Комментарий № 55
26 сентября 2022

Реалистична ли реформа Совета Безопасности ООН?

Евгений Прейгерман

Резюме

Дискуссия о необходимости реформировать Совет Безопасности ООН продолжается несколько десятилетий. Сегодня все государства-члены ООН признают, что Совбез не справляется со своей функцией – поддержанием международного мира и безопасности. Однако этого консенсуса недостаточно, чтобы повысить его эффективность.

Содержание

1 Несоответствие СБ ООН мировым реалиям
2 За реформу, но какую?
3 Реформаторский тупик

В ходе заседания высокого уровня 77-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН многократно звучали призывы реформировать главный орган по поддержанию глобального мира и безопасности – Совет Безопасности ООН (СБ ООН). Примечательно, что Джозеф Байден стал первым американским президентом, который с трибуны Генассамблеи акцентированно высказался в пользу реформы СБ. Он заявил, что вся ООН должна быть «более инклюзивной» и что США «поддерживают увеличение числа как постоянных, так и непостоянных членов» Совбеза. Неделей ранее Государственный департамент США назвал реформу Совбеза одним из главных приоритетов администрации Байдена в ООН.

Другие постоянные члены СБ также не отрицают идею реформы. Например, глава МИД России Сергей Лавров говорил о том, что «и Совет, и в целом ООН должны быть адаптированы к современным реалиям». При этом перспективы реформы Москва видит «исключительно в расширении представленности сран Африки, Азии и Латинской Америки». Вашингтон же хотел бы включить в постоянные

члены еще и страны, которые «мы давно поддерживаем», то есть таких союзников, как Германия и Япония. Другими словами, при переходе от общей декларации к конкретике консенсус по поводу реформы СБ ООН улетучивается.

Несоответствие СБ ООН мировым реалиям

ООН и вся связанная с ней система международных институтов сталкиваются с самыми сложными вызовами с момента образования Организации в 1945 году. Устав ООН, а также структура и состав СБ ООН отражали баланс сил в системе международных отношений, сложившийся по итогам Второй Мировой войны. В условиях формирования, развития и позже распада биполярной системы международных отношений в 1945-1991 годах ООН в целом сохраняла функциональность и легитимность как основа глобального мультилатерализма. Хотя ее ключевой орган – СБ – оставался неизменным (за исключением реформы 1963/65 года) в условиях значительных международных трансформаций и существенного увеличения количества стран-членов.

После 1991 года, то есть после формирования «однополярного момента» в системе международных отношений, состав и структура СБ ООН уже полностью не соответствовали мировым реалиям. Однако орган смог сохранить базовую легитимность (в ущерб функциональности), так как мировой гегемон при необходимости мог себе позволить односторонние или коалиционные действия в обход СБ ООН, а другие ключевые государства еще не имели достаточного потенциала, чтобы воспрепятствовать односторонним действиям США. При этом другим постоянным членам Совбеза было невыгодно всерьез ставить вопрос о его реформе, так как с высокой вероятностью это лишило бы их эксклюзивного статуса одной из пяти великих держав.

> Невыгодно им это и сегодня, однако происходящая очередная трансформация системы международных отношений вызывает такой уровень мировой дестабилизации, при котором функциональность и легитимность нереформированного СБ ООН пострадают намного серьезнее, чем раньше.

В таком случае будет подорвана легитимность и функциональность всей системы ООН.

За реформу, но какую?

С необходимостью реформировать СБ ООН давно согласно большинство государств-членов. Показательно, что еще в 1993 году была учреждена Рабочая группа открытого состава для рассмотрения всех аспектов реформы СБ. Впоследствии в кулуарах ООН она получила неофициальное название «нескончаемая рабочая группа». А в 2008 году начались неформальные межправительственные переговоры по реформе Совета Безопасности.

Для обоснования необходимости реформы СБ ООН традиционно используются два ключевых аргумента:

1. *Имеющийся формат СБ несправедлив и нерепрезентативен* (после реформы 1965 года в ряды ООН были приняты более 70 новых государств) с точки зрения как региональной/континентальной представленности, так и представленности современных центров политической, экономической и военной силы и наиболее густонаселенных стран.
2. *Имеющийся формат неэффективен*, так как СБ все чаще неспособен выполнять свои уставные функции по поддержанию международного мира и безопасности.

В рамках долгой дискуссии о реформе СБ ООН сформулированы многочисленные предложения, которые касаются самых разных структурных и процедурных аспектов:

- различные варианты расширения состава постоянных и непостоянных членов с целью повысить репрезентативность СБ и уменьшить дисбалансы между регионами, между развитыми и развивающимися странами, вознаградить государства, обеспечивающие наибольший вклад в бюджет и миротворческие миссии ООН, и т.д.;
- ограничения возможностей использовать право вето постоянными членами СБ;
- повышения транспарентности дискуссий и процедур СБ;
- более широкого распространения неформальных процедур и механизмов (например, формулы Арриа) для работы по сложным файлам;
- улучшения взаимодействия СБ с другими органами ООН.

Ряд предложений коллективно выдвигаются группами стран. Среди наиболее консолидированных можно выделить G4, United for Consensus, Ezulwini Consensus, L.69 Group, ACT (Accountability, Transparency and Coherence) Group. Более

абстрактная повестка демократизации СБ традиционно продвигается членами Движения неприсоединения.

Периодически свои предложения формулирует Генеральный секретарь. Например, в 2005 году Кофи Аннан выдвинул «более эффективную формулу членства в СБ», предполагающую избрание непостоянных членов на 4-летний период с возможностью переизбираться. В докладе действующего Генерального секретаря Антониу Гутерриша «Наша общая повестка дня» (2021 год) также говорится о важности реформы СБ ООН, хотя доклад не содержит конкретных предложений реформ, а лишь поверхностно указывает на некоторые смежные идеи (например, создание Чрезвычайной платформы для реагирования на сложные глобальные кризисы) как способ снизить напряжение из-за все более частой дисфункциональности СБ.

> При этом исследования показывают, что большинство предлагаемых под лозунгами «справедливой репрезентативности» и «эффективности» реформ на самом деле даже теоретически не могут привести к улучшению ситуации одновременно по обоим критериям.

Так, например, исследователи Шеффилдского университета установили, что лишь две из предлагавшихся с начала 1990-х годов реформ потенциально в той или иной степени отвечали бы обоим критериям. Это активизация права вето лишь в случае, если минимум два постоянных члена СБ готовы его использовать, и сохранение за странами-членами ЕС лишь одного места в СБ, где бы от их имени единым голосом выступал ЕС.

Реформаторский тупик

Также реформа Совбеза потребует изменения Устава ООН. Это значит, что предложенная реформа вначале должна получить поддержку минимум 2/3 государств-членов при голосовании в Генассамблеи, а затем минимум 2/3 государств-членов должны провести эти изменения через национальные процедуры ратификации. Притом обязательным условием является ратификация всеми пятью действующими постоянными членами СБ. Эти требования делают выход из сложившегося тупика практически невозможным.

Гипотетически можно представить некоторые варианты реформ, которые способны получить требуемую поддержку как в Генассамблеи, так и в национальных парламентах. Однако это были бы скорее декоративные реформы, которые не ведут к одновременному повышению репрезентативности и

эффективности Совета Безопасности или хотя бы только к эффективности. И уж точно никаких прорывных компромиссов не стоит ожидать на фоне происходящих структурных изменений в системе международных отношений, которые «подвесили» весь мир в состоянии неопределенности по поводу будущего соотношения сил и интересов между крупнейшими государствами и их союзами.

> Таким образом, консенсус по поводу необходимости реформы Совбеза так и останется декларативным, пока не станут понятными контуры будущей системы международных отношений.

Значит, легитимность и функциональность Совета Безопасности и всей системы ООН продолжат снижаться. В таких условиях кризисы и войны будут множиться на всех континентах, а решения о ключевых вопросах войны и мира будут регулярно переноситься на фрагментированные и все более конфликтующие между собой платформы.

Евгений Прейгерман
Директор, Совет по международным отношениям «Минский диалог»