



# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

ООН. Часть 1





## Система Организации Объединённых Наций

Организация Объединённых Наций была создана после завершения Второй мировой войны и в свете планов и намерений союзников, проявленных в ходе этого конфликта. Цели ООН изложены в статье 1 её Устава:

- Поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавление актов агрессии или других нарушений мира и проводить мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права, разрешение международных споров или ситуаций, которые могут привести к нарушению мира;
- Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов, а также принимать другие соответствующие меры для укрепления всеобщего мира;
- Осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии;
- Быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Очевидно, что цели ООН очень широкие. Тем не менее, они представляют собой полезное руководство по комплексности его проблем. Вопрос о приоритетах между различными отмеченными вопросами постоянно подвергается спорам и изменениям, но это только отражает продолжающееся давление и изменение политических балансов внутри организации. В частности, акцент на деколонизацию, самоопределение и апартеид отразил рост членства в ООН и ликвидацию колониальных империй, в то время как растущая озабоченность экономическими проблемами и проблемами развития в настоящее время очень очевидна и четко отражает неблагоприятные экономические условия в различных частях мир.

Устав Организации Объединённых Наций является не только многосторонним договором, который создал организацию, но и обозначил права и обязанности подписавших ее государств, это также конституция ООН, устанавливающая ее функции и предписывающая ее ограничения. Прежде всего, это признание суверенитета и независимости государств-членов. В соответствии со статьей 2 (7) Устава ООН не может вмешиваться в дела, в основном в пределах внутренней юрисдикции любого государства (если не применяются принудительные меры в соответствии с главой VII). Это положение привело ко многим дебатам в ООН, и было признано, что колониальные вопросы не следует рассматривать как относящиеся к ограничению статьи 2 (7). Произошли и другие изменения, свидетельствующие о том, что концепция внутренней юрисдикции не является неизменной, но является принципом международного права, определяющим международную и внутреннюю сферы деятельности. В качестве принципа международного права он восприимчив к изменениям в международном праве и не зависит от одностороннего определения отдельных государств.

Помимо положения о внутренней юрисдикции, статья 2 также устанавливает целый ряд других принципов, в соответствии с которыми и ООН, и государства-члены обязаны действовать. К ним относятся утверждение о том, что ООН основана на суверенном равенстве государств и принципах добросовестности выполнения обязательств, содержащихся в Уставе, мирном урегулировании споров и запрете на применение силы. Также предусматривается, что государства-члены должны оказывать содействие организации в ее деятельности, принятой в соответствии с Уставом, и должны воздерживаться от оказания помощи государствам, против которых ООН принимает превентивные или принудительные меры.

В ООН действуют шесть главных органов: Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, Совет по Опек, Секретариат и Международный Суд.



## Совет Безопасности ООН

Совет должен был функционировать непрерывно как эффективный исполнительный орган ограниченного членства. Ему была возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Совет Безопасности состоит из пятнадцати членов, пять из которых являются постоянными членами (США, Великобритания, Россия, Китай и Франция). Эти постоянные члены, избранные на основе политики власти в 1945 году, имеют право вето. В соответствии со статьей 27 Устава, по всем, кроме процедурных, решения Совета должны приниматься голосованием «за» из девяти членов, включая согласованные голоса постоянных членов. Другие десять членов избираются Генеральной Ассамблеей на двухлетний срок.

Таким образом, отрицательное голосование любого из постоянных членов является достаточным для того, чтобы наложить вето на любое решение Совета, за исключением вопросов, связанных с процедурами, в которых требуется девять утвердительных голосов. Вето было записано в Устав с учетом необходимости поддержания мира на планете. По мнению Малколма Шоу, СССР, в частности, не был бы готов принять ООН, каким он предусматривался изначально, без установления права вето защитить его от западной предвзятости Совета и Генеральной Ассамблеи в то время. На практике вето осуществлялось Советским Союзом в значительном количестве случаев, а США - реже, а другие - довольно редко. В последние годы усилилось применение вето США. Вопрос о том, как различать процессуальные и непроцедурные вопросы, является весьма спорным. Многие государства-члены ООН высказываются в пользу отмены права вето, предоставленного постоянным членам Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Это связано с тем, что пять держав, ответственных за поддержание мира и безопасности мира и безопасности на планете, используют вето как орудие соперничества, что затрудняет обеспечение мира и безопасности на земле.

Малколм Шоу уверенно утверждает, что из вышеизложенного не исходит, что пять верховных сил, или постоянных членов Совета Безопасности, ставшими таковыми еще в 1945 году, всегда будут оставаться единственными постоянными членами Совета, у которых есть право вето. Однако сложные механизмы по изменению Устава в сочетании с существованием права вето, затрудняют внесение любых изменений. Вопрос о расширении членского состава Совета был представлен ООН в течение значительного периода времени, и были сделаны различные предложения. Одно из предложений предусматривало шесть новых постоянных мест без права вето и трех новых непостоянных мест. Другой вариант предусматривает недопущение новых постоянных мест, а также новую категорию из восьми четырехгодичных возобновляемых мест и одно новое двухгодичное непостоянное и не возобновляемое место. Обычно в качестве кандидатов на постоянные должности в Совете обычно участвуют Германия, Индия, Япония и Бразилия, но другие также склонны к рассмотрению, и консенсуса пока нет.

Совет Безопасности действует от имени членов организации в целом при выполнении своих функций, а его решения (но не его рекомендации) являются обязательными для всех государств-членов. Его полномочия сосредоточены в двух конкретных категориях: мирном разрешении споров и принятии принудительных мер.

## Генеральная Ассамблея

Генеральная Ассамблея является парламентским органом Организации Объединенных Наций и состоит из представителей всех государств-членов, которых в настоящее время насчитывается 193. Членство в ООН, как предусмотрено статьей 4 Устава, открыто для всех других миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем Уставе обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять. Прием любого такого государства в Члены Организации производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности.

Голосование на Ассамблее регулируется статьей 18, которая гласит, что каждый член имеет только один голос, несмотря на широко распространенное неравенство в отношении населения



и ресурсов между государствами, и что решения по «важным вопросам», включая прием новых членов и рекомендации, касающиеся международного мира и безопасности, должны приниматься большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании членов.

За исключением некоторых внутренних вопросов, таких как бюджет, Ассамблея не может связывать своих членов. Это не законодательный орган в этом смысле, и его резолюции являются чисто рекомендательными. Разумеется, такие резолюции могут быть обязательными, если они отражают нормы обычного международного права и являются важными как примеры государственной практики, которые могут привести к формированию нового обычного правила, но сами резолюции Ассамблеи не могут устанавливать обязательные юридические обязательства для члена организации. Ассамблея по сути является дискуссионным форумом для обмена идеями и обсуждением широкой категории проблем. Он собирается на ежегодных сессиях, однако специальные сессии могут быть созваны Генеральным секретарем по просьбе Совета Безопасности или большинства членов ООН.

Ассамблея учредила множество органов, охватывающих широкий круг тем и мероприятий. Она имеет шесть главных комитетов, которые охватывают такие вопросы как: разоружение и международную безопасность; экономические и финансовые вопросы; социальные, гуманитарные вопросы, а также вопросы культуры; специальные политические вопросы и вопросы деколонизации; административные и бюджетные вопросы; и правовые вопросы. Кроме того, существует процедурный Генеральный комитет по вопросам повестки дня и Комитет по проверке полномочий. Есть также два постоянных комитета, занимающихся межсессионными административными и бюджетными вопросами и взносами, а также ряд вспомогательных, специальных и других органов, занимающихся соответствующими темами, включая Комиссию международного права, Комиссию ООН по праву международной торговли. Совет по правам человека, созданный в 2006 году, избирается и докладывает Ассамблее.

## **Другие главные органы**

Большая часть работы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной сферах деятельности осуществляется Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС). Он может обсуждать широкий круг вопросов, но его полномочия ограничены, и его рекомендации не имеют обязательной силы для государств-членов ООН. Он состоит из пятидесяти четырех членов, избираемых Ассамблеей на трехлетний срок со ступенчатыми выборами, и каждый член имеет один голос. Совет может в соответствии со статьей 62 инициировать или проводить исследования по целому ряду вопросов и выносить рекомендации Генеральной Ассамблее, членам ООН и соответствующим специализированным учреждениям. Он может готовить проекты конвенций для представления Ассамблее и созывать международные конференции. Совет создал множество вспомогательных органов, начиная от девяти функциональных комиссий, до пяти региональных комиссий и ряда постоянных комитетов и экспертных органов. Совет также руководит различными программами, включая Программу по окружающей среде и Программу контроля над наркотиками, и создал ряд других органов, таких как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Конференция ООН по торговле и развитию. Его наиболее важной функцией является создание широкого круга экономических, социальных и правозащитных органов.

Совет по Опеке был создан для того, чтобы контролировать территории доверия, созданные после окончания Второй мировой войны. Такие территории должны были состоять из санкционированных территорий, районов, отделенных от вражеских государств в результате Второй мировой войны и других территорий, добровольно находящихся под опекой системы управления.

Секретариат ООН состоит из Генерального секретаря и его сотрудников и представляет собой фактически международную гражданскую службу. Персонал назначается статьей 101 на основе эффективности, компетентности и добросовестности, «должное внимание» уделяется важности набора персонала на максимально широкой географической основе. В соответствии со статьей 100 все государства-члены обязались уважать исключительно международный



характер обязанностей Генерального секретаря и его сотрудников, которые не должны ни искать, ни получать указания от какого-либо другого органа, кроме самой организации ООН.

В соответствии со статьей 97 Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей по единодушной рекомендации Совета Безопасности и является главным административным должностным лицом ООН. Соответственно, он (или она) должен быть персонажем, приемлемым для всех постоянных членов, и это, в свете эффективности, жизненно важно. Многие зависят от фактической личности и мировоззрения конкретного должностного лица, а роль, которую играет Генеральный секретарь в международных делах, имеет тенденцию варьироваться в зависимости от характера соответствующего лица. Помимо различных административных функций, суть полномочий Генерального секретаря содержится в статье 99 Устава, которая позволяет ему довести до сведения Совета Безопасности любой вопрос, который, по его мнению, может усилить поддержание международного мира и безопасности, хотя эта сила не часто используется. На практике роль Генерального секретаря вышла за рамки различных положений Устава.

### **Миссии по поддержанию мира и наблюдателям**

В Уставе ООН нет явной правовой основы по прямым действиям по поддержанию мира. Для проведения таких действий необходимо, чтобы государства осуществили вклад вооруженные силы и средств в ООН, как это подробно изложено в статье 43.

Соответственно, с момента создания организации сработала серия мер и операций, которые в совокупности создали четкую модель приемлемой реакции ООН в конкретных кризисных ситуациях. Широкие основы такой деятельности заключаются в общих положениях Устава, регулирующих полномочия Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Например, Совет Безопасности может создавать такие вспомогательные органы, которые он сочтет необходимыми для выполнения своих функций (статья 29), и эти функции закреплены в статьях 34 (полномочия по расследованию); 36, 37 и 38 (полномочия рекомендовать соответствующие процедуры или методы урегулирования споров); и 39 (полномочия рекомендации или решения в целях поддержания или восстановления международного мира и безопасности). Совет Безопасности может, в частности, в соответствии со статьей 42, предпринять такие действия сухопутными, морскими или воздушными силами, которые могут потребоваться для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Это является основанием для действий, явно принятых в соответствии с главой VII Устава.

Однако, по мнению М. Шоу, большинство операций по поддержанию мира не санкционируется, и маловероятно, что статью 42 можно рассматривать как правовую основу для всей такой деятельности. Совет Безопасности может возложить функции Генеральному секретарю в соответствии со статьей 98, и этот механизм на практике доказал свою значимость.

Генеральная Ассамблея имеет широкие полномочия в соответствии со статьями 10 и 11 для обсуждения и выработки рекомендаций по вопросам, входящим в сферу действия Устава ООН, включая рекомендации, касающиеся поддержания международного мира и безопасности. В соответствии со статьей 14 Ассамблея может рекомендовать меры по мирному урегулированию любой ситуации независимо от происхождения, которое, по ее мнению, может нанести ущерб общему благосостоянию или дружеским отношениям между нациями. Однако он не может принимать никакого обязательного решения в таких вопросах. Ассамблея может также учредить такие вспомогательные органы, которые она сочтет необходимыми для выполнения своих функций (статья 22), и возложить функции на Генерального секретаря (статья 98).

ООН будет нести ответственность за нарушения закона, совершенные членами сил и групп по поддержанию мира и наблюдателями, и, с другой стороны, сможет требовать компенсацию за ущерб и травмы, причиненные его персоналу. Там, где силы размещены на территории государства, обычная практика заключается в заключении официальных соглашений между этим государством и ООН в отношении, например, объектов, материально-технического обеспечения, привилегий и иммунитетов лиц и имущества и процедур урегулирования споров.



Вопрос о том, являются ли силы ООН подчиненными законам вооруженного конфликта или международному гуманитарному праву, оказался спорным. Поскольку ООН связана общим международным правом, оно также связано с обычными правилами, касающимися вооруженного конфликта, хотя не по правилам, содержащимся только в договорах, участником которых ООН не является. Можно ли рассматривать Организацию Объединенных Наций в ее различных операциях с привлечением военнослужащих в качестве исполнительного или миротворческого потенциала в государствах как подлежащие международному гуманитарному праву? Проблема возникла в свете того, могут ли такие действия ООН должным образом классифицироваться как «вооруженные конфликты». Вопрос о применении международного гуманитарного права к операциям был предметом некоторой озабоченности, и в 1991 году было выдвинуто типовое соглашение. Хотя этот вопрос мало касался действий в области обеспечения соблюдения ООН, когда уже давно признано, что применяемые нормы гуманитарного права. Хотя может быть и компенсирующее давление, поскольку в статье 2 (2) Конвенции о безопасности персонала Организации Объединенных Наций предусматривается, что Конвенция не будет применяться к операции по обеспечению соблюдения ООН, к которой применяются нормы международного вооруженного конфликта, возникли трудности, когда ООН стала вовлечена в операции смешанного миротворческого правоприменительного характера. Однако в Типовом соглашении, подготовленном Генеральным секретарем в мае 1991 года, было указано, что «операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны соблюдать и уважать принципы и дух общих международных конвенций, применимых к проведению военных операций» и соглашений о статусе военных сил, подписанных ООН с принимающими странами обычно содержит положение о применении норм международного гуманитарного права.

### **Вопросы:**

1. Назовите основные органы ООН и их функции.
2. Является ли по вашему мнению ООН эффективной организацией?
3. Какие государства по вашему мнению должны стать постоянными членами Совета Безопасности ООН?

### **Литература:**

The Charter of the United Nations (ed. B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte and A. Paulus), 3rd edn, Oxford, 2012.

S. Chesterman, I. Johnstone and D. M. Malone, *Law and Practice of the United Nations*, 2nd edn, Oxford, 2016.

Хождение в ООН. Монография. – Астана (Республика Казахстан): Bolashak Consulting Group, 2014. – 456 с.