие службы связи для НПО. Однако некоторые отделы Секретариата организуют подобные службы связи только в тех случаях, когда это отвечает их собственным интересам и потребностям. В 2002 г. в системе ООН существовало 54 службы связи с НПО. При этом Управление по координации гуманитарной деятельности учредило службу связи с неправительственными организациями, а при Департаменте по экономическим и социальным вопросам существует собственная секция НПО, что объясняется высокой активностью НПО в работе ЭКОСОС.

Другой пример сотрудничества с НПО представляет Департамент по вопросам разоружения. Он сотрудничает с Комитетом НПО по вопросам разоружения (NGO Disarmament Committee), учрежденным при КОНГО, и Специальным комитетом НПО по вопросам разоружения (NGO Special Committee on Disarmament) со штаб-квартирой в Женеве. Департамент, с одной стороны, информирует НПО о текущих дебатах в ООН по вопросам разоружения, с другой — координирует участие НПО в конференциях по разоружению, предлагая странам-членам ООН список НПО для аккредитации. Критерии, по которым отбираются организации, не всегда ясны.

Таблица 2. Обзор. Участие НПО в системе ООН

| ОРГАН ООН | СТАТУС | ПРАВОВОЕ ОСНОВАНИЕ |
|---|--|---|
| Экономический и Социальный совет (ЭКОСОС) | консультативный (3 категории — статус наблюдателей, частичное право слова, право распространения письменных заявлений): 1) общий консультативный статус — НПО, работающие во всех сферах деятельности ЭКОСОС; 2) специальный консультативный статус — НПО, работающие в некоторых сферах деятельности ЭКОСОС; 3) реестр (Roster) — НПО, которые могут оказать содействие ЭКОСОС в определенных вопросах или уже консультирующие другие специализированные учреждения ООН | ст. 71 Устава ООН; резолюция 1996/31 |
| Департамент общественной информации (ДОИ) | ассоциированный (прежде всего распространение информации) НПО, имеющие обоснованный интерес к вопросам, стоящим на повестке дня ООН, и доступ к широкой или заинтересованной аудитории | Резолюция ЭКОСОС 1297 (XLIV) 20.05.1968 |
| Генеральная Ассамблея | формально-правового статуса нет Неформальное урегулирование: участие в заседаниях главных и вспомогательных органов, но не в официальных пленарных заседаниях | Частично резолюция 1996/31 |

| | | |
|-------------------------------|---|----------------------------|
| Совет Безопасности | формально-правового статуса нет Неформальное содействие: — рабочие группы НПО в миротворческих миссиях, которые регулярно собираются совместно с представителями стран-членов ООН; — «формула Аррии»: члены Совета Безопасности могут приглашать других членов Совета на брифинг НПО не в помещениях Совета, хотя и в зале заседаний ООН | Частично Резолюция 1996/31 |
| Секретариат | службы связи с неправительственными организациями Например, в Департаменте по вопросам разоружения; секции ДООИ/НПО; Управлении по финансированию развития; Управлении по координации гуманитарной деятельности; Управлении Верховного комиссара по правам человека; Коренные народы ; Отделе по правам палестинцев; Справочном бюро; Комиссии социального развития; Комиссии по устойчивому развитию. | |
| ССНПО | межучрежденческий постоянный комитет Открытое место встреч для НПО в системе ООН, предоставление важной информации для НПО и организации мероприятий | |
| Специализированные учреждения | высокая вариативность Правила варьируются в зависимости от органа или учреждения | Частично резолюция 1996/31 |

Источник: Хельмут Фольгер. 2005. С. 14. С некоторыми дополнениями.

Специализированные учреждения

Многообразие и частичная организационная самостоятельность внутри системы ООН специализированных учреждений предоставляют разнообразные возможности для участия НПО. Во многих специализированных учреждениях необходимое условие доступа — консультативный статус при ЭКОСОС, например, этот статус необходим для работы в детском фонде УНИСЕФ и в Программе развития ООН.

Форма участия НПО варьируется от финансируемого ЮНЕСКО Постоянного комитета по НПО до переговоров и встреч по вопросам беженцев в рамках программ «Партнерство в действии» (PARInAC), организуемых Управлением Верховного комиссара по делам беженцев, существующим с 1995 г. Консультативным комитетом НПО по вопросам беженцев (25–30 представителей муниципалитетов), а также неформальных приглашений на заседания правления ПРООН и официального статуса наблюдателей во время заседаний правления УНИСЕФ.

Служба связи с неправительственными организациями (ССНПО)

Самостоятельная Служба связи с неправительственными организациями стала важной площадкой встреч для НПО в системе ООН. Служба связи, соединяющая многие органы, действует самостоятельно, работает достаточно независимо и уже признана в системе ООН. До недавнего времени планировалось интегрировать ее в структуры Секретариата. Однако эти планы теперь отложены, и существование Службы поставлено под угрозу.

Служба связи представляет собой открытое место встреч для всех НПО, в том числе и не имевших в прошлом опыта сотрудничества с ООН. ССНПО, с одной стороны, связана со странами-членами ООН, которым она предоставляет информацию об актуальных событиях и процессах, протекающих в сообществе НПО, с другой — она информирует НПО и консультирует их по вопросам участия в системе ООН. В последние 12 лет ССНПО в немалой степени способствовала усилению НПО Юга в системе ООН и тем самым добилась того, что теперь в системе ООН участвует более 5000 НПО Юга.

2.2.2. Всемирные конференции ООН 1990-х годов

В 1990-е годы ООН продолжила цикл всемирных конференций по правам человека, положению женщин, окружающей среде, начало которым было положено еще в конце 1960-х (например, Конференция по правам человека в Тегеране 1968 г.). В отличие от конференций прошлых лет всемирные конференции 1990-х годов проходили под знаком изменяющегося миропорядка после окончания «холодной войны».

Прежде всего акцент переместился с классических вопросов безопасности и внешней политики на такие животрепещущие мировые проблемы, как загрязнение окружающей среды, бедность, права человека и положение женщин¹.

Кроме того, всемирные конференции продемонстрировали рост числа и влияния негосударственных субъектов на международной арене. Активно участвуя в конференциях и проводя собственные параллельные форумы, НПО в значительной мере повлияли на процесс переговоров и внесли существенный вклад в его результаты. На первой всемирной конференции 1990-х годов по окружающей среде и развитию («Планета Земля», 1992 г.), проходившей в Рио-де-Жанейро, было официально зарегистрировано 1400 НПО. 18 000 человек приняли участие в параллельно проходившем форуме НПО. Для сравнения: на конференции по правам человека, проходившей в 1993 г. в Вене, была официально зарегистрирована 891 и допущено присутствие 1400–1500 НПО, что стало показателем менее представительного участия гражданского общества². Впечатляет число НПО, принявших участие в четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 г.). На ней было зарегистрировано 3000 НПО, представленных 300 000 человек³.

¹ См.: Дирк Месснер. 2001. С. 3.

² Это объясняется политикой блокады в отношении участия НПО со стороны арабских и азиатских стран (см.: Диана Отто. 1996. С. 118).

³ См.: Мери Кларк и др. 1998. С. 9.

Начиная с конференции в Рио-де-Жанейро и вплоть до последней Всемирной конференции по положению женщин в Пекине в 2005 г. на этих форумах были аккредитованы НПО как с консультативным статусом при ЭКОСОС, так и не обладающие таким статусом. Критерием для аккредитации НПО, не имеющих консультативного статуса, является обоснованный интерес к теме конференции. Доступ на конференции НПО, не аккредитованных при ЭКОСОС, позволил некоторым экспертам усмотреть в этом максимальные возможности участия НПО в системе ООН¹.

Разумеется, получив право участия и право слова уже в подготовительных комитетах (*PrepComs*) и имея разные основания для вхождения в состав официальных государственных делегаций, НПО могли существенно влиять на содержание итоговых документов всемирных конференций. Но нельзя забывать, что формы участия в подготовительном процессе подвергались со временем все большим ограничениям. В последней стадии подготовки трех вышеназванных всемирных конференций 1990-х годов, то есть при обсуждении итоговых документов, НПО были исключены из процесса обсуждения и лишь частично могли принимать участие в официальных пленарных заседаниях только в качестве наблюдателей².

Благоприятнее всего для активного участия НПО в системе ООН была конференция 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Во-первых, на ней в реестр (*Roster*) ЭКОСОС были внесены все НПО. Во-вторых, по завершении конференции была создана Комиссия ЭКОСОС по устойчивому развитию (*Commission on Sustainable Development*). В ее заседаниях могли участвовать и не аккредитованные общественные организации. Критерием их участия являлась их принадлежность к одной из девяти основных групп (*main groups*)³.

Следует также отметить, что проблемы, поставленные на всемирных конференциях, постоянно выпадали из поля зрения субъектов международной политики, так как на нынешней повестке дня меж- и транснациональной политики доминируют вопросы безопасности и Цели развития тысячелетия. Сообщество НПО должно поставить перед собой задачу вернуться к решениям всемирных конференций и включить их в круг актуальных проблем современных дискуссий.

2.2.3. Июнь 2005 г. — неформальные слушания Генеральной Ассамблеи при участии НПО

Первые «неформальные, интерактивные слушания Генеральной Ассамблеи при участии неправительственных организаций, общественных организаций и частного сектора»⁴, проходившие 23–24 июня 2005 г., были составной частью процесса реформирования ООН и подготовки Встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г.

¹ См. напр.: Диана Отто. 1996. С. 118; Эндрю Райс и Кирилл Ритчи. 1995. С. 256; Йенс Мартенс. 2005. С. 13. Последний указывает на регресс в доле участия НПО в нынешнем процессе *Тысячелетие +5* по сравнению с всемирными конференциями ООН.

² См.: Мери Кларк. 1998. С. 20 и след.

³ Девятью основными группами являются: женщины; дети и молодежь; коренные народы; неправительственные организации; местные власти; трудящиеся и профсоюзы; деловые круги и промышленность; научно-технические круги; фермеры.

⁴ www.un-org/ga/civilsocietyhearings

Уникальность июньских слушаний при участии НПО — в противоположность участию НПО в предыдущих специальных сессиях ГА — состоит в том, что представители НПО на них не только являлись экспертами, но и представляли гражданское общество, то есть сами НПО были темой сессии. Главным на неофициальном заседании был голос гражданского общества, столь необходимый при проведении реформ.

Критики видят в неформальных слушаниях исключительно «утешительный приз» гражданскому обществу, которое частично было исключено как из подготовки, так и из самой Встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г. На официальное пленарное заседание были допущены два представителя НПО, а на заседание по вопросам финансирования развития (*Financing for Development*) только одна докладчица от НПО. Это регресс в деле участия гражданского общества в международной политике, особенно по сравнению с всемирными конференциями 1990-х годов¹.

Исключение гражданского общества из числа участников Встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5*, если учесть необходимость эффективной многополярной структуры для решения глобальных проблем, несомненно, ложный путь для мирового сообщества. Но оценивать июньские слушания 2005 г. нужно не только по этому показателю. Скорее в них нужно видеть новый формат мероприятий, предоставляющий НПО потенциальные новаторские формы участия.

Идеей, лежащей в основе слушаний, было создание возможностей для интерактивного обмена между тремя группами субъектов международной политики — странами-членами ООН, НПО и представителями частного сектора, — которые могли бы способствовать созданию эффективной многополярности. Словосочетание «организации гражданского общества» в названии мероприятия не предполагает расширения группы субъектов, но служит исключительно для формального различения НПО, имеющих (НПО) и не имеющих (общественные организации) статуса при ЭКОСОС. Более половины из 304 участвовавших организаций были уже аккредитованы при ЭКОСОС (см. табл. 3).

Таблица 3

| Статус | Консультативный статус при ЭКОСОС | Гражданское общество | Частный сектор |
|--------|-----------------------------------|----------------------|----------------|
| | 164 | 130 | 10 |

Источник: Официальный список участников см. www.un-ngls.org

Подготовка к слушаниям уже показала, что и ООН, и НПО проявили высокую степень готовности к конструктивному сотрудничеству. Готовила слушания рабочая группа², состоящая из представителей субъектов гражданского

¹ См.: Йенс Мартенс. 2005. С. 13.

² Членами рабочей группы были: Джемма Абада (Международная конфедерация профсоюзов), Ваху Каара (Всемирный призыв к борьбе против бедности), Рут Кахурананга (Глобальное движение за детей), Ванди Каньяко (Глобальное партнерство для предотвращения вооруженных конфликтов), Александра Скампини (Всемирный призыв к борьбе против бедности), Эд Шенкенберг (Международный совет добровольных агентств), Билл Стибрейви (Международная торговая палата), Пера Уэллс (Сеть НПО *Тысячелетие +5*), Йоханна Вешлер (Комитет НПО по правам человека), Юна Цайтлин (Женская организация по окружающей среде и развитию).

общества, председателя ГА Жана Пинга и сотрудников Службы связи с неправительственными организациями ООН – НПО (ООН – ССНПО) в Нью-Йорке. Кроме того, из недр сообщества НПО возникла Сеть НПО *Тысячелетие +5* (M + 5 NGO Network), созданная по инициативе КОНГО и секции ДОИ/НПО. В ее обязанности вошло внутреннее голосование, в том числе по вопросу об открытом рассылочном списке. Большой объем информации о необходимых мероприятиях для подготовки слушаний был передан представительницей «Сети НПО *Тысячелетие +5*» рабочей группе председателя ГА.

Несмотря на слаженную подготовку, в Сеть НПО *Тысячелетие +5*, к сожалению, поступило очень мало письменных комментариев от организаций Юга, большинство комментариев пришло из НПО США. Кроме того, процедура выбора рабочей группой общественных организаций, получивших право активно участвовать в слушаниях, была не очень прозрачной¹.

Таблица 4. Слушания с участием НПО (2005 г.): региональная принадлежность организаций

| Регион/Заседание | I | IIa | IIb | III | IV | Всего |
|-------------------------------|----------------|----------------|-----------|----------------|----------------|------------|
| Юг | 36 | 48 | 40 | 34 | 20 | 178 |
| Африка южнее Сахары | 8 | 13 | 16 | 10 | 7 | 54 |
| Северная Африка | 1 | 10 | 1 | 2 | 1 | 15 |
| Азия | 12 | 17 | 10 | 16 | 5 | 60 |
| Латинская Америка | 15 | 8 | 13 | 6 | 7 | 49 |
| Север | 25 | 19 | 20 | 21 | 31 | 116 |
| Европа | 10 | 10 | 8 | 7 | 12 | 47 |
| Северная Америка ² | 13 | 8 | 11 | 14 | 16 | 62 |
| Австралия | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 7 |
| Юг – Север | 1 ³ | 2 ⁴ | — | 5 ⁵ | 2 ⁶ | 10 |
| | 62 | 69 | 60 | 60 | 53 | 304 |

Римские цифры соответствуют четырем заседаниям по следующим темам: I — свобода жить в достойных человека условиях; IIa — свобода от нищеты (Цели развития тысячелетия); IIb — избавление от нужды (финансирование развития); III — избавление от страха; IV — укрепление ООН.

Источник: Официальный список участников www.un-ngls.org

Содержание слушаний 23–24 июня 2005 г. определили доклад о реформах «При большей свободе» Генерального секретаря Кофи Аннана и первый проект Итогового документа (*Draft Outcome Resolution*), который в сентябре 2005 г.

¹ Критериями отбора, приведенными Перой Уэллс, членом рабочей группы, являлись: сбалансированное представительство женщин и мужчин, региональный состав, состав по секторам (НПО и частный сектор) и языковой критерий. Из 1000 организаций, подавших прошение об аккредитации, на слушания были аккредитованы 304 НПО.

² США и Канада, причем всего было представлено только 5 канадских НПО.

³ Эквадор и Канада.

⁴ Индия и США, Гана и Швейцария.

⁵ Либерия и США, Сомали и Швеция, Гайана и Великобритания, Пакистан и Великобритания, Суринам и Нидерланды.

⁶ Танзания и США, Либерия и США.

должны были принять на Саммите *Тысячелетие +5* главы государств и правительств и который в идеале мог создать базу для дальнейших реформ ООН.

Пять заседаний, каждое из которых начиналось с пятиминутных заявлений 6–8 негосударственных представителей и продолжалось дискуссией стран-членов ООН и активных участников гражданского общества, показали, что сообщество НПО обладает высокой способностью к кооперации и координации, как и компетентностью. Отдельные заявления были содержательны и убедительны и хорошо согласовывались между собой. Помимо всего прочего, это вытекало из выступлений многих представителей НПО, государственных организаций, организаций частного сектора, последовательно критиковавших маргинализацию женщин в процессе *Тысячелетие +5* и указывавших на регресс по сравнению с результатами всемирных конференций по положению женщин.

Несомненным успехом слушаний стало невероятно активное участие НПО из развивающихся стран. В отличие от предыдущих международных встреч, на которых преобладали «белые, мужские НПО из северных стран», здесь было больше НПО Юга: 178 из 304 организаций-участниц представляли южные страны, из них 54 из Африки южнее Сахары, 15 из Северной Африки, 60 из Азии и 49 из Латинской Америки (см. табл. 4). Среди организаций из северных стран преобладали НПО из США. Из Европы преобладали НПО из скандинавских стран и почти не были представлены НПО Южной Европы. На заседании по реформе ООН доминировали НПО Севера. Из Германии активно участвовала всего одна НПО. Кроме того, участие принимали 10 организаций, имеющих штаб-квартиры и на Юге, и на Севере.

Таблица 5. Слушания при участии НПО (2005 г.): тематическая направленность организаций

| Сфера деятельности | Число НПО |
|------------------------------------|-----------|
| Женщины | 40 |
| Общее развитие | 25 |
| Молодежь | 27 |
| Права человека | 19 |
| Посредники ¹ | 17 |
| Исследования | 16 |
| Мир/Конфликты | 15 |
| Окружающая среда | 15 |
| Религия | 14 |
| Дети/Семья | 13 |
| Сельское хозяйство | 12 |
| Национальное развитие ² | 10 |
| Гуманитарная помощь | 9 |
| Коренные народы, меньшинства | 9 |

¹ Здесь речь идет прежде всего об НПО, сфера интересов которых — усиление роли и координации деятельности посредников в определенных областях.

² НПО, целью которых является развитие внутри страны.

| | |
|-----------------------------------|------------|
| ООН | 9 |
| Образование | 8 |
| Здоровье | 8 |
| Демографическая политика | 5 |
| Социальное развитие | 4 |
| Политическое участие ¹ | 4 |
| Беженцы | 3 |
| Другие ² | 12 |
| Частный сектор ³ | 10 |
| Всего | 304 |

Источник: Официальный список участников www.un-ngls.org

Если учитывать не только региональную принадлежность, но и сферу деятельности отдельных негосударственных организаций, то можно утверждать, что женские организации по сравнению с другими были представлены весьма активно (см. табл. 5). Выставляя в качестве одного из основных требований НПО более активное участие женщин, сами НПО последовательны. Однако то, что на деле этого не получается, видно из соотношения участников (157) и участниц (147).

Изначальное стремление развернуть интерактивную дискуссию между тремя группами субъектов практически не увенчалось успехом, состоялась она только в конце слушаний. Хотя страны-члены ООН (вопреки опасениям) были представлены неплохо, примерно двумя третями. Однако это не привело к интерактивной дискуссии, последовало лишь несколько заявлений активных участников и несколько высказываний стран-членов ООН. Из государств высказались преимущественно страны ЕС и Южной Америки — Чили, Аргентина и Бразилия. Обмен мнениями с частным сектором, который был слабо представлен и играл не совсем понятную роль, также практически не состоялся.

И все же окончательную оценку слушаний, несмотря на прозвучавшую здесь критику, можно считать положительной. Новый формат слушаний, которые предполагается проводить ежегодно и в дальнейшем, сочетает неформальное и формальное участие НПО в работе Генеральной Ассамблеи. Это может стать первым шагом к давно требуемой открытости Генеральной Ассамблеи для НПО. Кроме того, такой формат мероприятий в дополнение к педантично проводимым и тематически ограниченными всемирным конференциям ООН дает НПО шанс связать различные секторы своего сообщества.

В табл. 6 представлен подробный обзор потенциальных новшеств, которые можно использовать на будущих слушаниях, и возможностей совершенствования интерактивных заседаний Генеральной Ассамблеи.

¹ НПО, занимающиеся вопросами политического участия и политических систем, прежде всего демократических.

² НПО, включенные в категорию «Другие», работают в следующих областях: люди с ограниченными возможностями; коммуникация; мировая экономика; защита животных.

³ Следуя принятой здесь терминологии, организации частного сектора, такие, как, например, профсоюзы, не включаются в состав НПО.

Таблица 6. Оценка слушаний Генеральной Ассамблеи ООН при участии НПО, гражданского общества и частного сектора (июнь 2005 г.)

| |
|---|
| <p>Новшества, которые можно использовать в будущем:</p> <ul style="list-style-type: none"> • учреждение неформальных слушаний при участии гражданского общества в качестве составной части заседаний Генеральной Ассамблеи ООН; • продолжение регулярных встреч между НПО и аппаратом председателя Генеральной Ассамблеи; • усиление координационных возможностей глобального сообщества НПО посредством стратегического планирования слушаний; • преодоление существующих предрассудков государств в отношении НПО посредством регулярных заседаний и постоянного сотрудничества. <p>Предложения по совершенствованию:</p> <ul style="list-style-type: none"> • повышение прозрачности процедур отбора докладчиков и активных участников подготовительного этапа; • более активное привлечение организаций Юга в подготовительный процесс; • эффективное использование встреч для развития связей между секторами общественных субъектов, например, посредством организованных для этого рамочных мероприятий; • усиление взаимодействия между государствами, гражданским обществом и частным сектором посредством изменения распорядка отдельных заседаний. |
|---|

3. Доклад Кардозу «Гражданское общество и глобальное управление»

Июньский доклад 2004 г. «Гражданское общество и глобальное управление», получивший название по имени руководителя Группы, является на данный момент последним в ряде докладов и попыток реформирования форм участия НПО в ООН (см. табл. 7).

Таблица 7. Доклады и инициативы реформ по усилению участия НПО в ООН

| Год | Доклад или инициативы по реформированию |
|------------|---|
| 1993–1996 | Реформа консультативного статуса при ЭКОСОС Резолюция ЭКОСОС 1996/31 от 25 июля 1996 г. |
| 1994 | Рабочая группа Секретариата по НПО |
| 1996 | ЭКОСОС призывает ГА пересмотреть участие НПО в системе ООН Решение ЭКОСОС 1996/297 |
| 1997 | ГА поручает Генеральному секретарю проанализировать существующие отношения между ООН и гражданским обществом |
| Июль 1998 | «О существующих договоренностях в отношении НПО» Доклад Генерального секретаря Документ A/53/170 от 10 июля 1998 г. |

| | |
|---------------|---|
| Сентябрь 1998 | Создание подгруппы «Неправительственные организации» в рамках рабочей группы ГА «Укрепление деятельности ООН» |
| 2002 | «Усиление ООН: повестка дня для дальнейших перемен» Доклад Генерального секретаря Документ А/57/387 от 23 сентября 2002 г. |
| Июнь 2004 | «Гражданское общество и глобальное управление» Доклад Группы Кардозу Документ А/58/817 от 11 июня 2004 г. |
| Сентябрь 2004 | Доклад Генерального секретаря по просьбе Комитета высокого уровня по взаимоотношениям ООН и НПО Документ А/59/354 от 13 сентября 2004 г. |

Как видим, среди фундаментальных инициатив по реформированию доклад Кардозу является наиглавнейшим. Однако его затмили последующие доклады о глобальной структуре безопасности (декабрь 2004 г.), о Целях развития тысячелетия (январь 2005 г.) и доклад о реформах Генерального секретаря ООН «При большей свободе» (март 2005 г.), в результате чего он не был использован для выдвижения конкретных предложений по реформам для Саммита *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г.

3.1. Мандат, состав и порядок работы

Во втором своем докладе о реформах «Укрепление ООН: курс на дальнейшие перемены» Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан приветствовал более активное вовлечение НПО в систему ООН, так как только в союзе с ними может быть реализована Декларация тысячелетия. Группа экспертов высокого уровня должна пересмотреть отношения между ООН и гражданским обществом и дать практические рекомендации для их улучшения¹.

Учитывая мнение государств, скептически относящихся к перспективе активного участия негосударственных субъектов в системе ООН, Генеральный секретарь очень осторожно и расплывчато сформулировал задачи созданной группы: «Пересмотреть существующие общий курс, решения и деятельность организаций гражданского общества и их участия в совещательной работе и процессах ООН; согласовать позитивный опыт в системе ООН и в других международных организациях с тем, чтобы создать возможности новых и лучших путей взаимодействия с неправительственными организациями и другими организациями гражданского общества...»².

В феврале 2003 г. он учредил группу экспертов под руководством бывшего президента Бразилии Фернандо Энрике Кардозу. В Группу Кардозу вошли представители политического, научного сообщества и гражданского общества — Багар Асади (Иран), Мануэль Кастельса (Испания), Бригитта Даль (Швеция), Пегги Дьюлани (США), Андре Эрдёш (Венгрия), Хуан Майр (Колумбия), Малини Мера (Индия), Куми Найдоо (ЮАР), Мери Рейселис (Филиппины), Пракаш Ратилал (Мозамбик) и Амината Траоре (Мали).

В течение года Группа трижды собиралась на рабочие заседания в Нью-Йорке и провела 58 региональных воркшопов, консультативных встреч и бри-

¹ См.: Хельмут Фолькер. 2005. С. 13.

² Документ А/58/817. С. 1.

фингов. Она стремилась привлекать к своей работе общественные организации, парламентариев, представителей муниципальных властей, фондов, сотрудников ООН¹.

3.2. Содержание доклада Кардозу

Главная цель, поставленная в докладе Кардозу «Гражданское общество и глобальное управление», — создание глобального партнерства (*multi-stakeholder Partnerships*) для решения глобальных проблем. Концептуально доклад базируется на идее избирателей (*constituencies*) из числа представителей гражданского общества, частного сектора и государственных институтов. В докладе называются следующие институции: частные предприятия, церкви, парламенты, НПО, местные власти и профсоюзы.

Доклад Кардозу содержит 30 предложений по улучшению отношений между ООН и гражданским обществом. Важнейшие из них следующие:

- предложение 2. Проведение глобальных дискуссий по насущным темам. Анализ глобальных проблем, проведенный на интерактивных «круглых столах», должен послужить основой формулирования целей и норм всемирной конференции. Достижение этих целей должно быть обеспечено глобальным партнерством, проконтролировано и оценено на слушаниях.
- предложение 6. Открытость Генеральной Ассамблеи. Доступ на Генеральную Ассамблею для субъектов гражданского общества надлежит реформировать таким образом, чтобы они могли принимать участие в специальных сессиях и работе комитетов.
- предложение 12. Совету Безопасности необходимо усилить сотрудничество с гражданским обществом, развивая «формулу Аррии», проводя семинары по актуальным темам и подключая общественные организации к работе миротворческих миссий.
- предложения 13–18. Усиление сотрудничества с избранными представителями стран-членов ООН. Это должно укрепить легитимный базис ООН.
- предложения 19–23. Стандартизация и деполитизация процедуры аккредитации. В результате реформы аккредитации необходимо централизовать и упростить доступ общественных организаций к работе ООН. Аккредитация в будущем должна осуществляться при Генеральной Ассамблее. Для этого предусмотрено создание Бюро по аккредитации, которое по вопросам отбора НПО должно консультировать компетентный совет. Окончательный отбор следует возложить на комитет Генеральной Ассамблеи. Для проведения этой реформы следует пересмотреть и систематизировать существующие в системе ООН процедуры аккредитации.
- предложения 20–21. Разработка Секретариатом кодекса поведения для общественных организаций. Деятельность общественных организаций следует регламентировать соответствующими правилами.

¹ См.: сайт Группы: www.un.org/reform/panel.htm

- предложение 24. Создание Бюро по деятельности и партнерству избирателей (*Office of Constituency Engagement and Partnerships*) при Секретариате, для руководства которым следует учредить пост помощника Генерального секретаря. Его аппарат должен служить координационным центром деятельности гражданского общества в ООН и подразделяться на Сектор гражданского общества (*Civil Society Unit*), Сектор избранных представителей по связям с неправительственными организациями (*Elected Representative Liaison Unit*), Бюро по глобальному партнерству (*Global Compact Office*) и Секретариат по проблемам коренных народов (*Secretariat on Indigenous Issues*).
- предложения 26–27. Создание при Секретариате двух финансовых фондов — для финансовой поддержки НПО Юга (Целевой фонд) и для расширения возможностей общественных организаций.

3.3. Анализ

Доклад Кардозу был сдержанно принят и государствами-членами ООН, и НПО и до сих пор не оказал решающего влияния на текущие дебаты о реформе. Субъекты международной политики еще не созрели для реализации концепции глобального партнерства¹. Воплощение этой концепции предполагает равноправие партнеров. Но сегодня между субъектами меж- и транснациональной политики царят асимметричные отношения, которые можно изменить, только преодолев классический принцип суверенитета, подразумевающий исключительно государства.

В сложившейся международной ситуации концепция избирателей только ослабит роль межправительственных организаций и государств. Ни НПО, ни частный сектор сегодня не обладают достаточной политической легитимностью, чтобы выступать как равноправные партнеры государств. Кроме того, должна быть повышена роль частного сектора как субъекта ООН. Но, учитывая то, что участие организаций частного сектора в деятельности ООН, например в «Глобальном договоре», началось недавно и до сих пор не стало масштабным, есть все основания сомневаться в этом. Субъекты частного сектора прежде всего должны доказать свой интерес к надежному и прочному сотрудничеству с ООН.

Конкретные выводы относительно предложений Группы можно сформулировать следующим образом:

- следует приветствовать организацию глобальной дискуссии на актуальные темы. Это может стать системным развитием всемирных конференций ООН. В интересах международной общественности это, однако, не должно привести к утрате всемирными конференциями ООН их значения как главных событий;
- предложения Группы Кардозу по открытости Генеральной Ассамблеи разочаровывают. Они описывают существующий статус-кво и не несут никаких новых идей. Хотя справедливости ради следует отметить, что слушания при участии гражданского общества в июне 2005 г. (см. 2.3.3) были проведены именно благодаря деятельности Группы;

¹ См.: Томас Фюс. 2005. С. 3.

- следует приветствовать активизацию уже практикующегося участия общественных организаций в работе Совета Безопасности. Проведение семинаров и дальнейшее развитие «формулы Аррии» могут стать следующим шагом в формализации участия НПО в работе Совете Безопасности;
- в целом желательно более активное сотрудничество ООН с национальными парламентами. Но для того чтобы в международной политике связать парламентские интересы с политическими процессами принятия решений, необходимы соответствующие институты. В этой связи высказываются различные предложения, например, создание «второй палаты» помимо Генеральной Ассамблеи, в которой были бы представлены парламентарии из стран-членов ООН. В июне 2005 г. германский Бундестаг в связи с докладом Кардону также высказался, во-первых, за контроль политики ООН со стороны национальных парламентов, а во-вторых, за создание соответствующего института парламентского собрания в ООН¹.

В качестве критического замечания следует отметить, что доклад Кардону усугубляет и без того немалую терминологическую путаницу в отношении субъектов ООН: парламентарии являются политически легитимными представителями государственных учреждений. В соответствии со своим легитимным статусом они обладают большими правами в международной политике, чем субъекты гражданского общества. Межпарламентский союз (IPU), уже много лет принимающий участие в «парламентаризации глобальной политики», уклонился от уравнивания в правах гражданского общества;

- стандартизация и упорядочение различных процедур аккредитации, например при ЭКОСОС или при ДООИ, облегчили бы общественным организациям доступ в ООН. Из доклада неясно, по каким критериям общественные организации могут получить доступ в ООН и в чем тут разница между НПО и организациями частного сектора. Перенести процедуру аккредитации в Генеральную Ассамблею имело бы смысл, если бы с этим были связаны формально-правовой статус и официальная процедура участия НПО в заседаниях Генеральной Ассамблеи². Кроме того, необходимо, чтобы НПО, аккредитованные при ЭКОСОС, сохранили свой консультативный статус, а страны-члены ООН, противодействующие участию НПО, не монополизировали выборный комитет. Наконец, спрашивается, не слишком ли велик предложенный трехлетний срок для пересмотра существующей процедуры аккредитации;
- выработка механизмов контроля и кодекса поведения для общественных организаций могла бы усилить политическую легитимность НПО в международной политике. Государства, критически настроенные по отношению к НПО, часто используют дефицит контроля за деятельностью НПО, пытаясь воспрепятствовать их формальному участию в сис-

¹ См. публикацию Бундестага 15/5690 от 15 июня 2005 г.

² См.: Хельмут Фолькер. 2005. С. 16.

теме ООН. Кодекс должен регулярно пересматриваться сообществом НПО совместно с Секретариатом;

- введение поста помощника Генерального секретаря для связей с общественными организациями повысило бы роль гражданского общества в системе ООН. Сочетание различных задач и сфер деятельности в одном Бюро по деятельности и партнерству избирателей (*Office of Constituency Engagement and Partnerships*) не рекомендуется, так как вследствие этого могут быть утрачены разного рода достижения, например, ослаблен политический статус коренных народов, долгие годы боровшихся за самостоятельный форум. Кроме того, может быть поставлена под угрозу важная роль Службы связи с неправительственными организациями (ССНПО) (см. с. 157)¹;
- создание Целевого фонда для финансовой поддержки НПО Юга и фонда для расширения возможностей общественных организаций следует приветствовать. Эти фонды могли бы способствовать активизации участия НПО Юга, и, таким образом, широкое участие НПО Юга в слушаниях в июне 2005 г. не станет исключением.

В докладе «При большей свободе»² Генеральный секретарь ООН, будучи прагматиком, использовал те предложения по реформам из доклада Кардозу, которые могут быть реализованы. Прежде всего это единый стандарт процедуры аккредитации и ее перенос в Генеральную Ассамблею, создание двух целевых фондов для финансовой поддержки НПО и реформирование структуры Секретариата. От концепции избирателей, изложенной в докладе, Генеральный секретарь дистанцировался и сосредоточился преимущественно на НПО.

В дальнейших дебатах о реформах предложения Группы Кардозу практически не были учтены. Попыталось провести резолюцию об усилении гражданского общества для принятия на Саммите *Тысячелетие +5* бразильское правительство. Оно поддержало прежде всего предложения Группы Кардозу по созданию при Секретариате центрального бюро. Сообщество НПО положительно оценило доклад Кардозу в части проведения в июне 2005 г. слушаний при участии НПО, что повысило весомость доклада.

4. Являются ли предложения по реформированию ООН шансом на обновление форм участия НПО в системе ООН?

Шансы на среднесрочное обновление форм участия НПО в системе ООН неплохие, хотя конкретных и ясных предложений в ходе дискуссии сделано не так уж и много.

Последние доклады и документы, связанные с процессом реформирования, ограничиваются весьма общими формулировками о вкладе, который вносят общественные организации в решение глобальных проблем и работу ООН. Так, например, в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам читаем: «Мы приветствуем позитивный вклад неправительственных ор-

¹ Там же.

² Документ А/59/354 от 13 сентября 2004 г.

ганизаций, гражданского общества и частного сектора в дело реализации программ по развитию, безопасности и защите прав человека...»¹.

В то же время в докладах указывается на необходимость открыть ООН и для субъектов гражданского общества. Генеральный секретарь ООН в своем докладе «При большей свободе» в марте 2005 г. в частности заметил: «Если ООН хочет быть полезным инструментом для государств-членов и для народов мира, сталкивающихся с вызовами времени, <...> она должна полностью приспособиться к нуждам и условиям XXI столетия. Она должна быть открыта не только для государств, но и для гражданского общества, которое играет все более важную роль в международной политике как на национальном, так и на международном уровнях»².

Доклад «При большей свободе» идет в своих формулировках дальше других: во-первых, в нем подчеркивается, что Цели развития тысячелетия недостижимы без поддержки общественных организаций. Во-вторых, доклад призывает гражданское общество к контролю государств при реализации программы Цели развития тысячелетия³.

В итоговом документе, принятом к Саммиту *Тысячелетие +5*, и в докладе о реформах «При большей свободе» неясно, как изменить отношения между ООН и НПО. Однако, учитывая предыдущую, часто неформальную практику содействия, можно говорить о вероятности участия НПО в создаваемых или реформируемых институтах. Можно предположить, что большинство форм участия, доступных для НПО в проведении предполагаемых реформ, будет носить неформальный характер. Это демонстрируют следующие примеры. Предложения Группы Кардосу здесь (см. пп. 3.2 и 3.3) не учитываются.

4.1. Открытость Генеральной Ассамблеи

Уже много лет НПО требуют возможности формального участия в официальных заседаниях Генеральной Ассамблеи. В двух докладах о реформах прозвучало требование открытости Генеральной Ассамблеи для НПО: «Генеральная Ассамблея должна работать в соответствии с этими рекомендациями и создать механизмы, которые позволят ей полностью и систематически сотрудничать с гражданским обществом»⁴.

Однако в проекте итогового документа к Саммиту *Тысячелетие +5* о том, что в результате реформ Генеральная Ассамблея в сентябре должна стать более открытой, говорится немного. Охотнее государства, во-первых, поминают статус-кво: возможность диалога между государствами, гражданским обществом и частным сектором институционально закреплена в ЭКОСОС⁵. Во-вторых, они осторожно приветствуют диалог между государствами-членами ООН и гражданским обществом на слушаниях ГА в июне 2005 г.

¹ Сноска 36, парагр. 154.

² Сноска 38, парагр. 88.

³ Сноска 37, с. 113 и 124.

⁴ См. сноска 38, парагр. 162. Подобное высказывание содержится и в докладе «При большей свободе» в парагр. 243.

⁵ См.: Итоговый документ, парагр. 128. Последний вариант проекта можно посмотреть на сайте www.reformtheun.org

Несмотря на эти расплывчатые формулировки, новый формат неформальных интерактивных слушаний при участии НПО, гражданского общества и частного сектора в июне 2005 г. способствовал большей открытости Генеральной Ассамблеи для негосударственных организаций. Активное и профессиональное участие НПО при подготовке слушаний помогло странам-членам ООН преодолеть предрассудки по отношению к НПО.

Результатом стало предложение некоторых стран-членов ООН и НПО сделать слушания при участии НПО неотъемлемой частью плана заседаний ГА. НПО были настроены более радикально, они предложили провести слушания, подобные июньским, не за три месяца до официального пленарного заседания Генеральной Ассамблеи, а во время официальных заседаний в сентябре.

Скепсису некоторых стран-членов ООН в отношении НПО можно противопоставить последовательное участие НПО в неформальных мероприятиях Генеральной Ассамблеи. В среднесрочном плане это могло бы привести к возможному обсуждению формального статуса НПО при Генеральной Ассамблее.

4.2. Укрепление Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС)

На настоящий момент нет конкретных официальных предложений по общей реформе консультативного статуса при ЭКОСОС. Во-первых, в этом нет необходимости, а во-вторых, можно предположить, что готовность ООН и ее членов реформировать консультативный статус при ЭКОСОС невысока, так как этот статус уже был реформирован в середине 1990-х годов.

Вероятно, при проведении других реформ, например при установлении стандартной процедуры аккредитации (см. ниже), частично подвергнется изменениям и процедура получения консультативного статуса при ЭКОСОС.

В предложениях НПО, особенно Сети НПО *Тысячелетие +5*, речь идет больше о косвенном, нежели о непосредственном участии гражданского общества. В период между принятием Декларации тысячелетия в 2000 г. и Саммитом *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г. в политике и соответствующих докладах о реформах выкристаллизовались три главные направления деятельности ООН: развитие, права человека и безопасность. Если предположить, что итогом Саммита тысячелетия станет создание Совета по правам человека и Миротворческой комиссии, то «институциональная триада» из ЭКОСОС, Совета по правам человека и Миротворческой комиссии могла бы способствовать активизации участия НПО в системе ООН. Ведь в настоящий момент НПО имеют самое значительное влияние в системе ООН именно в областях «Развитие» (ЭКОСОС) и «Права человека» (Совет по правам человека).

Но все-таки существует опасность, что нацеленность политиков ООН на триаду «развитие, права человека и безопасность» затеняет результаты, достигнутые на всемирных конференциях, например, важность вопросов экономики, развития, защиты окружающей среды. Поэтому в дальнейшем необходимо более интенсивно выполнять решения всемирных конференций и сделать этот процесс неотъемлемой частью политики ООН.

4.3. Комиссия по правам человека превращается в Совет по правам человека

Реформирование Комиссии по правам человека при ЭКОСОС (см. с. 152), результатом которой должно стать создание Совета по правам человека при Генеральной Ассамблее, означает повышение роли направления «Защита прав человека» в системе ООН. Реформа была необходима потому, что в состав Комиссии вошли и государства, нарушающие права человека, стремящиеся предотвратить распространение информации об этом и осуждение своей собственной политики.

В области деятельности ООН «Права человека» НПО принимали весьма активное участие. Специальные процедуры при Комиссии по правам человека дают НПО более широкие возможности участия, чем консультативный статус при ЭКОСОС. Государства-члены ООН (кроме вышеупомянутых) до сих пор в целом признавали и приветствовали деятельность НПО в Комиссии по правам человека.

Хотя в проекте Итогового документа содержатся формулировки, касающиеся только формально-правового участия НПО в работе Совета по правам человека на основе консультативного статуса при ЭКОСОС, можно надеяться, что при проведении реформ специальные процедуры будут сохранены.

4.3. Создание Миротворческой комиссии

Государства-члены ООН и многие НПО приветствовали предложение Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам о создании Миротворческой комиссии. В настоящее время это одно из наиболее обсуждаемых и осуществимых предложений по реформированию.

Миротворческая комиссия должна стать органом, подчиненным Совету Безопасности и ЭКОСОС. В последние годы было расширено классическое определение безопасности¹ и сформулирована максима: «Ни мира без развития, ни развития без мира». Миротворческая комиссия может закрепить эту взаимозависимость в ООН между вопросами безопасности и проблемами развития на институциональном уровне.

Главной задачей Комиссии должна, вероятно, стать выработка согласованной стратегии в деле упрочения мира в постконфликтных регионах при участии всех вовлеченных в конфликт субъектов. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам подчеркивает в своем докладе позитивную роль, которую могут играть субъекты гражданского общества в постконфликтных ситуациях².

НПО, работающие в сфере «Мир и безопасность», уже доказали свою компетентность и результативность, особенно в рамках неформальных заседаний Совета Безопасности и посредством эффективного участия в процессе «Глобальное партнерство по предотвращению вооруженных конфликтов» (см. с. 154). Их знание локальных и региональных проблем также может позитивно сказаться на работе Миротворческой комиссии. Несмотря на это вопрос об их официальном участии в работе Комиссии до сих пор не обсуждается.

¹ См.: Бардо Фассбиндер. 2005. Гл. 4.1.

² См. сноску 36, парагр. 91 и 131.

В проекте Итогового документа страны-члены ООН, однако, определяя состав участников Миротворческой комиссии, оставляют возможности для интерпретации: «Ее главная цель заключается в том, чтобы обеспечить всем заинтересованным участникам доступ к ресурсам, консультировать и предлагать объемные стратегии миротворчества и постконфликтного миростроительства. Дополнительные члены, приглашаемые для участия на обсуждения Миротворческой комиссии конкретных стран, а именно: <...> другие субъекты, имеющие отношение к стране, находящейся на стадии миростроительства»¹.

Если учесть то внимание, с которым Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам относится к роли гражданского общества в постконфликтных ситуациях в тех или иных странах, то легко дать более широкую интерпретацию формулировке об «участниках, необходимых для постконфликтного миростроительства». Исходя из этого, можно говорить о принципиальных возможностях для участия НПО, активно работающих в той или иной постконфликтной стране, в которой работает Миротворческая комиссия, или располагающих соответствующей информацией.

5. Выводы и рекомендации

1. Фактическое участие НПО в деятельности ООН и их растущее значение как субъектов международной политики не соответствуют формально-правовому статусу НПО в системе ООН. Поэтому необходимо реформировать формы участия НПО в ООН.

2. Саммит *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г. можно рассматривать как платформу, с которой главы государств и правительств приступают к важным реформам институтов ООН. Однако в ходе подготовки Саммита стало ясно, что большинство государств-членов ООН не стремятся реформировать формы участия гражданского общества и его права, как это предложено, к примеру, в докладе Кардозу. Участие НПО в создаваемых или реформируемых органах ООН, таких как Миротворческая комиссия или Совет по правам человека, решено обсуждать лишь после Встречи на высшем уровне *Тысячелетие +5*. Поэтому настоятельно необходимо подключить НПО к процессу выполнения решений Саммита *Тысячелетие +5*.

3. В ООН не существует терминологического единства для описания негосударственных субъектов. Этому сопутствует неясность в формулировании роли и функций негосударственных организаций в системе ООН, например, различий в задачах и целях гражданского общества и частного сектора. Каждый субъект международной политики — НПО, частный сектор и государства-члены ООН — должен принципиально определить собственное отношение к роли и функциям негосударственных организаций (например, на Генеральной Ассамблее ООН, на глобальном форуме НПО и на встрече представителей частного сектора), а затем договориться друг с другом. В конечном счете им необходимо выработать определения отдельных субъектов, работающих в системе ООН.

¹ См. сноску 46, парагр. 60.

4. С одной стороны, при формулировке определения, что такое НПО, на первом плане должна стоять их деятельность, нацеленная на общественное благо, с другой — нужно подробно сформулировать различные функции НПО (представление интересов, обсуждение повестки дня, оперативная функция, контроль). Разъяснение функций НПО в системе ООН важно для очерчивания круга возможных видов их участия в системе ООН. Прежде всего страны-члены ООН не должны бояться контроля со стороны НПО за выполнением и соблюдением политических решений, как это было до сих пор, а признать его необходимость в целях укрепления легитимности международной политики.

5. Членами ООН, организованной по межправительственному принципу, являются суверенные государства, членство которых (и тем самым участие в системе ООН) основывается на политической легитимности их правительств. НПО же не имеют четко определенной и целостной легитимной базы, без которой немыслимо участие в работе ООН. Выполняя функцию «сторожевых псов», НПО контролируют деятельность стран-членов ООН на национальном и международном уровнях. Сами же НПО — если только не со стороны своих же членов — не подлежат никакому контролю третьих субъектов. Более активное участие НПО в системе ООН, однако, подразумевает, что НПО должны действовать прозрачно и их можно контролировать. Для этого так называемая Группа Кардозу предложила создать кодекс поведения субъектов гражданского общества. Однако его следует разработать самим НПО, а не Секретариату ООН, как предложила Группа Кардозу, и только на втором этапе согласовать с Секретариатом ООН. В его основу может лечь кодекс, разработанный КОНГО.

6. Доступ НПО в ООН затрудняется тем, что процедуры аккредитации, критерии отбора и формы участия отличаются в различных органах ООН и специализированных учреждениях. Поэтому Группа Кардозу предложила упорядочить процедуру аккредитации и закрепить ее за специальным комитетом при Генеральной Ассамблее, а не при ЭКОСОС, как это делается сегодня. Решением этого комитета при Генеральной Ассамблее предшествовал бы процесс отбора в самостоятельном бюро по аккредитации, которое, в свою очередь, должно пользоваться поддержкой компетентного совета. Выработке единой процедуры должен предшествовать анализ всех существующих процедур аккредитации в системе ООН, для чего предусмотрен срок в три года. Если государства-члены ООН, органы ООН и сообщество НПО в ходе выполнения решений Саммита *Тысячелетие +5* будут сотрудничать эффективно, время, отведенное на эту работу, можно значительно сократить и желательное единообразие будет достигнуто быстрее. Новая процедура аккредитации должна быть максимально неполитизированной и объективной. Здесь очень важна ясность в определении критериев, которым надлежит соответствовать НПО. Такой список критериев должен быть разработан совместными усилиями сообщества НПО и ООН. Важную координационную роль в этом могут сыграть службы связи с неправительственными организациями.

7. Многие НПО расценивают шансы на свое участие в нынешнем процессе реформ ниже, чем при проведении крупных конференций ООН 1990-х годов (например, конференция в Рио-де-Жанейро по устойчивому развитию 1992 г. или Всемирная конференция по положению женщин в Пекине в 1995 г.). Это видно хотя бы по тому, что на Саммите *Тысячелетие +5* в сентябре 2005 г. выступили только три представителя от НПО. Несмотря на справедливость этого упрека, в качестве положительного момента следует отметить, что

проведение слушаний Генеральной Ассамблеи при участии НПО в июне 2005 г. дало НПО новую — неформальную — возможность участия.

8. Подготовка к первым неформальным интерактивным слушаниям Генеральной Ассамблеи при участии негосударственных организаций 23–24 июня 2005 г. показала, что сообщество НПО обладает прекрасной способностью к самоорганизации (например, Сеть НПО *Тысячелетие +5*). В будущем необходимо развивать эти навыки для координации деятельности НПО из различных областей. Тем самым можно будет согласовать локальные и всеобщие интересы и вынести их обсуждение на глобальный уровень.

9. На слушаниях Генеральной Ассамблеи в июне 2005 г. при участии НПО был впервые поднят вопрос об уже давно критикуемом преобладании НПО Севера и высказаны пожелания более представительного участия Юга. Более половины НПО, принимавших участие в слушаниях, представляли страны Юга (178 из 304). Однако сотрудничество НПО развивающихся стран в долгосрочной перспективе может быть гарантировано только в случае надежного финансирования. Поэтому НПО и страны-члены ООН в процессе выполнения решений Саммита *Тысячелетие +5* должны стремиться создать предложенные в докладе о реформах «При большей свободе» (март 2005 г.) целевые фонды для усиления участия общественных организаций Юга и для расширения возможностей общественных организаций.

10. Много лет НПО добиваются права участвовать и выступать на официальных пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН. До сих пор НПО не имеют формально-правового статуса в Генеральной Ассамблее и приглашаются только на специальные, тематически ограниченные специальные заседания. Планы реформирования ООН не предусматривают в этом пункте никаких изменений статус-кво. Однако включение в ежегодный цикл заседаний Генеральной Ассамблеи неформальных слушаний при участии НПО, приветствуемое странами-членами ООН и НПО, может привести к большей среднесрочной открытости Генеральной Ассамблеи для НПО. Следующим шагом в этом направлении стало бы проведение неформальных слушаний не за три месяца, а во время ежегодных пленарных заседаний.

11. На слушаниях Генеральной Ассамблеи в июне 2005 г. при участии НПО присутствовали НПО, представляющие различные секторы и сферы деятельности. Если подобные слушания будут включены в ежегодную повестку дня Генеральной Ассамблеи, их можно будет использовать для координации деятельности различных секторов, что станет вкладом в развитие «глобального гражданского общества».

12. Реформа Комиссии по правам человека при ЭКОСОС, которая, возможно, выльется в создание Совета по правам человека при Генеральной Ассамблее, будет означать усиление направления «Права человека» в ООН. В этой области ООН уже имеет разносторонний и положительный опыт сотрудничества с НПО. НПО же, в свою очередь, благодаря своей активной и непрерывной деятельности в Комиссии по правам человека имеют широкие возможности содействия. При проведении реформ необходимо сохранить существовавшие до сих пор формы участия НПО, особенно специальные процедуры.

13. Планы по созданию Миротворческой комиссии явно не предусматривают содействия НПО в постконфликтном миростроительстве. Однако НПО должны поддерживать работу Комиссии, делаясь своими знаниями ло-

кальных условий в том или ином постконфликтном регионе в рамках формального участия и своими большими профессиональными навыками по упорочению мира. Беря за основу положительный опыт работы в рамках Совета Безопасности и процесса «Глобальное партнерство по предотвращению вооруженных конфликтов», НПО должны не только неформально, но и официально принимать участие в деятельности Миротворческой комиссии. Для этого НПО непосредственно после Саммита *Тысячелетие +5* следует пролоббировать создание этой комиссии. Страны-члены ООН, в свою очередь, должны пересмотреть сдержанную позицию в отношении НПО и интегрировать активно работающие в соответствующих странах и компетентные в вопросах миростроительства НПО.

14. Роль Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) в системе ООН надлежит усилить — он должен стать главной ареной для дискуссий по вопросам развития и финансирования. Проект Итогового документа Саммита *Тысячелетие +5* формулирует эти идеи в верном направлении. Повышение роли ЭКОСОС может косвенно способствовать и расширению форм участия НПО. Учитывая новую роль в системе ООН ЭКОСОС, Совета по правам человека и Миротворческой комиссии, необходимо институционально оформить три главные оси нынешних политических дебатов: развитие, права человека, безопасность. В этих трех сферах НПО в системе ООН занимают в настоящее время самые сильные позиции, а в случае проведения реформы могут их еще усилить.

15. В последние годы благодаря эффективной и успешной работе, прежде всего в период, когда в мероприятиях ООН участвовало более 5000 НПО Юга, окрепла полусамостоятельная Служба связи с неправительственными организациями (ССНПО). Первоначальные планы интегрировать ССНПО в Секретариат недавно были оставлены. Поэтому существует опасность, что работа авторитетной и оправдавшей себя ССНПО из-за недостатка финансирования будет приостановлена. В процессе выполнения решений Саммита *Тысячелетие +5* обеспечение существования ССНПО должно иметь приоритетное значение.

Литература

- Alger, Chadwick, 2002: The Emerging Roles of NGOs in the UN System: From Article 71 to a People's Millennium Assembly, in: *Global Governance* 8, S. 93–117.
- Beisheim Marianne, 2005: NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation. Das Beispiel Klimapolitik, in: Brunnengräber, Achim et al. (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – Umstrittene Riesen*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 242-265.
- Castelos Abad, Montserrat, 2005: El pluralismo como puente hacia el multi-lateralismos: el informe del grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre la Naciones Unidas y la Sociedad Civil de 2004, in: *Revista E-lectrónica de Estudios Internacionales* Nr.9, <http://www.weei.org>
- Clark, Ann Marie/ Friedman Elisabeth, Hochsteller, Kathryn, 1998: the Sovereign Limits of Global Civil Society. A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women, in: *World Politics* 51, S. 1–35.
- CONGO/ NGO DPI Executive Committee, 2005: We will Spare no Effort. A Civil Society Call to Action for the Five Year Review of the UN Millennium Development Goals, New York.
- Fssbender, Bardo, 2005: UN-Reform und kollektive Sicherheit. Der Bericht des UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change vom Dezember 2004 und die Empfehlungen des UN Generalsekretärs vom März 2005, *Global Issue Paper* Nr. 17, Berlin: Heinrich Böll Stiftung (http://www.boell.de/de/04_thema/3292.html)
- Fues, Thomas, 2005: Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten, *Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik* 1/2005.
- Glagow, Manfred, 1993: Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, in: Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Handbuch Dritte Welt*, Bonn: Diez Verlag, S. 304–326.
- Klein Ansgar/ Walk, Heike/ Brunnengräber, Achim, 2005: Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung, in: Dies. (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – Umstrittene Riesen*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 10–79.
- Martens, Jens, 2005: UN-Reform und Millenniumsziele 2005.Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung und Global Governance? Arbeitspapier zum Stand der internationalen Debatte im Vorfeld des Millennium+5 – Gipfels der Vereinten Nationen, *Global Issues Paper* No. 16, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung und Global Policy Forum; (http://www.boell.de/de/04_thema/3213.html)
- Martens, Jens/ Paul James, 2004: Comments on the Report of the Cardoso Panel, New York: Global Policy Forum.

- Messner, Dirk, 2001: Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche, in: Fues, Thomas/ Hamm Birgit (Hrsg.): Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance, Bonn: Dietz Verlag, S. 1–15.
- Nohlen, Dieter, 2004: Nichtregierungsorganisationen, in: Ders. (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München: C.H. Beck Verlag, S. 588–589.
- Otto, Diane, 1996: Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society, in: Human Rights Quarterly 18, S. 107–141.
- Partzsch, Lena, 2005: Global Water Governance und Nord-Süd Verhältnis, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Tagung, Nord und Süd im globalen Regieren, Bonn am 23.06.2005, S. 6.
- Rice, Andrew/ Ritichie, Cyrill, 1995: Relationships between International Nongovernmental Organisations and the United Nations. A Research and Policy Paper, in: Transnational Associations 1/95, S. 254–262.
- Schulz, Peter M., 2000: Nichtstaatliche Organisationen (NGOs), in: Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München: Oldenburg Verlag, S. 397–405.
- Towards a Consensus in Shaping the Future of the United Nations 2004, gemeinsames Arbeitspapier zum Bericht von VN-Generalsekretär K. Annan zum Cardoso-Bericht vom 16.09.2004, World Federation of UN Associations, Friedrich-Ebert-Stiftung, German Development Institut, Environment Liaison Centre International und CONGO.
- Volger, Helmut, 2005: Mehr Partizipation nicht Erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft. In: Vereinte Nationen 53, Heft 1 vom Februar, S. 12–18.
- Weinz, Irene, 2005: Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen: Das Konzept des Cardoso — Berichts, Vortragsmanuskript; der Vortrag wurde am 24.06.2005 bei einem Treffen des Forschungskreises Vereinte Nationen in Berlin gehalten.

Об авторе

Юлия Ляйнингер, магистр, политолог. В настоящее время работает над докторской диссертацией по вопросам международных отношений в Университете г. Гейдельберг. Ее научные интересы лежат в сфере анализа деятельности международных организаций и вопросов политического развития. Занимается формами укрепления демократии и когерентности международного сотрудничества по развитию.

Контакт: julialeininger@web.de

Фонд имени Генриха Бёлля

Фонд имени Генриха Бёлля, расположенный в сердце Берлина — районе Хакеше-Хёфе, представляет собой политический фонд, близкий по духу фракции «Союз 90-х / Зеленые». Фонд видит себя агентом по реализации идей и проектов Партии зеленых, своего рода кузницей будущих политических реформ. Он располагает международной сетью, охватывающей более 100 партнерских проектов примерно в 60 странах. Фонд ведет просветительскую работу через 16 региональных отделений, расположенных в разных странах.

Генрих Бёлль и его приверженность принципу вмешательства в политику со стороны гражданского общества являются тем примером, на который ориентируется Фонд в своей деятельности. Его первоочередной задачей является политическое образование внутри страны и за ее пределами, направленное на формирование демократической воли, привлечение внимания к общественно-политическим темам и способствование развитию понимания между народами. При этом Фонд ориентируется на основные политические ценности: экология, демократия, солидарность и неприменение насилия.

Важными задачами Фонда являются: демократизация сообщества переселенцев и демократизация отношений между полами, при которых нет места зависимости и доминированию.

Один из элементов политической образовательной работы Фонда — поддержка искусства и культуры как форм выражения общественного самосознания.

Ежегодно Фонд имени Генриха Бёлля выплачивает 28 стипендий студентам и аспирантам.

В Фонде имени Генриха Бёлля работают 180 штатных сотрудников. Более 300 членов Фонда оказывают финансовую и идейную поддержку его работе.

Высшим органом, ответственным за принятие решений, является Собрание членов Фонда, состоящее из 49 человек.

В настоящее время в правление Фонда входят Ральф Фюкс и Барбара Унмюссихь. Должность управляющего делами Фонда занимает доктор Биргит Лаубах.

В Уставе Фонда предусмотрена обязательная квота участия в его структурах женщин и мигрантов.

В данный момент Фонд имеет зарубежные офисы и проектные бюро в ЕС (Брюссель), Афганистане, Боснии, Бразилии, Грузии, Израиле, Индии, Камбодже, Кении, Китае, Ливане, Мексике, Нигерии, Пакистане, Палестинской автономии, Польше, России, Сальвадоре, Сербии, США, Таиланде, Турции, Чехии, ЮАР.

В 2005 году Фонд располагал примерно 36 млн евро, которые были получены из общественных источников.

Фонд имени Генриха Бёлля, Хакеше-Хёфе, Розенталерштрассе 40/41, 10178 Берлин, тел. 030-285340, факс: 030-28534109.
e-mail: info@boell.de, адрес Интернет: www.boell.de

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ГЛОБАЛИЗИРОВАННОМ МИРЕ

РЕФОРМА ООН

Перевод с немецкого

В сборник включены статьи:

- Биргит Лаубах, Ульрих К. Пройсс, Йоша Шмиерер, Петер-Тобиас Штоль.* Меморандум «Роль международного права в глобализированном мире. Мир в начале XXI века перед лицом политических вызовов в сфере безопасности» 3
- Йенс Мартенс.* Реформа ООН и Цели тысячелетия. Новые инициативы по финансированию развития и глобальному управлению 63
- Бардо Фассбендер.* Реформа ООН и коллективная безопасность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам. Декабрь 2004 г. 111
- Юлия Ляйнингер.* Реформа ООН — шансы на обновление форм участия гражданского общества 141

Редактор *Л.С.Еремينا*
Художник *Д.А.Сенчагов*
Корректор *Е.Е.Вилкова*
Верстка *Д.А.Глазков*

Подписано в печать 03.07.2006. Формат 60×90/8.
Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 22. Тираж 2000 экз. Заказ №

Отпечатано с готовых диапозитивов ООО «Информполиграф»

Представительство Фонда имени Генриха Бёлля
127051 Москва, Малый Каретный пер., 12
Телефон: 254 14 53
Факс: 935 80 14
www.boell.ru

ISBN 578700099-4



9785787000993