В. А. Троицкий

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СВЕТЕ МЕНЯЮЩЕЙСЯ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕАЛЬНОСТИ

В статье предлагается непредвзятый взгляд на эволюцию ООН, с точки зрения возможностей этой универсальной международной организации выполнять цели, возложенные на нее ст. 1 Устава, формально-юридический анализ «новых вызовов ООН» с точки зрения их оформления в универсальных международных договорах и документах ООН, а также оценка эффективности и последствий предлагаемых мер реформирования.

Ключевые слова: интеграция, постсоветский, межправительственный, международный, глобализация, сотрудничество.

V. Troitskiy

THE EFFICIENCY OF INTERNATIONAL GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN TRANSITIONAL GEOPOLITICAL CONDITIONS IN THE FRAMEWORKS OF NEW OBJECTIVES OF PROGRESSIVE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONAL LAW

A disinterested view on the evolution of UN ability to fulfill its objectives in modern conditions is described, and so called "new calls and challenges for UN" are discussed with a focus on the reforms proposed by modern science and practice.

Keywords: integration, post Soviet, intergovernmental, international, globalization, cooperation.

Сложившаяся система межгосударственного сотрудничества характеризуется двух- и многосторонними связями государств. Многостороннее сотрудничество осуществляется на региональном и универсальном (всемирном) уровне. Системообразующим элементом как всемирного, так и регионального межгосударственного сотрудничества являются, в первую очередь, международные организации общей компетенции, то есть для системы универсального сотрудничества — Организация Объединенных Наций, а для регионального сотрудничества — такие организации, как Европейский Союз, Организация Африканского Единства (с 2001 года — Африканский Союз), Лига Арабских Государств, Содружество Независимых Государств.

В последнее время многие из названных организаций, просуществовавших зачастую не один десяток лет, подверга-

ются критике за неэффективность и неспособность реагировать на вызовы международной современности, общественным мнением им навязывается необходимость реформ. В научной литературе развернута широкая полемика вокруг форм преобразований структур, внесения изменений в учредительные акты.

В начале XXI века, через 60 лет после создания Организации Объединенных Наций, полемика вокруг реформы ООН уже никого не удивляет. Политики, пресса, ученые не устают повторять, что Организация Объединенных Наций переживает тяжелейший кризис, не эффективна и уже не в состоянии выполнять весь объем функций, возложенных на нее.

Многократно повторяемые в литературе и СМИ мнения о том, что ООН в своем нынешнем виде не в состоянии противостоять терроризму и угрозам демократии (см. работы [22; 8; 23; 1; 19]), воспринимаются как факты. Не прекращаются и разговоры о том, что в условиях монополярного мира и отсутствия реальных механизмов влияния на внешнюю политику основного фигуранта современных международных отношений — США существование и деятельность ООН просто потеряли практический смысл, очевиден упадок и близкий конец существования этой организации.

Позволим себе не принимать фразы, столь укрепившиеся в массовом сознании, как данность, истину в последней инстанции, а провести краткий, но непредвзятый анализ причин так называемого кризиса ООН.

Возвращаясь к основам, а именно к ст. 1 Устава, рассматривающей цели ООН, мы попытаемся проследить изменения их практического содержания, произошедшие в период с 1945 по 2008 год, и сделать вывод о способности или неспособности ООН выполнять возложенные на нее задачи, а также о целесообразности мер реформирования ООН, наиболее часто предлагаемых учеными и практиками, большинство из которых были сформулированы в выступлении бывшего Генерального секретаря Кофи Анана на юбилейной 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Они нашли отражение в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г., а также были зафиксированы и получили развитие в документах 61-й и 62-й сессий Генеральной Ассамблеи ООН (см., например, резолюции Первого, Второго и Третьего комитетов принятые на 62-й сессии ГА ООН (www.un.org).

Первая и основная задача, ради которой человечество, прошедшее все ужасы и лишения Второй мировой войны, и учредило эту универсальную международную организацию, — это поддержание международного мира и безопасности. С этой целью были предусмотрены возможности принятия коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру, а также для подавления актов агрессии, улаживания ситуаций, могущих привести к нарушению мира. Представляется возможным разделить задачи ООН в этой сфере на две группы: противостояние глобальным конфликтам и миротворчество и снижение напряженности в локальных конфликтах (см. подробнее работу [16]).

В первом случае мы говорим об универсальной системе коллективной безопасности, воплощением которой на момент создания и являлась ООН. Сформулировать данную задачу упрощенно можно словами текста преамбулы Устава: она состояла в том, чтобы избавить грядущие поколения от бедствий глобальных войн. Выполняла и могла ли выполнять эту задачу ООН на протяжении всего периода своего существования? Представим себе начавшийся конфликт между двумя сверхдержавами — СССР и США. Какие предусмотренные Уставом меры системы коллективной

безопасности могли бы быть применены? Расследование инцидентов и проведение переговоров с конфликтующими сторонами, содействие поддержанию законности и правопорядка, предоставление гуманитарной помощи местному населению или, может быть, такая мера, как «наблюдение за ситуацией»? Вряд ли хотя бы одна из этих мер могла бы серьезно повлиять на общее развитие ситуации. Неэффективной, в свете права вето в Совете Безопасности, закрепленного за каждой из этих двух стран, была бы и попытка применить принудительные меры обеспечения мира и безопасности с использованием вооруженных сил — миротворческие операции. Безусловно, ни в отношении прошлого, ни в отношении настоящего нельзя отрицать ресурсов ООН как форума для обсуждения острейших международных проблем, подготовки международных договоров в области мира и безопасности; роли ООН в вопросах разоружения — запрещения ядерного оружия, ограничения обычных видов вооружений.

Что же касается возможностей ООН в разрешении локальных конфликтов, то ее значимость трудно отрицать. Деятельность ООН в таких странах, как Восточный Тимор, Нигерия, Кипр и т. д. помогли избежать сотен и тысяч жертв, содействовали спасению памятников истории и архитектуры. Критика в адрес ООН в связи с действиями в Ираке и связанные с этим скандалы вокруг гуманитарных программ являются доказательствами несовершенства системы, но не ее бессмысленности или бесполезности*.

Какие произошли изменения в природе задач ООН и возможности их исполнения? В своем выступлении на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Кофи Анан отмечал важность принятия мер в связи с ситуацией на Ближнем Востоке, в Бурунди, Кот д'Ивуаре и Гаити. На 62-й сессии новый Генеральный секретарь Пан Ги Мун призывал к принятию мер для улучшения ситуации в Мьянме (по результатам обсуждения была принята резолюция A/RES/62/222 «Положение в области прав человека в Мьянме»), а в июне 2008 года в главных органах ООН начал обсуждаться вопрос о необходимости принятия мер в отношении кризиса в Зимбабве. Могут ли миротворческие усилия ООН оказать позитивное влияние на разрешение данных и подобных конфликтных ситуаций? На наш взгляд, — безусловно. Организация Объединенных Наций — носитель многолетнего опыта эффективного разрешения подобных конфликтов, помощи гражданскому населению и различного рода миротворческой деятельности.

В адрес ООН часто раздаются упреки, связанные с бездействием в вопросах «агрессии» США в отношении Ирака или Сербии. Отметим, что здесь мы имеем дело не с локальным приграничным конфликтом, а с глобальным транснациональным противостоянием, препятствовать которому, к сожалению, ООН не в силах; так же как не могла Организация Объединенных Наций влиять на действия США во Вьетнаме и СССР в Афганистане в период холодной войны. Аналогичную оценку стоит дать и мерам, принятым ООН в связи с грузино-осетинским конфликтом и участием в нем Российской Федерации, когда Совет Безопасности, проведя целую серию экстренных заседаний, так и не смог вынести резолюции, но в то же время стал ареной противостояния России и США — его невоенной и цивилизованной формы. И здесь мы констатируем отсутствие изменений в эффективности деятельности организации.

В ст. 1 устава закреплены еще три цели ООН: 1) развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать

другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира; 2) осуществлять международное сотрудничество в решении международных проблем экономического, культурного, гуманитарного характера, поощрять уважение к правам человека; 3) быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Учитывая тот факт, что последняя цель носит функциональный характер, то есть, по сути, является методом для достижения других целей, подчеркнем, что возможностей и перспектив ООН как в развитии дружественных отношений между государствами, так и в решении проблем культурного характера и поощрения уважения к правам человека, по большому счету, никто принципиально не оспаривает. Это, безусловно, не означает отсутствия необходимости совершенствования деятельности организации в этих направлениях.

Какие же «новые задачи и вызовы» так сильно требуют реформирования ООН? Их проследить достаточно несложно, если вернуться к Итоговому документу Всемирного саммита 2005 года и последующим документам сессий ГА ООН. Это борьба с терроризмом и транснациональной преступностью, угроза ВИЧ/СПИД, борьба с бедностью, проблема глобального потепления, охрана здоровья, противодействие угрозам демократии.

Говоря о первой задаче — борьбе с терроризмом, отметим, что она, вопреки популярному мнению, не является новой**. Терроризм как специфическое явление общественно-политической жизни имеет длинную историю и является постоянным спутником человечества. Еще в I веке нашей эры в Иудее действовала секта сикариев, уничтожавшая представителей еврейской знати, сотрудничавших с римлянами, а Фома Аквинский и отцы христианской церкви допускали идею убийства правителя, враждебного, по их мнению, народу. В Средние века представители мусульманской секты ассасинов убивали префектов и халифов. В эти же времена политический террор практиковали некоторые тайные общества в Индии и Китае. На территориях современного Ирана, Афганистана и некоторых других стран животный страх на своих противников из мусульманской суннитской знати и правителей наводила могущественная и предельно закрытая секта исмаилитов, использовавшая в своей борьбе доведенные до совершенства способы физического устранения неугодных. Со второй половины XIX века терроризм стал постоянным фактором общественной жизни. Его представители — радикальные националисты в Ирландии, Македонии, Сербии, русские народники, анархисты во Франции 90-х годов, а также аналогичные движения в Италии, Испании, США.

Новым вызовом является не терроризм сам по себе, а глобальные, общемировые масштабы, которые он приобрел. В данном случае об эффективности Организации Объединенных Наций можно судить с двух позиций: абсолютной и относительной. С абсолютной, то есть с точки зрения достижения конечной цели — победы над международным терроризмом как социальным явлением, результаты деятельности ООН трудно оценить высоко. Равно как и результаты усилий других международных организаций и отдельных государств. В этом заключается относительная оценка антитеррористической деятельности организации — ООН не менее эффективна, чем другие организации. При этом отметим, что Генеральная Ассамблея ООН в первых рядах на международной арене проявила обеспокоенность эскалацией в мире актов международного терроризма во всех его формах и проявлениях с пониманием того, что терроризм угрожает миру и стабильности всех государств,

безопасности и благосостоянию всего человечества. 9 декабря 1994 года были приняты Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, а также другие нормативные документы, в частности, Конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом и Конвенция о борьбе с финансированием терроризма, Конвенция о борьбе с захватом заложников, Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, Конвенция о физической защите ядерного материала и многие другие. С 60-х годов ООН стала серьезно заниматься проблемами борьбы с актами международного терроризма [2, с. 138]: был выработан системный подход и набор нормативных инструментов по противодействию терроризму.

Аналогичной является ситуация вокруг проблемы борьбы с трансграничной преступностью. Ее история насчитывает сотни лет, но угрожающего масштаба проблема достигла в последние десятилетия. Говорить о провале ООН в этой сфере представляется некорректно. Во-первых, в отличие от международного терроризма, международная преступность, хоть и достигла небывалого размаха, тем не менее, пока не является глобальной угрозой миру и безопасности человечества. Во-вторых, определенные успехи ООН в этой сфере очевидны: подготовка ряда международных конвенций о борьбе с организованной преступностью и коррупцией, с торговлей людьми; создание и деятельность Управления ООН по наркотикам и преступности [13, с. 42]. В-третьих, мировое сообщество, не отрицая важность координирующей роли ООН в этой сфере, создало специализированную организацию, на которую возложены основные задачи противостояния транснациональной преступности — ИНТЕРПОЛ (Международную организацию уголовной полиции).

Не менее древние корни имеет проблема бедности и связанные с ней проблемы голода, беженцев, социальных и политических мигрантов. Но сам факт постановки вопроса о необходимости повышения уровня жизни населения беднейших стран за счет помощи и усилий всего мирового сообщества, и в первую очередь развитых стран, является во многом заслугой Организации Объединенных Наций, ибо никакая другая международная организация не смогла бы придать этой проблеме универсальный международный статус. Успехи ООН в проведении ряда гуманитарных операций, в развитии волонтерского движения трудно отрицать. В 2007–2008 гг. ООН более чем активно консолидирует усилия мирового сообщества в борьбе с голодом в беднейших странах; в профильном аналитическом докладе была сделана оценка глубины проблемы, проведен расчет необходимых ресурсов для того, чтобы накормить «голодающих в мире», а осознание масштабов проблемы — это важнейший шаг на пути к ее решению.

Противодействие угрозе распространения ВИЧ/СПИД, глобальное потепление и охрана здоровья являются относительно новыми задачами мирового сообщества. Если говорить об охране здоровья и противодействии угрозе ВИЧ, то, на наш взгляд, несмотря на огромную значимость этих проблем, они являются специальными, профильными, и ими в структуре ООН должна заниматься Всемирная Организация Здравоохранения (ВОЗ), корректировки в деятельности которой, возможно необходимые, не требуют реформы всей системы ООН.

Если говорить об угрозе глобального потепления, то ее наличие по-прежнему является предметом споров ученых всего мира, потому при отсутствии четкого и однозначного осознания проблемы трудно говорить об эффективности усилий по ее преодолению [см. работу 14].

Последняя среди новых задач, названных на юбилейной сессии ООН, на которой хотелось бы остановиться особо, — противодействие угрозам демократии. Иногда эта новая задача звучит как «содействие демократии» [5, с. 12]. Трудно поспорить с новизной данной цели, однако поставить под сомнение ее правомерность — необходимо. Универсальный характер Организации Объединенных Наций предполагает не только широту круга государств-участников данной организации и неограниченность сферы ее деятельности, но и универсальность целей и задач организации. Под универсальностью целей и задач следует понимать то, что они должны признаваться необходимыми и благими всем мировым сообществом, абсолютным большинством государств-участников. В то же время демократия как одна из форм государственного устройства таким безусловным и всеобъемлющим благом не является. Мировое сообщество состоит из различных государств: в одних — сильны демократические традиции, как во Франции, в других — успешно существует авторитарный строй (Сирия, Китай), в третьих — тоталитарный (Корейская Народно-Демократическая Республика). В целом ряде стран существует смешанная форма государственного устройства, для которой характерны лишь некоторые элементы демократии и республиканской формы правления (народовластие, политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, система разделения властей, система народного представительства). Таким образом, демократия не воспринимается всем мировым сообществом как абсолютное благо или безусловная ценность. Постановка цели «противодействия угрозам демократии» фактически предполагает вмешательство ООН во внутренние дела ряда государств, что противоречит основным принципам международного права, закрепленным Уставом ООН, что, безусловно, недопустимо.

Итак, говоря о новых задачах и вызовах ООН, на наш взгляд, правомерным будет рассматривать лишь три из всех перечисленных выше: международный терроризм, проблема охраны здоровья и, как частное проявление, борьба с распространением ВИЧ/СПИД и борьба с бедностью.

Рассмотрим основные группы предложений по реформированию ООН с целью оценки возможности их влияния на решение названных задач.

Одна из мер, которая предлагается наиболее часто, — реформа Совета Безопасности ООН. Кофи Анан в приветственном выступлении на 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН отмечал: «Мы должны продолжать заниматься реформой Совета Безопасности. Мы очень старались найти путь к достижению прогресса в этом жизненно важном вопросе. Это было нелегко, и мы еще не добились успеха. Однако лидеры всех стран сходятся во мнении о том, что скорейшее проведение реформы совета является… неотъемлемым элементом наших общих усилий по реформированию Организации Объединенных Наций» [8].

Предложения по реформе названного органа можно разделить на две группы: отмена или ограничение права вето и расширение состава СБ ООН.

Рассмотрим вариант отмены права вето. Если предположить, что теоретически отмена права вето в форме пересмотра Устава возможна, несмотря на процедуру, предусмотренную ст. 109, требующую в безусловном порядке согласия всех пяти членов Совета Безопасности, рассчитывать на ее результативность в деле значительного повышения эффективности и авторитета ООН едва ли возможно.

Упрощенно современной проблемой права вето является невозможность принятия решений Советом Безопасности ООН в случае, если они противоречат интересам, по меньшей мере, одного из его постоянных членов. Члены совета — ведущие мировые державы, политические, экономические и иные интересы которых выходят далеко за границы их территорий и охватывают практически весь мир. В условиях тотальной конкуренции держав, борьбы за сферы геополитического и экономического влияния в мире большая часть значимых для мирового сообщества решений будет иметь как положительные, так и отрицательные последствия, а следовательно, приобретет как сторонников, так и противников в Совете Безопасности ООН и имеет все шансы быть заблокированной.

Как изменит ситуацию отмена права вето?

На первый взгляд — радикально: наиболее существенные решения будут приниматься квалифицированным большинством голосов и, таким образом, одноединственное государство более не сможет поставить в зависимость от своей воли все мировое сообщество. Теперь попробуем рассмотреть гипотетическую ситуацию работы реформированного Устава ООН на практике. Допустим, один из постоянных членов Совета Безопасности — США — совершит акт агрессии против одного из государств, либо будет проводить на своей территории политику геноцида, совершит иное нарушение норм международного права, которое в соответствии с Уставом ООН потребует вмешательства совета. Сначала будут применены меры, предусмотренные ст. 41, например, разрыв экономических и дипломатических отношений или прекращение транспортного сообщения — блокада. Предположить, что такое может иметь место, возможно, а кто претерпит больше потерь и лишений от разрыва экономических отношений с США, само государство-нарушитель или мировое сообщество — затруднительно. В условиях того, что мировой финансовый оборот на 70% осуществляется в американской валюте, ситуация, в которой страна — эмитент, активами национальной резервной системы которой обеспечивается доллар, грозит глобальным экономическим кризисом всему мировому сообществу в большей степени, чем США.

Что же будет, если все указанные выше и иные возможные меры будут приняты, но не дадут положительного результата? Ст. 42 Устава говорит о том, что если мер, предусмотренных ст. 41 недостаточно для выполнения решений СБ ООН, то он уполномочивается предпринимать такие действия воздушными, сухопутными или морскими силами, какие окажутся необходимыми для поддержания международного мира и безопасности. Отмечается, что к таким мерам могут относиться: демонстрация, блокада и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов ООН. В соответствии со ст. 43 Устава все члены ООН обязаны предоставить по требованию Совета Безопасности необходимые национальные вооруженные силы на установленный период в его распоряжение в количестве и составе воинских соединений, которые определяются особым соглашением. Примем за основу гипотезу, что эти меры Совет Безопасности принимает. Кому он поручит проведение подобной военизированной операции? К примеру, такие государства, как Польша, Грузия, Израиль, Южная Корея, Коста Рика скорее выйдут из состава ООН, чем направят части своих вооруженных сил на военные операции против США. Так же поступят и большинство мелких и средних государств — членов ООН. Второй вариант — требовать участия в операции крупных государств — ядерных держав, например, России, Ин-

дии, Китая, по нашему мнению, противоречит принципам, закрепленным в ст. 1, 2 Устава ООН, т. е. это не является формой разрешения международных споров «таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность», так как может стать кратчайшим способом развязывания третьей мировой войны и началом глобального общемирового военного противостояния.

Право вето на протяжении более 60 лет существования ООН является связующим звеном системы коллективной безопасности, закрепленной в международно-правовых документах, с реальной геополитической ситуацией в мире, отмена права вето приведет к игнорированию факта существования ООН государствами и откинет развитие международных отношений на сотни лет назад к первобытному состоянию***.

Вторая группа предложений реформирования СБ ООН — расширение его состава. Такой вариант преобразований имеет высокие шансы быть реализованным на практике, тем более что ст. 23, регулирующая количество членов совета, уже менялась однажды в 1965 г. Простое увеличение количества непостоянных членов совета хотя и создаст видимость более широкого привлечения всех государств к решению наиболее важных вопросов международной безопасности, однако никаких изменений в сторону роста эффективности этого органа в условиях сохранения права вето не внесет. Напротив, значительное увеличение совета за счет новых членов усложнит процедуру предварительных согласований, создаст угрозу массового вынесения на рассмотрение Совета Безопасности второстепенных вопросов, а также более широкого использования трибуны совета для привлечения внимания международной общественности в тех или иных конъюнктурных интересах отдельных государств. Все это опасно еще большим затягиванием процедуры принятия решений в СБ, его неспособностью быстро и эффективно реагировать на угрозы миру и безопасности.

Увеличение состава постоянных членов Совета Безопасности, на наш взгляд, может оказать влияние на эффективность этого органа. Однако данное влияние будет скорее негативным. Во-первых, мировое сообщество встанет перед тяжелейшей проблемой необходимости недискриминационного выбора новых постоянных членов совета. Идея принятия в качестве критерия наличие ядерного оружия не выдерживает критики, так как не только будет фактическим закреплением «права силы», но и формой стимулирования государств к его созданию или приобретению, то есть прямым нарушением Договора 1968 г. о нераспространении ядерного оружия, одобренного XXII сессией Генеральной Ассамблеи ООН, по которому «каждый участник …обязуется …вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем».

Идея учета численности населения при выборе новых постоянных членов ООН тем более безосновательна с правовой точки зрения, так как прямо противоречит одному из основных принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН, — принципу суверенного равенства государств.

Вариант использования регионального принципа при отборе постоянных членов также не решает проблемы, так как остается вопрос выбора государств внутри региона.

Даже если эту трудность удастся преодолеть, избрав при этом такой способ отбора новых членов Совета Безопасности, который не вызовет значительных возражений государств-членов и не по-

дорвет тем самым авторитет самой организации, представляется, что эта мера лишь усугубит проблемы современного СБ ООН. Ведь вместо отмены права вето произойдет увеличение числа его субъектов, каждый из которых будет обладать собственными конъюнктурными интересами в мире и будет упорно и последовательно их отстаивать.

Существуют и другие предложения по реформе ООН. Среди них: ликвидация Совета Безопасности и передача его функций в сфере поддержания международного мира и безопасности Генеральной Ассамблее ООН, создание процессуального механизма преодоления права вето, ограничение права вето по кругу вопросов, за которыми будет сохранено требование о единогласном голосовании пяти постоянных членов Совета Безопасности, только теми вопросами, которые непосредственно затрагивают права и интересы государства, которое хочет это право применить.

На наш взгляд, большинство предлагаемых мер обладают теми же пороками, что были перечислены выше. Во-первых, они не будут приняты и одобрены в соответствии с действующей процедурой все теми же постоянными членами Совета Безопасности, во-вторых, что более важно, даже будучи принятыми, они не смогут действовать. Остальные предложенные изменения не реформируют систему и структуру ООН, а лишь проводят корректировки, некоторые из которых являются весьма существенными и полезными, но их масштаб не стоит переоценивать.

В 1946 г. в своем выступлении на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН посол СССР в США А. А. Громыко отмечал: «Уже сейчас, когда организация [ООН] только создается, кое-где раздаются голоса о том, будто бы ее Устав уже устарел и требует пересмотра. Подобные высказывания должны встречать решительный отпор со стороны всех тех, кто не на словах, а на деле стремится построить прочный и действенный международный механизм безопасности. Такие высказывания являются опасными, могущими при известных условиях привести к серьезным последствиям» [4, с. 16].

Как видно из вышесказанного, идея реформы ООН является ровесницей самой организации, и дискуссия, посвященная этой проблеме, то затихая, то возобновляясь, идет уже более 60 лет. Это вполне естественно. Как и любое общественно значимое явление или институт, ООН имеет сторонников и противников. Но сам факт жизнеспособности организации подвергает значительную часть аргументов критиков большому сомнению.

Мировое сообщество, по выражению пятого генерального секретаря ООН Хавьера Переса де Куэльяра, безусловно, нуждается в форуме многосторонней дипломатии для ведения дискуссий и переговоров представителями государств-членов, наблюдателями стран, не являющихся членами, а также международными организациями и национально-освободительными движениями, признанными Генеральной Ассамблеей [15, с. 105]. На современном этапе развития международных отношений площадки такого международного общения являются важным и неизбежным атрибутом как глобального, так и регионального межгосударственного сотрудничества.

Непредвзятого детального анализа требует и оценка реальности и причин «кризисов» ряда других международных организаций.

Значительное расширение Европейского Союза и его последствия, когда с 1 мая 2004 г. в его состав вошли 10 новых членов и процесс принятия новых государств на этом не остановился, вызвал множество неоднозначных оценок****. Разработка в 2003 г. специально

созданным Конвентом проекта Договора о принятии общеевропейского конституционного акта, который после долгих и сложных согласований и многочисленных корректировок был 29 октября 2004 г. подписан в Риме главами государств и правительств всех участников ЕС (The Treaty Establishing Constitution for Europe. Brussels, 2004), затем передан на ратификацию государствам-участникам и потерпел на этой стадии провал, стала достаточным поводом для того, чтобы многие заговорили о наступившем или грядущем кризисе европейской интеграции (см. работы [11, 10]). И действительно, несмотря на развитие Европейского Союза как крупного мирового экономического и финансового центра с населением более полумиллиарда человек и имеющего огромное политическое влияние, провал Конституционного договора, чаще именуемого Конституцией Европейского Союза, поставил данное интеграционное объединение в крайне неопределенное с правовой точки зрения положение и дал основания для критики механизма интеграции. Ведь конституционный договор, который, как предполагается, должен заменить все предшествующие учредительные акты, а также должен способствовать дальнейшему развитию права Европейского Союза, — документ не только подписанный главами государств и правительств всех участников ЕС, но и акт, положения которого уже служат ориентиром для формирования правоприменительной практики. При этом продолжают действовать все ранее подписанные и введенные учредительные акты, а перспектива принятия самого конституционного договора — более чем неопределенная, что ставит под сомнение эффективность всего механизма формирования автономной правовой системы ЕС, являющегося одним из основных локомотивов процесса европейской интеграции.

Не прекращают быть объектом во многом справедливой критики нормативные акты, конституирующие и принятые в рамках Организации Африканского Единства и ее правопреемника Африканского Союза как не способные «обеспечить реальные продвижения в торгово-экономическом сотрудничестве государств региона» [21, с. 14].

О кризисе Содружества Независимых Государств говорят с момента его основания [3, с. 49]. Подвергается критике структура, деятельность и результаты работы СНГ [18, с. 21].

Как и Организацию Объединенных Наций, и многие другие институциональные механизмы сотрудничества государств, СНГ по-прежнему критикуют за низкие темпы региональной интеграции, неспособность отвечать вызовам современности, противостоять новым угрозам миру и безопасности.

Любопытным обстоятельством представляется то, что одним из основных направлений дискуссии вокруг причин низких темпов интеграции на постсоветском пространстве является именно возможность и глубина применения европейской модели интеграции в СНГ. Большинство авторов европейский опыт выделяют как наиболее успешный пример региональной экономической интеграции (см. работы [6, 17]). Во мнении о необходимости широкого заимствования европейского опыта были на протяжении периода существования Содружества солидарны как многие главы государств СНГ, некоторые из которых прямо заявляли об отсутствии необходимости «изобретать велосипед» и возможности прямого копирования европейской модели интеграции [12, с. 2], так и ученые и практики. Ряд исследователей [9, с. 91], особенно в последние годы, говорят о том, что субъективные и объективные обстоятельства, сопутствующие интеграционным процессам на постсоветском

пространстве, в значительной мере отличаются и даже противоположны европейским, поэтому «нельзя механически копировать европейскую модель интеграции, институциональную структуру и механизмы интеграционных процессов» [20, с. 132].

В то же время, как отмечалось выше, сам механизм европейской интеграции стал в последние годы объектом активной критики.

Задачей проведенного анализа не являлось обоснование бессмысленности реформирования названных организаций или их современной эффективности. Напротив, проблемы и задачи, стоящие перед мировым сообществом, требуют все большей консолидации усилий для их решения, и в этой связи поиск эффективных форм взаимодействия должен постоянно усиливаться. Важно обратить внимание на необходимость более детального изучения механизмов сотрудничества государств, закрепленных в учредительных документах с целью оценки их применимости в конкретный исторический отрезок времени, выполнимости целей сотрудничества и оценки эффективности возможных форм реформирования. Методы такого анализа уже давно выработаны компаративистами: это функциональное и нормативное синхронное и диахронное сравнение.

Основой для проведения таких исследований будет признание того, что вопрос эффективности институциональной формы межгосударственного сотрудничества, то есть норм, конституирующих международную организацию, нельзя смешивать с содержанием самого процесса международного сотрудничества. Несмотря на то, что факт существования кризисных явлений в деятельности ряда международных организаций, к которым, безусловно, относятся и перечисленные выше, не оспаривается в настоящей статье, вопрос о самой необходимости и содержании реформ в отношении организационной структуры и правового закрепления механизмов сотрудничества представляется требующим глубокого критического анализа с целью избегания бессмысленных реформаторских мероприятий на уровне как глобального, так и регионального международного сотрудничества.

ПРИМЕЧАНИЯ

* В 1988 г. Генеральный секретарь ООН Хавьер Перес де Куэльяр отмечал: «Те, кто критикует всемирную Организацию за то, что ей не удалось полностью избавить мир от конфликтов, редко задумываются над тем, насколько хуже было бы, если бы не существовало ООН». (Цит. по работе: *Пядышев Б. Д.* Одолев Атлантику, Хрущев принялся за Нью-Йорк. От первого до последнего summit'а ООН. М., 2005. С. 96).

** Так, например, профессор А. А. Ковалев в статье «Организация Объединенных Наций и борьба с терроризмом» (Материалы торжественного собрания и научно-практической конференции Российской ассоциации содействия ООН, посвященной 60-летию Организации Объединенных Наций. М., 2006. С. 127) высказывает мнение о том, что «государства, создавшие Организацию Объединенных Наций с целью поддерживать международный мир и безопасность, не могли предположить, что они столкнутся с величайшей угрозой миру — международным терроризмом». В то же время сам автор ниже в статье отмечает, что «общественную опасность терроризма для всей системы международных отношений и мирового правопорядка осознавала и предшественница ООН — Лига Наций, которая 16 ноября 1937 г. приняла конвенцию о предупреждении и наказании актов терроризма».

*** Об этом, что любопытно, еще в 1959 г. на 14-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН говорил председатель Совета Министров СССР Н. С. Хрущев: «Некоторые выступают против вето. Но если не будет вето, то не будет и международной организации, она развалится… Лучше добиваться единогласия решения великих держав, чем решать вопросы силой оружия».

(Выступление председателя Совета Министров СССР Н. С. Хрущева на 14-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Выступления глав делегаций СССР / Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. М., 2006. С. 248).

**** Так, например, в 2002 г. бывший президент Европейской комиссии Романо Проди говорил: «...Мы не сможем быть активным действующим лицом на мировой арене, если мы сконцентрируем всю нашу энергию на новых и новых расширениях, полезность которых будет еще труднее объяснить нашему населению. Вот почему нам следует сделать упор на углублении интеграции, нежели на расширении (*Prodi R*. Reform and Proximity / Desperately seeking Europe. L., 2003. P. 272).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Андреев М. В.* Реформа Совета Безопасности ООН — стратегическая задача России // Российский ежегодник международного права. СПб., 2002. С. 340–344.

2. *Борисов А. Н.* Международно-правовые аспекты борьбы с терроризмом // Материалы торжественного собрания и научно-практической конференции Российской ассоциации содействия ООН, посвященной 60-летию Организации Объединенных Наций. М., 2006. С. 138–139.

3. *Вайнштейн Г. И.* Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций // Политические институты на рубеже тысячелетий. М., 2001. С. 154–155

4. *Громыко А. А.* Выступление члена делегации, посла СССР в США // Выступления глав делегаций СССР / Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. М. 2006. С. 16–19.

5. *Дадуани А. Г.* Роль Организации Объединенных Наций в содействии демократии: Международно-правовой аспект: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

6. *Калачан К. К.* Экономическая интеграция государств-участников Содружества Независимых Государств на фоне глобализации мировой экономики: Международно-правовые проблемы: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. 37 с.

7. *Клемин А. В.* Становление правовой системы ЕврАзЭС и европейский опыт правового регулирования процессов интеграции // Правовые акты Межпарламентской Ассамблеи Евразийского Экономического Сообщества как средство сближения и унификации систем национальных законодательств // Материалы международного научно-практического семинара. 29 января 2002 года: Сб. статей. СПб., 2002. С. 41–49.

8. *Капустин А. Я.* Проблема реформы устава ООН на рубеже столетий // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире. М., 2001. С. 41–58.

9. *Клеандров М. И.* Разрешение международных экономических споров в СНГ. Тюмень, 1997.

10. *Кожурко Ю.* Новый Европейский Союз: как идут дела, или Первые итоги объединения // Наше мнение. 2004. № 9. Минск, 2004. С. 12–16.

11. *Медушевский А.* Европейская интеграция: механизмы взаимодействия // Вестник Европы. 2006. № 17. С. 8–11.

12. *Назарбаев Н.* К общей цели с разной скоростью // Независимая газета. 1996. 29 марта.

13. *Номоконов В. А.* Транснациональная организованная преступность: Дефиниции и преступность. Владивосток, 2001. 201 с.

14. *Пономарь В. В.* Потепление климата: влияние парникового эффекта или озоновых «дыр» // Нефть и газ. 2001. № 4. С. 23–29.

15. *Пядышев Б. Д.* Одолев Атлантику, Хрущев принялся за Нью-Йорк. От первого до последнего summit'a ООН. М., 2005. 189 с.

16. *Снегина С. Н.* Эволюция деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2006. 34 с.

17. *Тихомиров Ю. А.* «Соотношение права Содружества Независимых Государств и международного права» // Вестник банка России. 1997. № 3. С. 24–27.

18. *Троицкий В. А.* Формы экономической интеграции государств — участников Содружества Независимых Государств. СПб., 2008. 197 с.

19. *Федоров М. В.* ООН в глобализирующемся мире // Материалы Торжественного собрания и научно-практической конференции Российской ассоциации содействия ООН, посвященной 60-летию Организации Объединенных Наций / Под ред. А. В. Торкунова. М., 2006. С. 11–12.

20. *Шумский Н. Н.* Интеграция постсоветских государств: возможности и перспективы развития // Белорусский журнал международного права и международных отношений. С. 31–39.

21. *Amin Samir*. Africa: living on the finge // Monthly review № 7. 2005. P. 34–62

22. *Annan K. A.* "We the Peoples": The role of the United Nations in the 21st century. New York, 2000. P. 5–12.

23. *Santhanam K.* Iraq War 2003: Rise of the New "Unilateralism". New Delhi. 264 p.

REFERENCES

1. *Andreev M. V.* Reforma Soveta Bezopasnosti OON — strategicheskaja zadacha Rossii // Rossijskij ezhegodnik mezhdunarodnogo prava. SPb., 2002. S. 340–344.

2. *Borisov A. N.* Mezhdunarodno-pravovye aspekty bor'by s terrorizmom // Materialy torzhestvennogo sobranija i nauchno-prakticheskoj konferencii Rossijskoj associacii sodejstvija OON, posvjaschennoj 60-letiju Organizacii Objedinennyh Nacij. M., 2006. S. 138–139.

3. *Vajnshtejn G. I.* Zakonomernosti i problemy postkommunisticheskih transformacij // Politicheskie instituty na rubezhe tysacheletij. M., 2001. S. 154–155

4. *Gromyko A. A.* Vystuplenie chlena delegacii, posla SSSR v SSHA // Vystuplenija glav delegacij SSSR / Rossijskoj Federacii na sessijah General'noj Assamblei Organizacii Objedinennyh Nacij. M., 2006. S. 16–19.

5. *Daduani A. G.* Rol' Organizacii Objedinennyh Nacij v sodejstvii demokratii: Mezhdunarodno-pravovoj aspekt: Avtoref. dis. … kand. jurid. nauk. M., 2006.

6. *Kalachan K. K.* Ekonomicheskaja integracija gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv na fone globalizacii mirovoj ekonomiki: Mezhdunarodno-pravovye problemy: Avtoref. dis. … kand. jurid. nauk. M., 2003. 37 c.

7. *Klemin A. V.* Stanovlenie pravovoj sistemy EvrAzES i evropejskij opyt pravovogo regulirovanija processov integracii // Pravovye akty Mezhparlamentskoj Assamblei Evrazijskogo Ekonomicheskogo Soobwestva kak sredstvo sblizhenija i unifikacii sistem nacional'nyh zakonodatel'stv // Materialy mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo seminara. 29 janvarja 2002 goda: Sb. statej. SPb., 2002. S. 41–49.

8. *Kapustin A. Ja.* Problema reformy ustava OON na rubezhe stoletij // OON i mezhdunarodnyj pravoporjadok v globalizirujuschemsja mire. M., 2001. S. 41–58.

9. *Kleandrov M. I.* Razreshenie mezhdunarodnyh ekonomicheskih sporov v SNG. Tjumen', 1997.

10. *Kozhurko Ju.* Novyj Evropejskij Sojuz: kak idut dela, ili Pervye itogi objedinenija // Nashe mnenie. 2004. № 9. Minsk, 2004. S. 12–16.

11. *Medushevskij A.* Evropejskaja integracija: mehanizmy vzaimodejstvija // Vestnik Evropy. 2006. № 17. S. 8–11.

12. *Nazarbaev N.* K obschej celi s raznoj skorost'ju // Nezavisimaja gazeta. 1996. 29 marta.

13. *Nomokonov V. A.* Transnacional'naja organizovannaja prestupnost': Definicii i prestupnost'. Vladivostok, 2001. 201 s.

14. *Ponomar' V. V.* Poteplenie klimata: vlijanie parnikovogo effekta ili ozonovyh «dyr» // Neft' i gaz. 2001. № 4. S. 23–29.

15. *Pjadyshev B. D.* Odolev Atlantiku, Hruschev prinjalsja za N'ju-Jork. Ot pervogo do poslednego summit'a OON. M., 2005. 189 s.

16. *Snegina S. N.* Evoljucija dejatel'nosti Organizacii Objedinennyh Nacij po podderzhaniju mezhdunarodnogo mira i bezopasnosti: Avtoref. dis. … kand. jurid. nauk. Kazan', 2006. 34 s.

17. *Tihomirov Ju. A.* «Sootnoshenie prava Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv i mezhdunarodnogo prava» // Vestnik banka Rossii. 1997. № 3. S. 24–27.

18. *Troickij V. A.* Formy ekonomicheskoj integracii gosudarstv — uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv. SPb., 2008. 197 s.

19. *Fedorov M. V.* OON v globalizirujuschemsja mire // Materialy Torzhestvennogo sobranija i nauchno-prakticheskoj konferencii Rossijskoj associacii sodejstvija OON, posvjaschennoj 60-letiju Organizacii Objedinennyh Nacij / Pod red. A. V. Torkunova. M., 2006. S. 11–12.

20. *Shumskij N. N.* Integracija postsovetskih gosudarstv: vozmozhnosti i perspektivy razvitija // Belorusskij zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnyh otnoshenij. S. 31–39.

21. *Amin Samir.* Africa: living on the finge // Monthly review № 7. 2005. P. 34–62
22. *Annan K. A.* “We the Peoples”: The role of the United Nations in the 21st century. New York, 2000. P. 5–12.
23. *Santhanam K.* Iraq War 2003: Rise of the New “Unilateralism”. New Delhi. 264 p.