

# Проблемы реформирования Совета Безопасности ООН

Константин ФЕОФАНОВ

## Особенности постбиполярной системы международных отношений

В начале 90-х годов система международных отношений претерпела серьёзные изменения. В результате распада СССР прекратилось противостояние между СССР и США, социалистическим и капиталистическим лагерем, перестал существовать Ялтинско-Потсдамский мировой порядок, завершилась холодная война.

Подписание в 1990 г. Парижской хартии для новой Европы фактически ознаменовало и констатировало возникновение новой, *постбиполярной системы международных отношений*, до настоящего времени не получившей не только более чёткого концептуального названия, но и находящейся в процессе формирования и движения в направлении не-

кой новой конфигурации (приставка *пост-* указывает на формирование некоторой системы международных отношений после биполярной, но не раскрывает её содержания и сущности).

Важной особенностью постбиполярной системы являются поиски нового места, роли и идентичности как странами капиталистического, так и странами социалистического лагеря. В 90-е годы США и их союзники праздновали победу в холодной войне и на правах победителей осуществляли международную политику, жёстко реализуя собственные национальные интересы посредством локальных войн и санкций. Данная политика способствовала временной, ограничившейся 90-ми годами лиди-

---

**ФЕОФАНОВ Константин Анатольевич** – доктор политических наук, профессор, профессор кафедры международных отношений Дипломатической академии МИД России. *SPIN-код*: 5086-2934, *E-mail*: konstantin.feofanov@gmail.com

**Ключевые слова:** постбиполярная система международных отношений, ООН, СБ ООН, постоянные и непостоянные члены, право вето.

рующей роли США как единственной сверхдержавы. Постсоциалистические страны, хотя и были ослаблены, тоже стремились к трансформации и усилению своего внешнеполитического влияния за счёт новых альянсов и подвижного баланса интересов.

В 90-е годы в новых геополитических условиях вместо глобального противостояния СССР и США в холодной войне возникает множество новых локальных конфликтов на постсоветском пространстве и на территории Югославии, в Сомали, Руанде, Заире и Сьерра-Леоне.

Для трансформирующейся международной системы XXI в. характерен динамизм как имманентное качество и постоянный источник противоречий. По сравнению со второй половиной XX в. мир первой половины XXI в. характеризуется встроеной противоречивостью международных отношений нескольких *сверхкрупных игроков*, и это уже в своих основах состоявшаяся, хотя и обладающая высокой подвижностью и внутренней противоречивостью, постбиполярная система международных отношений. Её значимой характеристикой является продолжающееся усиление национальных государств по сравнению с другими акторами международных отношений. Вместе с тем на смену прежнему статичному миропорядку, основанному на государственных суверенитетах, приходит более сложный, вследствие своей многоуровневости, миропорядок, предполагающий, наряду с национальными государствами, активную роль международных организаций, в том числе Европейского союза, G7, G20 и других межгосударственных интеграционных структур, каждая из ко-

торых имеет собственные приоритеты и интересы.

Особенностью постбиполярной эпохи также является противостояние западных и незападных государств, глобального Севера и глобального Юга. Международные отношения первых десятилетий XXI в. характеризуются конкурентным и противоречивым взаимодействием уже заявивших о себе нескольких крупных игроков, попеременным усилением и ослаблением противостоящих государств и их союзов, возникновением и сопряжением новых интеграционных платформ.

В настоящее время представляется маловероятным, чтобы в ближайшие десятилетия какой-либо один актор международных отношений, например, США, Китай, Европейский союз или Россия, возвысившись над всеми остальными, смог бы обрести или вернуть статус единственной сверхдержавы. Вместе с тем в соответствии с геополитическими и национальными интересами к третьему десятиетию XXI в. уже сформированы многоуровневые союзнические отношения больших групп современных «великих держав», и эти союзы имеют выраженную противоположную направленность: с одной стороны, это США и другие страны коллективного Запада, такие как Великобритания, Германия, Франция и другие западные государства, а с другой – это Россия, Китай, Индия, Бразилия и ЮАР (входящие в БРИКС), Турция, Иран, КНДР, арабские государства Ближнего Востока, а также другие незападные государства и страны глобального Юга.

Данная конфигурация не имеет выраженной иерархической биполярной структуры, как в период хо-

лодной войны, и даже не стремится к ней как к наиболее устойчивой. Роли в рядах в той или иной степени устойчивых союзников могут ситуативно меняться: на смену одним государствам могут приходиться другие, а выбывшие на какое-то время из временных коалиций и групп интересов затем могут снова возвращаться в прежние ситуативные альянсы. Скорее современная конфигурация стремится не к биполярности, а к пентархии пяти наиболее сильных государств, число которых не делится на два противостоящих лагеря, а состав не является неизменным и может меняться вследствие попеременного усиления или ослабления то одного, то другого центра силы. Однако несмотря на противоречия, идентичности союзников с каждой из противостоящих сторон обретают всё более выраженные и устойчивые очер-

тания, будучи связаны в XXI в. со множеством противоречащих друг другу нарративов, поисков собственного пути, характерных для постбиполярной эпохи, таких как:

- вестфальские суверенитеты национальных государств;
- западные либеральные демократии;
- кризис монополярного американоцентричного миропорядка;
- антифашистские и антикоммунистические, цивилизационные и религиозные солидарности;
- дискурсы антиколониального освобождения стран глобального Юга.

Данные постбиполярные идентичности реализуются на множестве различных институциональных уровней, в том числе в деятельности межгосударственных образований, глобальных и региональных международных организаций.

## Необходимость реформирования ООН и Совета Безопасности ООН

**В** условиях трансформации роли акторов международных отношений в постбиполярную эпоху важное значение приобретает опыт Организации Объединённых Наций как универсальной международной организации, способной минимизировать угрозы, усиливающиеся вследствие противостояния государств, принимать решения по ключевым вопросам, стоящим перед человечеством в XXI в.

В число ключевых вопросов, согласно материалам официального сайта ООН, входят мир и безопас-

ность, изменение климата, устойчивое развитие, права человека, разоружение, терроризм, гуманитарная помощь и чрезвычайные ситуации, гендерное равенство, управление и производство продовольствия [1].

Масштабная трансформация системы международных отношений требует изменения самой ООН, её адаптации к новым условиям и процессам, реформирования основных органов и институтов.

В соответствии с Уставом главные органы ООН: Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Эко-

<sup>1</sup> Организация Объединённых Наций // URL: [www.un.org](http://www.un.org)

номический и Социальный совет, Совет по опеке, Международный суд и Секретариат [2].

Совет Безопасности ООН является приоритетом реформирования ООН, так как, согласно ст. 24 Устава ООН, играет ключевую роль в достижении главной цели ООН – поддержании международного мира и безопасности [3]. Совет Безопасности состоит из десяти избираемых членов и пяти постоянных членов (Китай, Российская Федерация, Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединённые Штаты Америки и Франция).

Необходимость реформирования Совета Безопасности ООН обусловлена прежде всего снижением эффективности его работы в условиях глобальной трансформации системы международных отношений, способности своевременно решать возникающие проблемы, своевременно и результативно реагировать на кризисы, минимизировать угрозы международному миру и безопасности. Значимым фактором, осложняющим адаптацию СБ ООН к новым условиям, является неоднородность и новые формы конкурентного противостояния государств, входящих в международную систему. Старые способы разрешения противоречий и конфликтов, основанные на вестфальском порядке и сопутствующей ему концепции суверенитета, нередко вступают в противоречие с новыми глобальными и локальными вызовами международной безопасности.

Одними из первых кризисов эффективности ООН в условиях постбиполярного мира стали операция

НАТО и США против Югославии (1999 г.), операция «спонтанной» (*ad hoc*) коалиции государств во главе с США в Ираке (2003 г.), осуществлённые без санкции СБ ООН, свидетельствовавшие не только о несогласованности действий государств – членов СБ ООН, но и об использовании вооружённых сил без санкции Совета Безопасности, о действиях в обход ООН и игнорировании ООН.

Также вызывает осуждение и критику со стороны мирового сообщества крайняя неэффективность деятельности ООН в 90-е годы по разрешению кризисов на Гаити, в Сомали, Руанде и Югославии. Безусловным вызовом эффективности СБ ООН стал связанный с событиями на Ближнем Востоке и в Северной Африке раскол Совета Безопасности на сторонников и противников коллективных действий международного сообщества с применением военной силы по защите населения суверенных государств в случае неспособности их национальных органов управления защитить граждан от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности (главенство прав человека в позиции США, Великобритании и Франции в противоположность верховенству государственного суверенитета в позиции России и Китая).

Значимым аргументом, свидетельствующим о снижении эффективности Совета Безопасности в постбиполярную эпоху, стало фактическое игнорирование в продолжение нескольких десятилетий более чем 100 резолюций СБ по акту-

<sup>2</sup> Устав Организации Объединённых Наций // URL: [www.un.org/ru/about-us/un-charter](http://www.un.org/ru/about-us/un-charter)

<sup>3</sup> Совет Безопасности ООН // URL: [www.un.org/securitycouncil/ru](http://www.un.org/securitycouncil/ru)

альным вопросам обеспечения мира и безопасности, которые, согласно Уставу ООН, являются обязательными для выполнения всеми государствами. Существенным недостатком СБ продолжает оставаться непредставленность среди постоянных членов двух крупнейших континентов – Южной Америки и Африки.

Фактически решение проблем коллективной безопасности, урегулирование и предотвращение международных конфликтов зависит от действующих механизмов и противоречий в обеспечении реального международного баланса сил, а не сформулированных в Уставе ООН норм международного права и абстрактных «общих интересов» государств – членов Совета Безопасности ООН в деле обеспечения международного мира и безопасности.

Стали достоянием истории прежние иллюзии теоретиков либерального подхода по поводу глобализации как некоторого потенциального унификатора национальных интересов, сглаживающего противоречия и согласовывающего интересы действующи-

щих на международной арене акторов в целях мирного урегулирования международных конфликтов. Напротив, современная глобализация, имеющая объективный социально-политический и социально-экономический характер, затрудняет эффективное обеспечение коллективной безопасности. Усиливающиеся тенденции, такие как распад государственных институтов и национальных структур управления в отдельных регионах мира, возникновение теневых зон «несостоявшихся государств» и «непризнанных государств», непредсказуемость авторитарных режимов, подчёркивают сложность задач, стоящих перед СБ ООН в области предотвращения и урегулирования конфликтов. Статичный мировой порядок, основанный на совокупности суверенных государств, уступает место новой структуре мирового порядка, состоящей из государств и межгосударственных организаций, имеющих различные внешнеполитические приоритеты и распределённых по «союзническим» интересам и возможностям ключевых акторов современных международных отношений.

## Ключевые аспекты реформирования Совета Безопасности ООН

Ключевыми аспектами реформирования Совета Безопасности ООН являются членский состав (региональная представленность и размер СБ) и рабочие методы (важнейшим из которых является *право вето*, за время существования ООН применённое более 300 раз). С точки зрения эффективности работы наиболее значимой является проблема расширения состава Совета Безопасности.

Определяя состав Совета Безопасности, основатели ООН руководствовались прежде всего существующим ко времени окончания Второй мировой войны распределением сил в мире. Показательным примером является концепция «трёх полицейских», предложенная президентом Ф. Рузвельтом на встрече с В. Молотовым в Вашингтоне (июнь 1942 г.). Согласно дан-

ному представлению, ответственность за послевоенный порядок должны были взять на себя США, СССР и Великобритания, и только в этом случае Совет Безопасности ООН мог иметь легитимный характер. Позднее, в 1943 г., с целью достижения определённых аспектов сдерживания и равновесия, по настоянию СССР и США, для участия в СБ ООН были предложены кандидатуры Франции и Китая. В результате до настоящего времени существуют «пять полицейских», что зафиксировано в Уставе ООН. Данная особенность Ялтинско-Потсдамского мирового порядка предполагала ответственность стран-победительниц во Второй мировой войне, которые должны были действовать на основе единства и согласия во имя общих целей. Однако отсутствие консенсуса между пятью постоянными членами Совета Безопасности способствует уменьшению эффективности деятельности ООН.

В постбиполярном мире коренным образом изменились угрозы и вызовы международному миру и безопасности, и вместе с тем произошло и продолжает происходить перераспределение сил и возможностей между государствами – членами ООН.

В соответствии со ст. 108 Устава ООН любые поправки к Уставу, в том числе затрагивающие изменение численного состава государств – членом Совета Безопасности, могут вступить в силу для всех членом Организации только после того, как они приняты двумя

третьими голосом членом Генеральной Ассамблеи (128 из 193 стран – членом ООН) и ратифицированы в соответствии с их конституционной процедурой, двумя третями членом Организации, включая всех постоянных членом Совета Безопасности.

Несмотря на сложность легитимной процедуры изменения действующей конфигурации СБ ООН, уже несколько десятков лет продолжающиеся дискуссии относительно необходимости преобразований трансформировались в конкурентную борьбу многочисленных моделей реформирования, основанных на национальных интересах конкурирующих за геополитическое влияние государств.

Расширение состава является одним из наиболее сложных вопросов реформирования Совета Безопасности ООН.

До настоящего времени состав Совета Безопасности был подвергнут расширению всего один раз – с 11 до 15 членом в 1963 г.\* Данное расширение затрагивало только категорию непостоянных членом, избираемых на двухгодичный срок (пять из Африки и Азии, два из Латинской Америки, один из Восточной Европы, два из Западной Европы и остальных регионов, включая Австралию и Канаду). Если общее число государств – членом ООН увеличилось с 51 до 193, т. е. в 3,7 раза, то число членом Совета Безопасности было увеличено в 1963 г. только на 36%.

Если в 1945 г. члены СБ представляли 21,6%, то в 1963 г. – только

\* Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и в Экономическом и Социальном Совете. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 1991 (XVIII), Нью-Йорк, 17 декабря 1963 г.

13%, а в настоящее время – всего 8% стран – участниц ООН.

В дальнейшем вопрос о справедливом представительстве государств – членов ООН и расширении состава Совета Безопасности был поставлен на 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1979 г.), а на 48-й сессии в 1993 г. было принято решение учредить рабочую группу открытого состава для рассмотрения всех аспектов вопросов, связанных с расширением состава Совета Безопасности, и других вопросов, касающихся Совета Безопасности\*.

Одним из итогов деятельности этой рабочей группы стала резолюция, одобренная Генеральной Ассамблеей 23 ноября 1998 г. (№ 53/30), о договорённости о том, что никакие решения и действия по вопросам, связанным с равным представительством и расширением членства в Совете Безопасности, не будут приниматься без большинства в две трети голосов Генеральной Ассамблеи. С одной стороны, эта резолюция позволила взвешенно подойти к вопросу и избежать поспешных и эмоциональных решений, а с другой – она ещё больше усложнила и без того длительный процесс реформирования.

Продолжает сохраняться ситуация, когда значительная часть конфликтов происходит на территории развивающихся стран, а сами эти страны по-прежнему не могут участвовать в принятии важных решений. В настоящее время складывается парадоксальное положение: большинство государств – членов

ООН выступают за реформирование Совета Безопасности, однако разногласия по поводу реализации и условий не позволяют это реформирование осуществить.

Не менее важным вопросом является *региональное представительство*.

Некоторые страны выступают за увеличение числа как непостоянных, так и постоянных членов СБ. Другие выступают за увеличение его численности только за счёт непостоянных членов, в частности, Германия, Япония, Индия и Бразилия выступают за создание новых постоянных мест в Совете Безопасности. Противниками идеи дополнительных постоянных мест являются Аргентина, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Италия, Мальта, Мексика, Пакистан, Республика Корея, Сан-Марино, Испания и Турция.

Серьёзная попытка практически реализовать идею расширения Совета Безопасности была предпринята в марте 1997 г. под руководством И. Разали, председателя Рабочей группы открытого состава. Его предложение заключалось в увеличении числа членов Совета Безопасности с 15 до 24 за счёт введения пяти новых постоянных членов (по одному месту от развивающихся стран Африки, Азии и Латинской Америки и два места от развитых стран) и четырёх непостоянных членов (по одному месту от Африки, Азии, Восточной Европы и Латинской Америки). Для новых постоянных членов СБ не предусмотрено право вето.

\* Справедливое представительство в Совете Безопасности и расширении его членского состава. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН» № A/Res/48/26, Нью-Йорк, 3 декабря 1993 г.

## Конкурирующие модели расширения Совета Безопасности ООН

**Н**аиболее активными сторонниками расширения Совета Безопасности является так называемая «группа четырёх» (G4), включающая *Индию, Бразилию, Германию и Японию*. Данные страны сопоставимы по экономическому развитию с постоянными членами СБ.

*Индия* демонстрирует экономические успехи, в том числе в высокотехнологичном секторе экономики, является крупной военно-морской и де-факто ядерной державой. Она предоставляет наибольшее количество «голубых касок» для миротворческих операций ООН.

Экономика *Бразилии* тоже успешно развивается. *Индия* и *Бразилия* входят в БРИКС и прилагают серьёзные усилия, чтобы стать значимыми игроками на мировой арене. Начиная с 1946 г. *Индия* восемь раз, а *Бразилия* 11 раз избирались членами Совета Безопасности.

*Германия* и *Япония*, в период Второй мировой войны входившие в гитлеровскую коалицию, при создании ООН никак не могли войти в число государств, обеспечивающих международную безопасность. Однако в настоящее время эти страны, будучи экономически наиболее развитыми, являются главными финансовыми донорами ООН (2-е и 3-е после США место по объёму финансирования ООН) и претендуют на постоянное членство в Совете Безопасности.

С 1946 г. *Германия* избиралась членом Совета Безопасности шесть раз (первый раз – в 1977 г.). *Япония* является рекорсменом среди стран, которые избирались в Совет Без-

опасности. Начиная с 1958 г. это произошло 12 раз. В начале 2000-х годов G4 был выдвинут проект реформирования, предполагающий расширение СБ ООН до 25 стран, включая шесть постоянных мест (два от Азии, два от Африки, одно от Латинской Америки и одно от Западной Европы) и четыре дополнительных непостоянных места.

Против подхода «группы четырёх» выступили страны так называемого кофейного клуба в составе *Италии, Испании, Пакистана, Южной Кореи, Аргентины, Мексики* и *Канады* – позднее преобразованного в коалиционную группу из 12 государств «Объединение за консенсус – UfC».

Представители данной группы государств предлагают увеличить число непостоянных мест и выступают против увеличения числа постоянных членов Совета Безопасности, так как, по их мнению, такое расширение СБ могло бы препятствовать демократизации ООН, нарушая принцип суверенного равенства государств. *Италия* тоже выступает против того, чтобы *Берлин* и *Токио* становились постоянными членами Совета, заявляя о несомненной потенциальной дискриминации самой себя как одной из трёх стран, потерпевших поражение во Второй мировой войне. Предложение «кофейного клуба» заключалось в предоставлении дополнительных десяти непостоянных мест в СБ в соответствии с принципом равного географического распределения с возможностью переизбрания. Данные идеи были изложены в проекте резолюции «*Гармония ради консенсуса*».



Особой позиции придерживается *африканская группа государств*. Согласно Эзулвинийскому соглашению\* 2005 г., странам Африки должно быть предоставлено два постоянных места в Совете с правом вето и пять мест для непостоянных членов СБ ООН. При этом предполагалось, что отбор представителей от Африки в Совет Безопасности будет осуществлять Африканский союз. Вслед за Африканским союзом своего представительства потребовали другие региональные организации – Лига арабских государств и Организация исламского сотрудничества. Африканским союзом было предложено увеличение числа членов Совета Безопасности до 26, предоставление этой региональной группировке пяти непостоянных и двух постоянных мест в СБ и наделение постоянных членов всеми привилегиями нынешней «пятерки», кроме права вето.

После вступления в силу в 2009 г. Лиссабонского договора о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества Испания и Италия выступили за предоставление постоянного места в Совете Безопасности ООН *Европейскому союзу*. Однако в приложении к Лиссабонскому договору было записано, что министры иностранных дел ЕС, в рамках данного подхода, не должны будут представлять Евросоюз в Совете Безопасности ООН.

В 2005 г. в докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» Генеральный секретарь К. Аннан предложил две модели расширения Совета Безопасности ООН:

– *первая* предусматривала создание шести новых постоянных (без права вето) и трёх непостоянных мест в Совете, которые были бы распределены между основными региональными группами;

– *вторая* предусматривала создание восьми новых возобновляемых мест сроком на четыре года и одного невозобновляемого непостоянного места сроком на два года.

Однако предложенные проекты так и не были поставлены на голосование на заседании Генеральной Ассамблеи в 2005 г. Позиция России по данному вопросу заключалась в том, что голосование по настолько различным проектам реформирования могло бы выглядеть абсурдным, так как свидетельствовало бы о расколе ООН как единого работающего механизма. После Генеральной Ассамблеи 2005 г. были выдвинуты новые проекты, направленные на реформирование СБ ООН.

Так, *Италия* и *Пакистан*, входящие в «Объединение за консенсус», предложили промежуточное решение, в рамках которого диалог о расширении Совета Безопасности начинался бы с чистого листа без развития предыдущих предложений. Содержание данного проекта сводилось к увеличению числа непостоянных членов не более чем до 21, открытое обсуждение количества лет и количества последовательных выборов непостоянных членов Совета, возможность пересмотра последствий расширения через 10–15 лет.

Также, *Германия*, *Нидерланды*, *Кипр*, *Малайзия*, *Румыния* и *Великобритания* выступили с предложением о выработке нового документа

\* Эзулвини – долина в центре бывшего Свазиленда – современного Королевства Эсватини.

с использованием позиций взаимно-исключающих групп как основы для будущих межправительственных переговоров и потенциального примирения противоположных подходов.

В марте 2008 г. было предложено ограничить состав Совета Безопасности 22 странами за счёт создания семи новых непостоянных мест (два места в африканской группе, два места в азиатской группе, одно место в латиноамериканской группе, одно место в западноевропейской группе и одно место в восточноевропейской группе). Однако данный проект не получил развития и широкой поддержки. Также не получили развития проекты G4, связанные с подготовкой в 2008 г. документа, содержащего «разумные» модели реформирования СБ из ранее представленных.

В результате англо-французских переговоров в Лондоне (март 2008 г.) была предложена Формула Брауна – Саркози, согласно которой Великобритания и Франция выражали готовность поддержать расширение Совета Безопасности за счёт создания новой категории переизбираемых непостоянных членов с более длительным членством в СБ ООН, которые в случае их повторного избрания получали бы постоянное членство – как один из вариантов, предусмотренных промежуточной моделью.

В апреле 2008 г. в Вене был организован круглый стол по вопросам сотрудничества ООН и ЕС, когда министр иностранных дел Словении Д. Рупель, выражая обеспокоенность проблемой расширения СБ, представил следующее предложение: одно из постоянных мест в Совете, в настоящее время занимаемых Великобританией и Францией, на рота-

ционной основе замещается государством – членом ЕС, другое ротационным образом чередуется между Великобританией и Францией. Данное предложение тоже не получило широкой поддержки.

Отличительной особенностью позиции *Китая* является неприятие кандидатуры Японии. По мнению Пекина, Токио ещё не до конца искупил (и, вероятно, никогда не искупит) вину за своё милитаристское прошлое. Как и США, Китай выступает против проекта «четвёрки» и придерживается максимально жёсткой и консервативной позиции, что право вето каждого из пяти постоянных членов Совета Безопасности должно сохраняться, а новые члены Совета, напротив, не должны обладать правом вето.

В противовес Китаю США неоднократно высказывались в поддержку постоянного членства Японии в Совете, предполагая возможный предел расширения Совета Безопасности до 19–20 стран, при этом, однако, категорически выступая против изменения права вето для постоянных членов Совета. Делая акцент на экономическом потенциале, численности населения, военной мощи, участии в миротворческих операциях ООН и борьбе с терроризмом, США считают фактор региональной представленности менее значимым.

В ноябре 2019 г. на заседании Генассамблеи ООН были озвучены ещё инициативы расширения СБ. Представитель *Франции* в ООН Н. де Ривьер выступил с предложением увеличить число членов СБ до 25, включив в СБ всех четырёх представителей «группы четырёх», а также увеличив представленность аф-

риканских стран среди постоянных и непостоянных членов.

В мае 2023 г. на саммите «Большой семёрки» в Хиросиме Генеральный секретарь ООН А. Гутерриш тоже высказался в пользу реформирования Совета Безопасности ООН, а также Бреттон-Вудских институтов, таких как Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития. На том же саммите призыв Генерального секретаря ООН к реформированию Совета Безопасности поддержали руководители Индии и Бразилии Н. Моди и Л. да Силва, указывая «на неспособность СБ предотвратить конфликты и слы-

шать голос глобального Юга». Призыв к реформированию Совета Безопасности снова прозвучал в сентябре 2023 г. в выступлении Н. Моди на саммите «Большой двадцатки» в Нью-Дели. Также в сентябре 2023 г. президент США Дж. Байден выступил на заседании Генеральной Ассамблеи ООН с требованием сделать состав Совета Безопасности ООН «более инклюзивным». США поддерживают идею расширения состава СБ за счёт включения шести новых постоянных членов, в том числе Индии, Германии и Японии, возможно, Бразилии и ЮАР, а также ещё десяти непостоянных членов.

## Реформирование рабочих методов Совета Безопасности ООН

**Н**аряду с проблемой расширения Совета Безопасности ООН ключевое значение имеет дискуссия о *реформировании рабочих методов СБ*.

Несмотря на то что Устав ООН не содержит прямых упоминаний о применении права вето, в п. 3 ст. 27 Устава ООН указывается, что решения, за исключением процедурных вопросов, считаются принятыми, если за них поданы совпадающие голоса всех постоянных членов Совета Безопасности. Голосование постоянного члена или членов СБ против рассматриваемой резолюции считается *наложением вето*. Чтобы решение могло считаться принятым, за него должны быть поданы голоса девяти членов Совета Безопасности, включая совпадающие голоса всех постоянных членов.

В условиях холодной войны противоборствующие СССР и США

пользовались правом вето довольно часто, так как нередко имели противоположные позиции по предлагаемым решениям. Использование права вето значительно уменьшилось после окончания холодной войны. Временное единство позиций постоянные члены СБ демонстрировали в период 1991–2000 гг., в продолжение которого право вето было применено всего восемь раз. Однако когда в 2003 г. США попытались принять резолюцию, одобряющую вторжение коалиции союзников в Ирак, Франция и Россия воспользовались правом вето, в результате чего проект был отозван и «спонтанная» (*ad hoc*) коалиция осуществила вторжение в Ирак без санкции СБ ООН.

В дальнейшем право вето было несколько раз применено Россией при рассмотрении значимых вопросов.

Так, в 2009 г. Россия проголосовала против резолюции о продлении мандата миссии наблюдателей ООН в Грузии и Абхазии.

В 2011–2023 гг. – против принятия 18 резолюций по Сирии (в десяти случаях вето также было наложено Китаем, в семи случаях Китай воздержался).

15 марта 2014 г. Россия применила право вето против принятия резолюции о признании недействительным референдума в Крыму (Китай при голосовании воздержался).

29 июля 2015 г. – против Трибунала по МН17\* (воздержались Китай, Ангола и Венесуэла).

25 февраля и 30 сентября 2022 г. – против резолюций S/2022/155 (воздержались Китай, Индия и Объединённые Арабские Эмираты) и S/2022/720 (воздержались Китай, Индия, Габон и Бразилия) по Украине.

Механизм права вето нередко подвергается критике за то, что используется в национальных интересах отдельных государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН. Однако, как показывает история ООН, опыт применения права вето также имеет положительные результаты. Считается, что возможность применения государствами права вето способствовала формированию культуры учёта интересов друг друга, а угроза его применения препятствовала передаче многих вопросов на рассмотрение Совета Безопасности, способствуя поиску и достижению консенсуса за пределами формального рассмотрения в СБ ООН.

Как и расширение членского состава Совета Безопасности, проблема применения права вето вызвала острую полемику.

Так, «швейцарская пятёрка» в составе *Швейцарии, Коста-Рики, Лих-*

*тенштейна, Иордании и Сингапура* в 2005 г. предложила усилить прозрачность заседаний СБ посредством предоставления остальным государствам детальной информации о методах и процедурах работы, а также рабочих группах по анализу резолюций Совета Безопасности ООН.

Прозрачность работы, своевременное и детальное информирование Совета Безопасности является отдельной темой для обсуждения. Вскоре после окончания холодной войны, когда СБ стал более загруженным, чем когда-либо прежде в своей истории, многие члены сочли получение своевременной информации критически важным.

Наиболее ценными источниками информации о событиях на местах на различных театрах конфликтов часто были субъекты, не представляющие те подразделения системы ООН, которые регулярно взаимодействуют с СБ, такие как Генеральный секретарь, Департамент по политическим вопросам или Департамент операций по поддержанию мира. Но Совету Безопасности не хватало метода работы, который позволил бы ему воспользоваться опытом и информацией, предоставляемыми сторонними наблюдателями Совета. Также иногда не удавалось достичь консенсуса относительно проведения заседания по конкретному вопросу на официальном заседании, особенно до того, как этот вопрос был добавлен в качестве пункта повестки дня и выбран неофициальный формат (для которого не требуется полного консенсуса и на котором не всегда бу-

\* Судебный процесс по сбитому Boeing 777 рейса МН17 (17 июня 2014 г.).

дут присутствовать все члены) как самый эффективный вариант.

К числу признанных эффективными форматов относятся «встречи по формуле Аррии», названные так по имени Чрезвычайного и Полномочного посла, постоянного представителя Венесуэлы при ООН, председательствовавшего в СБ в марте 1992 г. Стремясь донести до членов Совета рассказ очевидца о насилии в Боснии и Герцеговине, Д. Аррия способствовал институционализации инновационного неформального способа проведения заседаний, организовав последующие встречи членов СБ с очевидцами в конференц-залах ООН с синхронным переводом.

Заседания «по формуле Аррии» не являются официальными заседаниями Совета Безопасности, но созываются по инициативе члена или членов Совета Безопасности для того, чтобы заслушать мнения отдельных лиц, организаций или учреждений по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности.

Согласно материалам официального сайта Совета Безопасности, данный формат описывается как неформальные, конфиденциальные встречи, которые позволяют членам Совета Безопасности проводить откровенный и приватный обмен мнениями в рамках гибких процедурных рамок с лицами, значимыми с точки зрения приглашающего члена или членов Совета (тоже выступающие в качестве фасилитаторов и организаторов). Они предоставляют заинтересованным членам Совета возможность вступить в прямой диалог с высокопоставленными представителями правительств и международных

организаций (часто по просьбе последних), а также негосударственными участниками по вопросам, которые их волнуют и которые входят в сферу ответственности Совета Безопасности.

Начиная с 2017 г. государства – члены ООН, не входящие в СБ, время от времени присоединялись к членам СБ в организации «встреч по формуле Д. Аррии». Наряду с правом вето «формула Аррии» стала эффективным инструментом продвижения позиций государств в Совете Безопасности, в том числе инструментом, доступным и приемлемым для государств, не являющихся членами СБ.

Также в рамках реформирования Совета Безопасности 26 апреля 2022 г. была принята резолюция № 76/262 Генеральной Ассамблеи ООН, которая установила новое процедурное правило: в случае применения каким-либо государством или государствами – постоянными членами Совета Безопасности права вето, в течение десяти дней автоматически должно быть созвано официальное заседание Генассамблеи по ситуации, в отношении которой было применено вето.

В случаях геноцида и преступлений против человечности предлагалось отказаться от права применения вето.

Данная резолюция была предложена Лихтенштейном – страной, ранее входившей в «швейцарскую пятёрку» и выступавшей за ограничение права вето.

Однако поскольку принятие указанной резолюции не является угрозой для права вето постоянных членов СБ, то данная инициатива была

поддержана и США, и Россией, выступающими против изменения рабочего механизма права вето.

Согласно официальной позиции Российской Федерации, механизм вето является одним из «встроенных

стабилизаторов», препятствуя принятию односторонне выгодных решений и одновременно побуждая государства – члены СБ ООН к поиску компромиссных решений серьёзных международных проблем.

## Перспективы реформирования Совета Безопасности ООН и позиция России

**М**ногочисленные инициативы реформирования Совета Безопасности ООН исходят от государств, не являющихся его постоянными членами. Однако практическая реализация любых вариантов реформирования невозможна без согласования позиций постоянных членов СБ, теоретически признающих необходимость реформирования, но имеющих противоречивые позиции по данному вопросу. Впрочем, в условиях острого противостояния Запада и России реформирование СБ ООН имеет серьёзные препятствия в достижении консенсуса по любым вопросам, по которым он необходим.

Исходя из позиций постоянных членов Совета Безопасности, можно предположить, что наиболее перспективными странами для получения постоянного членства в СБ, в случае, если переговорный процесс все же удастся активизировать, являются Индия и Бразилия.

Кандидатуру Индии поддерживают все без исключения пять постоянных членов Совета, однако декларируемая позиция Китая в отношении членства Индии отличается от реальной.

Кандидатуру Бразилии поддерживают все страны, кроме США, которые, однако, никогда не высказы-

вались по данному вопросу специально против Бразилии.

Среди других государств все представители «четвёрки» находятся в оппозиции к представителям группы «Объединение за консенсус», выступающей против расширения числа постоянных членов Совета Безопасности.

Против кандидатуры Германии выступают Италия и Испания, против Японии – Южная Корея, против Индии – Пакистан, против Бразилии – Мексика, Колумбия и Аргентина.

Позиции представителей «Объединения ради консенсуса» делают невозможным максимальный консенсус по любой кандидатуре из «группы четырёх».

Наиболее действенным способом активизации реформирования Совета Безопасности могло бы послужить проведение предварительных консультаций постоянных членов СБ. Это позволило бы выявить реальные позиции государств, которые могут быть скрыты под абстрактными формулировками официальных деклараций. Также исходным пунктом и фундаментом реформирования СБ ООН могло бы послужить достижение общего согласия по вопросу непринятия во внимание любых предложе-

ний, касающихся отмены и изменения права вето, как не имеющих перспективы.

Позиция России предполагает необходимость выработки взаимоприемлемого решения вопроса о расширении членского состава Совета Безопасности в целях укрепления роли и авторитета ООН в современном мире. Москва также признаёт необходимость ограниченного расширения Совета Безопасности за счёт стран Азии, Африки и Латинской Америки, включения в число постоянных членов СБ таких крупных региональных лидеров, как Индия и Бразилия. В данном случае

национальные интересы России, поддерживающей Индию и Бразилию, но выступающей против кандидатур Германии и Японии, вступают в противоречие с позицией «группы четырёх».

Оптимальным числом, необходимым для повышения эффективности ООН как основного международного механизма коллективного решения проблем современности, считается порядка 20 постоянных и непостоянных мест в Совете Безопасности. В то же время Россия последовательно отстаивает право вето и категорически отвергает возможность его пересмотра.

Важно сохранять межгосударственный характер ООН и принимать легитимные решения об изменениях только на основе всеобъемлющих договоров.

В проблеме реформирования Совета Безопасности есть множество неизвестных, поэтому возможные результаты остаются неопределёнными.

В постбиполярную эпоху реформирование Совета Безопасности ООН является насущной необходимостью, но оно должно стать результатом широкого консенсуса государств-членов, достижение которого в настоящее время сопряжено со значительными препятствиями.

## Библиография • References

- Организация Объединённых Наций // URL: [www.un.org](http://www.un.org)  
 [Organizaciya Ob»edinyonnyh Nacij // URL: [www.un.org](http://www.un.org)]  
 Совет Безопасности ООН // URL: [www.un.org/securitycouncil/ru](http://www.un.org/securitycouncil/ru)  
 [Sovet Bezopasnosti OON // URL: [www.un.org/securitycouncil/ru](http://www.un.org/securitycouncil/ru)]  
 Устав Организации Объединённых Наций // URL: [www.un.org/ru/about-us/un-charter](http://www.un.org/ru/about-us/un-charter)  
 [Ustav Organizacii Ob»edinyonnyh Nacij // URL: [www.un.org/ru/about-us/un-charter](http://www.un.org/ru/about-us/un-charter)]

Статья поступила в редакцию 10 февраля 2024 г.