

Создание Организации Объединенных Наций — результат победы над фашизмом

А. А. Орлов*

Принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности — важнейшее условие эффективности ООН

«Организация Объединенных Наций родилась в результате кровавой борьбы с фашизмом»

*Из выступления А. А. Громыко на Первой сессии (первая часть) Генеральной Ассамблеи ООН
18 января 1946 г.*

Одним из главных результатов победы антигитлеровской коалиции над фашизмом стало создание Организации Объединенных Наций. Четыре года и четыре дня разделяют во времени вероломное нападение нацистской Германии на Советский Союз и принятие на Конференции в Сан-Франциско¹ Устава ООН.

22 июня 1941 года мир оказался на пороге всемирной катастрофы, когда будущее человечества было поставлено в прямую зависимость от мужества и героизма советского солдата, готовности Советского Союза дать отпор агрессору. 26 июня 1945 г. появилась универсальная международная организация, призванная обеспечить мир и международную безопасность². И хотя к этому моменту Вторая мировая война еще не завершилась, страны и народы на всех континентах обрели надежду на мирное будущее.

Как пишет в своих мемуарах А. А. Громыко, идея создания ООН «возникла, можно сказать, спонтанно в руководящих кругах трех великих держав антигитлеровской коалиции. Не все очертания такой организации представлялись ясными, но очевидным вырисовывалось одно: она должна быть более эффективной, чем Лига Наций, оказавшаяся беспомощной

в преддверии надвигавшейся второй мировой войны»³. Тем не менее «дух» Лиги Наций⁴ долго витал над творцами новой организации, удерживая некоторых из них в замкнутых пределах привычных и казавшихся незыблемыми стереотипов.

Ключевое значение для успешной работы любой международной организации имеет порядок принятия ею решений. В периоды относительной стабильности в международных делах, когда на повестке дня остро не стоят вопросы войны и мира, рутинная обыденная работа международной структуры не позволяет оценить ее оперативность и эффективность в экстремальных условиях. Так и Лига Наций до определенной поры отнюдь не казалась ее членам ограниченно дееспособным образованием. Более того, ее «родимые пятна» в виде изначально недостаточно четкого распределения «сфер ответственности» между Ассамблеей и Советом Лиги, порядка единогласного принятия решений в этих главных органах, за исключением процедурных вопросов, неучета голосов членов Совета Лиги в случае, если в этом органе разбирался спор между ними и т. д., трактовались не как слабость Лиги Наций, а как ее сила, показатель высокого демократизма. Сложные и драматичные события кануна Второй

* Александр Арсеньевич Орлов — директор Института международных исследований МГИМО (У) МИД России, профессор.

мировой войны показали полную беспомощность Лиги Наций в кризисной ситуации. Лишенной механизма принятия быстрых, эффективных и обязательных для исполнения решений, Лиге Наций суждено было остаться в истории в качестве неудачника, места сотрясения воздуха от громогласных, но, на поверку, бесполезных тирад и заявлений.

Лига Наций не смогла эффективно противодействовать нарушению Германией Версальского и Локкарнского договоров, что в конечном итоге позволило нацистскому режиму осуществить милитаризацию страны и подготовиться к новой мировой войне, оказалась бессильна предотвратить захват Италией Абиссинии, проявила пассивность и недееспособность перед лицом германо-итальянского вмешательства в гражданскую войну в Испании на стороне мятежника Франко, осталась полностью безучастной к поглощению гитлеровской Германией Австрии и позже к позорному Мюнхенскому соглашению о разделе Чехословакии.

При этом Великобритания и Франция, доминировавшие в Лиге Наций на всем протяжении ее существования, ловко организовали исключение из нее СССР, воспользовавшись в этих целях советско-финским конфликтом 1939–1940 гг. Это контрпродуктивное по существу и нелегитимное по форме реализации решение было проведено голосами 7-ми из 15 членов Совета Лиги Наций, в то время как остальные 8 членов этого органа, как отмечалось в сообщении ТАСС по этому поводу, «относятся либо к числу воздержавшихся, либо к числу отсутствовавших». Тем самым, как вполне справедливо указал ТАСС, «случайно подобранные „представители“ 127 млн. населения „исключили“ СССР с его 183 млн. населения».

Если учесть, что Соединенные Штаты, президент которых Вудро Вильсон считается одним из «отцов-основателей» Лиги Наций, в нее так и не вошли, поскольку Сенат не ратифицировал Устав Лиги из-за несогласия с принципом взаимной гарантии территориальной целостности стран-членов, закрепленным в его ст. 10, Германия и Япония вышли из Лиги Наций в 1933 году, а Советский Союз был исключен из нее в декабре 1939 года, то говорить об универсальном статусе этой организации не приходится. На последнем этапе своего существования Лига Наций превратилась в заурядный дискуссионный клуб под председательством Лондона и Парижа, окончательно утратив свой миротворческий статус и так и не реализовав своего предназначения, связанного с достижением разоружения, обеспечением коллективной безопасности, предотвращением военных действий и улучшением качества жизни на планете.

Организация Объединенных Наций рождалась в горниле общей борьбы стран антигитлеровской коалиции за победу во Второй мировой войне. Руководителям «большой тройки» — Советского Союза, США и Великобритании было понятно, что прочность послевоенного мира будет в решающей степени зависеть от

согласованности их действий в новых условиях. Приведем выдержку из выступления И. В. Сталина 6 ноября 1944 года, в котором, говоря о будущей ООН, он справедливо подчеркнул: «Это будет новая, специальная, полномочная международная организация, имеющая в своем распоряжении все необходимое для того, чтобы защитить мир и предотвратить новую агрессию.

Можно ли рассчитывать на то, что действия этой международной организации будут достаточно эффективными? Они будут эффективными, если великие державы, вынесшие на своих плечах главную тяжесть войны против гитлеровской Германии, будут действовать и впредь в духе единодушия и согласия. Они не будут эффективными, если будет нарушено это необходимое условие»⁵.

В том же духе высказался и глава британского правительства Уинстон Черчилль, выступая в Палате общин 27 февраля 1945 года: «Наше будущее зависит от тесного и плодотворного сотрудничества этих держав (имеются в виду страны, внесшие основной вклад в разгром фашизма, то есть СССР, США и Великобритания. — Прим. авт.). Выступая совместно в качестве основателей, мы все должны сделать первые шаги к созданию мировой организации, которая, как мы надеемся, с течением времени включит в себя все страны мира»⁶.

По мере приближения окончания войны работа над созданием всемирной организации значительно активизировалась. Основной задел по подготовке ее Устава был сделан на Конференции в Думбартон-Оксе⁷. Как отмечает в своих воспоминаниях А. А. Громыко, там «было согласовано, можно сказать, девяносто процентов всего того, что касалось создания ООН. Остался несогласованным главный вопрос — о полномочиях Совета Безопасности при разделении прав и полномочий между ним и Генеральной Ассамблеей. Как в фокусе, все это находило отражение в позициях участников по вопросу о принципе единогласия постоянных членов Совета Безопасности»⁸.

Принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН является одной из основ всей системы международных отношений, сложившейся по итогам Второй мировой войны. Этот принцип кардинально отличает ООН от аморфной Лиги Наций. С его появлением каркас новой международной системы обрел необходимую устойчивость и целостность.

Однако в конце 1944 и начале 1945 годов будущие четкие и выверенные конструкции ООН только прорисовывались в ходе сложных переговоров. При этом силуэт потерпевшей полное фиаско политически, но еще к тому времени не распущенной формально Лиги Наций всегда был где-то рядом⁹. В частности, при обсуждении вопроса о порядке принятия решений в Совете Безопасности США, руководимые администрацией Франклина Рузвельта, искренне стремившиеся к созданию после войны сильной и жизнеспособной международной организации, долго настаивали на том, что когда один из членов Совета Безопасности сам является участником спора, то его голос не должен учитываться

при принятии Советом того или иного решения. Британцы выступали с тех же позиций. Такая процедура фактически повторила бы один из основных принципов деятельности Лиги Наций, приведших ее к банкротству.

СССР вовремя распознал опасность американского предложения, практическая реализация которого неминуемо привела бы к попыткам навязывания воли одних государств другим, прежде всего Советскому Союзу, и, соответственно, противопоставлению великих держав друг другу, что подрывало бы принцип их единогласия. В личной беседе с Рузвельтом А. А. Громыко твердо изложил понимание Москвой принципа единогласия. «Для отступления от этой позиции у нас пространства нет, — заявил советский посол в США¹⁰, — так же как не было его у наших войск, сражавшихся в Сталинграде»¹¹. В конечном итоге аргументированность и последовательность советской позиции дали свои плоды. На Крымской (Ялтинской) конференции¹² руководители СССР, США и Великобритании пришли к принципиальной договоренности о том, что для принятия Советом Безопасности ООН решений по всем существенным вопросам, за исключением процедурных, необходимо единогласие постоянных членов Совета. Причем устроившую всех формулировку предложил Рузвельт. В то же время достижение взаимопонимания «большой тройки» по принципу единогласия постоянных членов без решения другого ключевого вопроса — о распределении полномочий между Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности оставляло процесс создания ООН незавершенным. Отсутствие должной определенности в этом вопросе, что было, в частности, бичом Лиги Наций, могло свести на нет договоренность о единогласии.

На Конференции в Сан-Франциско Советскому Союзу пришлось противостоять мощному напору нескольких десятков ориентированных на США государств, стремившихся, с одной стороны, максимально ограничить сферу применения принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности, а, с другой — добиться наделения Генеральной Ассамблеи такими же, если не большими, правами, как Совет Безопасности, и урезания тем самым функций последнего в качестве органа ООН, несущего главную ответственность за поддержание мира.

Соединенные Штаты, где к тому времени новым хозяином Белого дома стал Гарри Трумэн, исповедовавший несколько иную внешнеполитическую философию, чем его предшественник, при содействии Англии тонко манипулировали конгломератом своих союзников, значительное число которых приходилось на традиционную вотчину Вашингтона — тогда еще во всем ему послушную Латинскую Америку. Расчет англо-саксонского тандема был прост — закрепление больших полномочий за Генеральной Ассамблеей, где не применялся принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности, гарантировало США и Великобритании принятие угодных им решений путем использования послушной им «машины голосования».

Тогда внешнеполитические стратеги в Вашингтоне и Лондоне даже не могли себе представить, что не пройдет и двух десятилетий, как ситуация для США и их главных союзников кардинально поменяется. Процесс деколонизации приведет к тому, что в ООН вольются десятки молодых независимых государств, которые не станут послушными исполнителями воли Вашингтона. «Машина голосования» в Генеральной Ассамблее перестанет работать в угоду США. Более того, американцам во многих случаях придется на собственном опыте испытать, что значит оказаться в глубокой политической изоляции, когда подавляющее большинство стран мира придерживается иной позиции, чем Вашингтон и горстка всегда преданных ему сателлитов. Только тогда американцы прочувствуют и поймут, насколько прав был Советский Союз в 1945-м, когда настойчиво и последовательно отстаивал принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности и боролся за наделение Совета главной ответственностью за поддержание мира. Как вспоминает А. А. Громыко, советская делегация в Сан-Франциско заявила: «Наша страна не даст своего согласия на такой Устав ООН, который сеял бы семена новых военных конфликтов между странами»¹³. Вновь Москва, как и в ходе упомянутой выше беседы А. А. Громыко с Рузвельтом, ясно дала понять, что резерв для компромисса с ее стороны полностью исчерпан. В конечном итоге удалось согласовать, что Генеральная Ассамблея может обсуждать любой вопрос, высказав по итогам консультативное мнение, но полномочия принимать обязательные для исполнения решения являются прерогативой только и исключительно Совета Безопасности.

Тем самым сложилась единственно правильная, а посему прочная и долговременная система взаимодействий главных органов ООН, в дальнейшем закрепленная в Уставе Организации. Функции и полномочия Совета Безопасности были прописаны, прежде всего, в п. 1 ст. 24 Устава ООН и сформулированы следующим образом: «Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее Члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются в том, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени».

ООН возникла на волне победы государств антигитлеровской коалиции во Второй мировой войне. Роль Советского Союза в Великой победе была решающей и никем тогда не ставилась под сомнение. Поэтому советская дипломатия стала одним из главных соавторов Устава ООН, который по праву считается Основным законом современных международных отношений, центральным звеном и главным источником международного права. Москва настояла на закреплении в этом поистине эпохальном документе

ряда положений, которые исключали возможность оказания на нее давления и навязывания ей чужой воли. Но эти положения, в которых на первом этапе деятельности ООН был прежде всего заинтересован Советский Союз, оказались абсолютно востребованными всеми постоянными членами Совета Безопасности в дальнейшем. Потому что в Уставе ООН с самого начала была проведена разумная черта между псевдодемократизмом, воплощением которого являлись требования фактически сделать самым главным органом ООН Генеральную Ассамблею под тем предлогом, что в ней на равной основе представлены все государства-члены ООН, и реалиями современного мира, в котором, при всём уважении к остальным странам, основная ответственность за судьбы народов и будущее человечества ложится на несколько наиболее могущественных государств, объединенных в рамках общего понятия «великие державы».

На мой взгляд, и в этом я глубоко убежден, ООН в ее нынешнем виде могла появиться только на выходе из гигантского катаклизма, каким была Вторая мировая война. Только в таких драматических условиях мог появиться шанс создать универсальную международную организацию, наделенную правами и имеющую возможность принимать эффективные и оперативные меры для того, чтобы, как сказано во первых строках Устава ООН, «избавить грядущие поколения от бедствий войны». При прочих обстоятельствах ООН скорее всего напоминала бы невыразительную, чуть-чуть подретушированную Лигу Наций, современным вариантом которой является потерявшаяся в новых условиях, погрязшая в дебатах, вялая ОБСЕ.

У ООН есть много критиков, приводящих в качестве доказательства ее неэффективности нападение НАТО на СРЮ в 1999 году и агрессию США и ряда примкнувших к ним стран против Ирака в 2003 году, которые всемирная организация не смогла предотвратить. Но в этих ситуациях виновата не ООН, а те государства — постоянные члены Совета Безопасности (прежде всего США), которые сознательно вышли

за рамки международного права ради осуществления акций, которые им казались обоснованными, отвечающими их национальным интересам. В обоих указанных случаях они отбросили принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН, предпочтя действовать в духе нравов и обычаев доправовой эпохи. Это то самое положение, когда эффективность ООН напрямую зависит от готовности постоянных членов Совета Безопасности действовать на основе единодушия и согласия, о чем предупреждали советские руководители еще на заре этой организации.

Югославия и Ирак, как можно надеяться, стали для всемирной организации серьезным уроком и только подтвердили императивную необходимость поиска взаимопонимания между постоянными членами Совета Безопасности в стенах ООН. Ненавязывание чужой воли великой державе остается непреложным условием эффективности ООН. При этом постоянные члены Совета Безопасности, на которых ориентируются остальные страны мира, должны быть эталоном поведения на международной арене, четко и скрупулезно выполнять Устав ООН, другие нормы и принципы международного права. В этом залог того, что ООН, являющаяся общемировым достоянием, будет оставаться, как указано в Концепции внешней политики Российской Федерации, «центром регулирования международных отношений и координации мировой политики в XXI веке».

У ООН есть огромный ресурс развития. Она может и должна успешно адаптироваться к реалиям меняющегося мира. В рамках рационального реформирования ООН, являющегося не разовой кампанией, а последовательным процессом, в Совет Безопасности могут войти новые страны, в том числе на правах постоянных членов. Это только укрепит Организацию, повысит легитимность ее Совета Безопасности прежде всего в глазах развивающихся стран. При этом важно, чтобы сохраняли свою силу базовые принципы ООН, заложенные в ее фундамент «отцами-основателями» при создании Организации, ставшей одним из главных, наиболее значимых итогов Второй мировой войны.

¹ Конференция в Сан-Франциско, созданная в целях учреждения международной организации для поддержания мира и безопасности, состоялась с 25 апреля по 26 июня 1945 года.

² Устав ООН вступил в силу 24 октября 1945 года.

³ Громыко А. А. Памятное. Кн.1. — М.: Политиздат, 1988. С. 234.

⁴ Лига Наций — международная организация, существовавшая в период между Первой и Второй мировыми войнами.

⁵ Цит. по: Выступления глав делегаций СССР/Российской Федерации на сессиях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций: Сборник документов/Министерство иностранных дел Российской Федерации; Московский государственный институт международных отношений (Университет). — М.: Международные отношения, 2006. С. 16.

⁶ Черчилль У. Мускулы мира. — М.: Эксмо, 2008. С. 441.

⁷ Конференция в Думбартон-Оксе (по названию старинной усадьбы в черте Вашингтона) состоялась с 21 августа по 7 октября 1944 года.

⁸ Громыко А. А. Памятное. Кн.1. С. 236.

⁹ Лига Наций была распущена в апреле 1946 г.

¹⁰ А. А. Громыко в 1943 — 1946 гг. был послом СССР в США.

¹¹ Громыко А. А. Памятное. Кн. 1. С. 237.

¹² Крымская (Ялтинская) конференция состоялась с 4 по 12 февраля 1945 года.

¹³ Громыко А. А. Памятное. Кн. 1. С. 246.