

РОЛЬ СТАТЬИ 43 УСТАВА ООН В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОДДЕРЖАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ

А. М. Юркевич

*Совет Министров Республики Беларусь,
ул. Советская, 11, 220010, г. Минск, Беларусь, anatoli.jurkevich@mail.ru*

В работе исследуется проблема за действия статьи 43 Устава ООН в механизме коллективной безопасности. Рассматривается особенность данной статьи, заложенная в Уставе ООН взаимозависимость положений статей 42 и 43, не позволяющая надлежащим образом задействовать иные статьи главы VII, несовершенствующегося международно-правового механизма создания вооруженных сил ООН. Автором обосновывается актуальность положений статьи 43 Устава ООН, показана ее роль в деятельности целостного уставного механизма коллективной безопасности, доказывается необходимость использования в современных условиях для повышения эффективности ООН в деле поддержания международного мира и безопасности.

Ключевые слова: механизм коллективной безопасности; Совет Безопасности ООН; вооруженные силы ООН; Военно-Штабной Комитет; поддержание международного мира и безопасности.

ROLE OF ARTICLE 43 OF THE UN CHARTER IN ENHANCING THE EFFECTIVENESS IN THE MAINTENANCE OF INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY

Anatoli M. Jurkevich

*Council of Ministers of the Republic of Belarus,
Sovetskaya street, 11, 220010, Minsk, Republic of Belarus,
anatoli.jurkevich@mail.ru*

The paper explores a problem of use of Article 43 of the UN Charter in the frame of collective security mechanism. It researches peculiarities of the Article, interdependency of Article 42 and Article 43 stated in the UN Charter which does not allow to use other Articles of the Chapter VII in a proper way, and also imperfection of the international legal mechanism of creating UN armed forces. The author shows relevance of the Article 43 of the UN Charter, its role in functioning of the collective security mechanism, proves necessity of its use nowadays to enhance effectiveness of the UN activities in the maintenance of international peace and security.

Key words: collective security mechanism; Security Council; UN armed forces; Military Staff Committee; maintenance of international peace and security.

Одной из причин недостаточной эффективности ООН в деле поддержания международного мира и безопасности является отсутствие у ООН собственных вооруженных сил, что не позволяет ей самостоятельно предпринимать быстрые и эффективные принудительные действия.

В системе коллективной безопасности ООН международные вооруженные силы являются самым сильным, крайним средством. К мерам, указанным в статье 42 Устава ООН, Совет Безопасности ООН может прибегнуть только в «исключительных случаях», в качестве «самой крайней меры» и «при тщательном взвешивании всех относящихся к делу обстоятельств» [1, п. 3]. Такими случаями являются акты агрессии или другие нарушения международного мира.

Важнейшей из статей Устава ООН, содержащих механизм применения принудительных мер, указанных в статье 42, представляется статья 43, определяющая порядок создания, структуру и характер вооруженных сил. По утверждению отдельных авторов статья 43 Устава является «основой системы коллективной безопасности ООН» в военном отношении [2, с. 169]. Принципиальное значение данной статьи определяется ее местом в Уставе ООН и важностью предусматриваемых мероприятий в системе мер поддержания международного мира и безопасности.

Согласно положениям статьи 43 *все члены Организации обязаны предоставлять в распоряжение Совета Безопасности «по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями* [курсив наш. — А. Ю.] *необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода*». Соглашения должны определять численность и род войск, степень их готовности и район расположения, характер предоставляемых средств обслуживания и помощи. Эти соглашения предполагалось заключить «в возможно кратчайший срок».

Как видим, Уставом ООН определены лишь базовые правовые положения, направленные на создание механизма организации контингентов вооруженных сил. При этом Устав не устанавливает каких-то временных рамок, в течение которых эти специальные соглашения должны быть заключены, не предоставляет альтернативных механизмов для определения минимального военного вклада государств-членов. В доктрине существует мнение (В. Моравецкий), что такие договоры «могут заключаться в упрощенной форме, когда по призыву или по рекомендации Совета Безопасности либо с его согласия те или иные государства передают в распоряжение Совета свои военные контингенты» [3, с. 249].

В любом случае инициатива заключения предусмотренных в статье 43 Устава соглашений полностью принадлежит Совету Безопасности. Заключенные соглашения являются правовой основой для действий Совета Безопасности по организации вооруженных сил. До тех пор, пока такое соглашение не заключено, Совет Безопасности может только *рекомендовать* члену Организации осуществлять меры военного порядка против нарушителей мира.

Важность заключения указанных соглашений подтверждается тем фактом, что практически сразу же после учреждения ООН уже 16 февраля 1946 г. Совет Безопасности ООН поручил Военно-Штабному Комитету «в качестве его первой задачи, изучить с военной точки зрения положения, содержащиеся в статье 43 Устава, и представить Совету в надлежащее время доклад о результатах своей работы» [4, с. 194].

В результате был подготовлен доклад «Общие принципы, определяющие организацию вооруженных сил, предоставляемых в распоряжение Совета Безопасности Членами Объединенных Наций» [5]. Из 41 статьи доклада 25 были приняты единогласно всеми пятью делегациями, представленными в Военно-Штабном Комитете. По 16 статьям обнаружили серьезные противоречия между СССР и западными державами. При постоянном обсуждении названного доклада в Совете Безопасности ООН выяснились те же разногласия, что и в Военно-Штабном Комитете. Поскольку данные противоречия между постоянными членами преодолены не были, доклад не получил утверждения Советом Безопасности ООН.

Впоследствии предпринимались попытки возобновить обсуждение вопросов реализации постановлений статьи 43 Устава ООН, однако в силу целого ряда объективных причин они были безуспешными.

До настоящего времени ни одного соглашения, предусмотренного статьей 43 Устава ООН, не заключено. Между тем готовность заключить такие соглашения в свое время высказывали ряд государств. В этой связи А. Робертс правомерно утверждает, что с самых первых лет своего существования Совет Безопасности в действительности не имел в своем распоряжении вооруженные силы, созданные в порядке, предусмотренном в Уставе [6, р. 100].

Как представляется, связано это не только со значительными финансовыми затратами, но и с политическими обязательствами, прежде всего, великих держав. Это означает, что статья 43 не применяется и Совет Безопасности ООН *не может потребовать*, а государства *не обязаны участвовать* в предпринимаемых Советом принудительных мерах с использованием вооруженных сил, и в случае необходимости проведения

операции ООН по поддержанию мира Совет должен вести переговоры о их предоставлении с государствами. Следовательно, в данном вопросе Совет Безопасности ООН находится в зависимости *от решений* отдельных государств.

Поскольку специальные соглашения, указанные в статье 43 Устава ООН, не заключены, Й.А. Фровайн небезосновательно считает, что система коллективной безопасности остается *незавершенной* в одном из ее наиболее важных элементов [7, р. 751]. Л. Гудрич и А.Р. Симонс указывали, что отсутствие так называемых «сил ООН» делает систему коллективной безопасности нерабочей [8, р. 398].

Не реализованный на практике механизм создания коллективных вооруженных сил ООН в соответствии со статьей 43 Устава влечет невыполнение обязательств государств-членов об участии в военных принудительных мерах Совета Безопасности согласно статье 42 Устава. Данный факт свидетельствует о заложенной в Уставе *взаимозависимости* положений указанных статей.

На тесную связь этих статей указывали Л. Гудрич и Е. Хамбро [9, р. 162]. О том, что статьи главы VII Устава «взаимосвязаны» отмечала Э.С. Александрова [10, с. 131]. Это связано с тем, что механизм осуществления статьи 42 содержится в статье 43 Устава ООН, т.е. отсутствие соглашений по статье 43 не создает правовой основы Совету Безопасности ООН приступить к осуществлению своих полномочий по статье 42 Устава ООН. И наоборот, для того чтобы осуществить военные принудительные меры в соответствии со статьей 42 необходимо создать вооруженные силы в порядке, предусмотренном статьей 43.

В действительности произошло разделение статей 42 и 43 Устава ООН, что привело к *внеуставной* практике ООН в области создания и применения вооруженных сил. В связи с неиспользованием статей 42 и 43 до сих пор остается невозможной реализация на практике положений статьи 44, а также статей 45—47 Устава ООН, касающихся Военно-Штабного Комитета. Существенно важным представляется тот факт, что статьи 44 и 45 содержат ссылку на статью 43 и, таким образом, тесно связаны между собой. Как результат, Организация не располагает институциональным потенциалом для того, чтобы в необходимых случаях самостоятельно предпринять принудительные меры с использованием вооруженных сил на основании главы VII Устава ООН.

Необходимость создания надежного механизма поддержания международного мира в виде системы коллективной безопасности требует более эффективного использования полномочий Совета Безопасности ООН в сфере принуждения к миру и в значительной степени зависит от

реализации на практике положений указанных статей. Анализ практики Совета Безопасности подтверждает актуальность данных уставных положений.

Следует отметить, что в отсутствие специальных соглашений ООН разработала и институционализировала практические механизмы проведения военных операций. Принятые документы регулируют вопросы неработающей статьи 43, в части обязательств по заключению «особых соглашений», и бездействующего Военно-Штабного Комитета. Однако в отличие от Устава ООН их реализация осуществляется самой Организацией, а не Советом Безопасности. Более того, такие соглашения, как указывалось Генеральным секретарем ООН, не дают гарантии того, что в случае необходимости войска действительно будут предоставлены на ту или иную операцию [11, п. 43], поскольку в ряде случаев государства, которые обязались выделить войска, отказывались от предоставления контингентов (например, в 1994 году в Миссию ООН по оказанию помощи Руанде (МООНПР) 19 государств отказались предоставить свои войска). О нехватке военных и полицейских ресурсов, проблемах как политического, так и инфраструктурного характера, связанных с комплектованием миротворческих контингентов ООН, слабой системой командования и управления говорится в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям 2015 г. [12, para. 35].

Указанные проблемы, на наш взгляд, являются следствием *несовершенства* действующего международно-правового механизма создания и применения вооруженных сил. Чрезмерный элемент добровольности в предоставлении сил и средств и необязательность участия государств-членов в предпринимаемых Советом принудительных мерах с использованием вооруженных сил делают такие меры малоэффективными.

Подобное регулирование вопросов статьи 43 Устава ООН ставит под сомнение легитимность таких вооруженных сил. Согласно Уставу ООН только Совет Безопасности, в котором действует принцип единогласия постоянных членов, может предпринять принудительные меры. Вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода, необходимые для поддержания международного мира и безопасности, могут быть предоставлены только по требованию Совета Безопасности и только в его распоряжение, только Совет Безопасности имеет право вести переговоры о их предоставлении членами Организации, и именно с Советом Безопасности государства-члены должны заключать соответствующие соглашения. Вооруженные силы, созданные без соблюдения указанных положений, находятся в явном противоречии с Уставом ООН.

Закключение соглашений по статье 43 имеет важнейшее значение для положительного решения всего вопроса об использовании вооруженных сил на основании главы VII Устава ООН. Многие аспекты разногласий того времени между постоянными членами Совета Безопасности ООН не являются в настоящее время столь принципиальными и неразрешимыми. В представленном Совету Безопасности ООН в 1947 году докладе не просматривается совершенно непреодолимых противоречий между великими державами для его согласования, поскольку предлагаемые в нем основные принципы организации международных вооруженных сил и их применения в полной мере соответствовали Уставу ООН, что указывает на реальную возможность возобновления его обсуждения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Меморандум Правительства СССР о некоторых мерах по усилению эффективности ООН в обеспечении международного мира и безопасности [Электронный ресурс]: 10 июля 1964 г., S/5811 // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N64/152/36/pdf/N6415236.pdf?OpenElement>. — Дата доступа: 03.04.2019.
2. Шкунаев, В. Г. Организация Объединенных Наций в современном мире / В. Г. Шкунаев. — М.: Наука, 1976. — 350 с.
3. Моравецкий, В. Функции международной организации: пер. с пол. / В. Моравецкий; под ред. и с вступ. ст. Г. И. Морозова. — М.: Прогресс, 1976. — 384 с.
4. Директива Военно-Штабному Комитету об изучении положений статьи 43 Устава [Электронный ресурс]: 23-е заседание Совета Безопасности, 16 февр. 1946 г., S/PV.23 // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://undocs.org/ru/S/PV.23>. — Дата доступа: 27.03.2019.
5. Общие принципы, определяющие организацию вооруженных сил, предоставляемых в распоряжение Совета Безопасности Членами Объединенных Наций [Электронный ресурс]: докл. Военно-Штабного Комитета, 30 апр. 1947 г., S/336 // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <http://daccess-dds.un.org/doc/UNDOC/GEN/NG9/033/04/PDF/NG903344.pdf?> — Дата доступа: 13.11.2019.
6. Roberts, A. Proposals for UN standing forces: a critical history / A. Roberts // The United Nations, Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945 / ed.: V. Lowe [et al.]. — Oxford, 2008. — P. 99—132.
7. Frowein, J. A. Article 42 / J. A. Frowein, N. Krisch // The Charter of the United Nations : a commentary: in 2 vol. / ed.: B. Simma [et al.]. — 2nd ed — München, 2002. — Vol. 1. — P. 749—759.
8. Goodrich, L. M. The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security / L. M. Goodrich, A. P. Simons. — Washington: The Brookings Inst. Press, 1955. — 709 p.

9. Goodrich, L. M. Charter of the United Nations: comment. a. doc. / L. M. Goodrich, E. Hambro. — Boston: World Peace Found., 1946. — 413 p.

10. Александрова, Э. С. ООН: объединенные действия по поддержанию мира / Э. С. Александрова. — М.: Междунар. отношения, 1978. — 190 с.

11. Дополнение к Повестке дня для мира [Электронный ресурс]: позиция док. Генер. секретаря по случаю пятидесятой годовщины ООН, 25 янв. 1995 г., A/50/60 — S/1995/1 // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/a/50/60>. — Дата доступа: 02.04.2019.

12. Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people [Electronic resource]: UN Document, 17 June 2015, A/70/95-S/2015/446 // United Nations. — Mode of access: <https://undocs.org/en/A/70/95-S/2015/446>. — Date of access: 22.02.2021.