



ӘЛ-ФАРАБИ атындағы ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТИ КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ имени АЛЬ-ФАРАБИ AL-FARABI KAZAKH NATIONAL UNIVERSITY

ХАБАРШЫ

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАР ЖӘНЕ
ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ СЕРИЯСЫ

ВЕСТНИК

СЕРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

BULLETIN

INTERNATIONAL RELATIONS AND
INTERNATIONAL LAW SERIES

3(75) 2016

ПОЛНОМОЧИЯ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

28 июня 2016 года произошло важное событие во внешней политике Казахстана – страна была избрана непостоянным членом Совета Безопасности ООН (СБ ООН) от Азиатско-Тихоокеанской группы государств на 2017-2018 годы. Казахстан официально вступит в права непостоянного члена СБ ООН с 1 января 2017 года и будет осуществлять их до 31 декабря 2018 года. Кандидатуру Казахстана поддержали 138 государств из 193 государств-членов ООН, принявших участие в голосовании. Казахстан сменил Малайзию в качестве представителя Азиатско-Тихоокеанской группы государств [1]. Ранее из числа постсоветских государств только Азербайджан и Украина избирались непостоянными членами СБ ООН.

ООН была и остается опорой международных отношений и многостороннего сотрудничества в интересах всех государств. Сегодня она сталкивается с новыми вызовами и угрозами международному миру и безопасности, связанными с глобализацией международной жизни. Необходимость коллективного решения наиболее значимых вопросов, таких как изменение климата, преодоление нищеты, голода, болезней, борьба с терроризмом, черными рынками оружия массового уничтожения, пиратством, транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия и т.д., заставила международное сообщество по-новому взглянуть на систему коллективной безопасности, а также на роль и место Совета Безопасности ООН в деле эффективного разрешения международных споров, урегулирования конфликтов, разрешения кризисных ситуаций в различных областях жизни и принятия эффективных и преследуемых мер в рамках системы коллективной безопасности. Такое новое видение роли и полномочий одного из главных и наиболее влиятельных органов ООН и всей международной системы в целом связано с произошедшим в последние десятилетия значительным расширением полномочий Совета Безопасности при сохранении его главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН [2, с. 5].

Необходимо отметить, что СБ ООН состоит из 15 государств, из которых 5 имеют статус постоянного члена – это мировые ядерные державы как Россия, США, Китай, Великоб-

ритания и Франция. 10 оставшихся стран избираются сроком на два года каждый от 5 региональных групп государств.

Глава V Устава ООН полностью посвящена Совету Безопасности ООН (статьи 23-32) и включает такие разделы, как «Состав» (статья 23), «Функции и полномочия» (статьи 24-26), «Голосование» (статья 27), «Процедура» (статьи 28-32) [3]. Интересно, что Генеральная Ассамблея избирает десять непостоянных членов СБ, уделяя должное внимание, в первую очередь, степени участия членов ООН в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению (пункт 1 статьи 23 Устава ООН).

Важное значение в СБ ООН придается голосованию. Так, решения СБ ООН по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета (пункт 2), решения по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании Главы VI и на основании пункта 3 статьи 52 (пункт 3 статьи 27 Устава ООН).

В разделе «Процедура» Главы V Устава ООН закреплены важные правила. Так, каждый член СБ должен быть всегда представлен в месте пребывания ООН, что является проявлением принципа непрерывного функционирования СБ ООН (пункт 1 статьи 28), хотя заседания Совета могут происходить не только в месте пребывания ООН, но и во всяком другом месте, которое, по мнению Совета, более способствует его работе (пункт 3 статьи 28). СБ функционирует в соответствии с принципом периодичности заседаний, на которых каждый из его членов может, по своему желанию, быть представлен или членом правительства или другим особо назначенным представителем (пункт 2 статьи 28).

Совет Безопасности может учреждать любые вспомогательные органы, какие он сочтет необходимыми для выполнения своих функций (статья 29), и вправе устанавливать свои правила процедуры, включая порядок избрания Председателя (статья 30).

Любой член ООН, который не является членом СБ, может принять участие, без права голоса, в обсуждении любого вопроса, внесенного в Совет Безопасности, во всех тех случаях, когда

Совет находит, что интересы этого члена ООН специально затронуты (статья 31).

Любой член ООН, не являющийся членом Совета Безопасности, или любое государство, не являющееся членом ООН, при условии, если они являются сторонами в споре, рассматриваемом Советом Безопасности, приглашаются принять участие, без права голоса, в обсуждении, относящемся к этому спору. При этом Совет Безопасности ставит такие условия для участия государства, не являющегося членом ООН, какие он найдет справедливыми (статья 32).

Наконец, важнейший вопрос, относящийся к правовому статусу СБ ООН, – это вопрос о полномочиях. Раздел «Функции и полномочия» в составе главы V Устава ООН включает три статьи:

- статью 24, посвященную ответственности за поддержание международного мира и безопасности;
- статью 25, посвященную согласию членов ООН подчиняться решениям СБ ООН и выполнять их;
- статью 26, посвященную регулированию вооружений.

Согласно статье 24 члены ООН 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 (пункт 1).

При исполнении этих обязанностей Совет Безопасности действует в соответствии с целями и принципами ООН. Ряд полномочий, предоставленных Совету Безопасности для выполнения указанных обязанностей, изложены в Главах VI (Мирное разрешение споров), VII (Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии), VIII (Региональные соглашения) и XII (Международная система опеки) Устава ООН (пункт 2 статьи 24).

Совет Безопасности представляет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ежегодные доклады и, по мере надобности, специальные доклады (пункт 3 статьи 24).

Многие полномочия СБ ООН осуществляются при взаимодействии с другими органами ООН. Так, например, взаимоотношения СБ ООН с Генеральной Ассамблеей ООН включают осуществление функций по поддержанию мира и безопасности, практику Совета в отношении назначения Генерального секретаря, избрания судей международных трибуналов по бывшей

Югославии и Руанде и рекомендации, вынесенные Совету Безопасности со стороны Генеральной Ассамблеи и др. Если быть более точными, то речь идет о следующих полномочиях Совета Безопасности ООН во взаимоотношениях с Генеральной Ассамблеей ООН:

1. Полномочия Генеральной Ассамблеи в отношении вопросов, находящихся на рассмотрении Совета Безопасности.

2. Созыв специальной сессии Генеральной Ассамблеи. Согласно статье 20 Устава специальные сессии Генеральной Ассамблеи созываются Генеральным секретарем по требованию СБ или большинства членов ООН.

3. Направление в соответствии с резолюцией 377 А (V) на рассмотрение Генеральной Ассамблеи вопроса, находящегося на рассмотрении СБ ООН. Речь идет о резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 3 ноября 1950 года 377 А (V) «Единство в пользу мира», которая предусматривает, что в случае, если Совет Безопасности в результате разногласия постоянных членов оказывается не в состоянии выполнить свою обязанность по поддержанию мира и безопасности в условиях, когда есть основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, этот вопрос немедленно передается на рассмотрение Генеральной Ассамблеи (такая практика имеется только по 1969-1971 гг.).

4. Рекомендации Совету Безопасности, принятые Генеральной Ассамблеей в форме резолюций в соответствии со статьями 10 и 11 Устава ООН. Речь идет о резолюциях, в которых Генеральная Ассамблея выносила рекомендации Совету Безопасности в отношении общих обязанностей Совета или в отношении конкретной ситуации, в т.ч. призывающие Совет обратить внимание на ситуации, представляющие угрозу международному миру и безопасности.

5. Доклады Совета Безопасности Генеральной Ассамблее.

6. Выборы Генеральной Ассамблеей постоянных членов Совета Безопасности. Согласно статье 23 (1) Устава, на каждой регулярной сессии Генеральная Ассамблея избирает десять других членов ООН в качестве непостоянных членов Совета Безопасности.

7. Рекомендации Совета Безопасности Генеральной Ассамблее. Существует ряд процедурных ситуаций, в рамках которых Совет Безопасности выносит рекомендацию Генеральной Ассамблее в отношении осуществления каких-либо мер или действует совместно с Генеральной Ассамблеей. Они включают:

– назначение Генерального секретаря (процедуры, применяемые при назначении Генерального секретаря, который утверждается Генеральной Ассамблеей по предварительной рекомендации Совет Безопасности в соответствии со статьей 97 Устава ООН),

– членство в Организации (роль Генеральной Ассамблеи в решении вопросов, касающихся членства в ООН, включая прием новых членов),

– избрание судей в международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде (согласно статутам международных трибуналов, судьи трибуналов избираются Генеральной Ассамблеей из списка кандидатов, которые были утверждены резолюцией Совета Безопасности и отобраны из числа кандидатур, представленных Совету Генеральным секретарем),

– условия присоединения к Статуту Международного Суда (согласно статье 93 (2) Устава ООН, условия присоединения к Статуту Международного Суда государства, не являющегося членом ООН, определяются в каждом отдельном случае Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности),

– условия, при которых государство, не являющееся членом ООН, но являющееся участником Статута, принимает участие в избрании членов Международного Суда (что имело место в практике СБ ООН в 1946-1951 гг.).

8. Отношения со вспомогательными органами, учрежденными Генеральной Ассамблеей ООН (эти органы принимали участие в работе Совета Безопасности либо на основании резолюций Генеральной Ассамблеи, либо по решению Совета, который нуждался в их услугах).

9. Комиссия по миростроительству (была учреждена в 2006 году совместным решением Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности).

Полномочия СБ ООН, связанные с ЭКОСОС. Согласно статье 65 Устава ООН, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) уполномочивается представлять информацию Совету Безопасности и по предложению Совета Безопасности оказывать ему помощь.

Полномочия СБ ООН, связанные с Советом по опеке. Международная система опеки была создана ООН в соответствии с главой XII Устава для наблюдения за территориями, включенными в нее посредством индивидуальных соглашений с управляющими этими территориями государствами. Роль Совета Безопасности в международной системе опеки определяется в статье 83 Устава, которая предусматривает, что Совет Бе-

зопасности осуществляет все функции ООН, относящиеся к стратегическим районам, включая утверждение условий соглашений об опеке и их изменений или поправок к ним. Статья 84 устанавливает обязанность управляющей власти обеспечить, чтобы территория под опекой играла свою роль в поддержании международного мира и безопасности и с этой целью уполномочивает управляющую власть использовать добровольные вооруженные силы, средства обслуживания и помощь территории под опекой при выполнении обязательств, принятых перед Советом Безопасности. После того как 1 октября 1994 года последняя территория – Палау – обрела независимость, Совет по опеке, сохраняя статус действующего органа, 1 ноября 1994 года принял решение о приостановлении операций.

Полномочия СБ ООН, связанные с Международным судом ООН.

1. Рассмотрение вопросов о взаимоотношениях между Советом Безопасности и Международным Судом. Статья 94 (1) Устава ООН предусматривает право одной из участвующих в деле сторон обратиться в Совет Безопасности, если другая сторона не выполнит обязательства, возложенные на нее решением Международного Суда. Статья 94 (2) также дает полномочия Совету Безопасности, если он сочтет необходимым дать рекомендации или вынести постановление о принятии мер для приведения решения в исполнение. В статье 96 предусмотрены положения, на основании которых Совет может запрашивать от Международного Суда консультативное заключение по любому юридическому вопросу.

2. Практика выборов членов Международного Суда. Согласно статьям 4, 8, 10, 11, 12 и 14 Статута Международного Суда, члены Международного Суда избираются Советом Безопасности совместно с Генеральной Ассамблеей, при этом оба органа следуют собственным процедурам независимо друг от друга.

Полномочия СБ ООН, связанные с Секретариатом ООН. Речь идет о многочисленных функциях неадминистративного характера, возложенных на Генерального секретаря в соответствии со статьями 98 и 99 Устава ООН (административные функции Секретариата). Это меры по установлению фактов; предоставление добрых услуг; совместные усилия по содействию политическому урегулированию; поддержание мира и осуществление мирных соглашений; поддержка международных и специальных трибуналов, а также введение режимов санкций, включая доведение до сведения

Совета Безопасности вопросов, которые могут представлять угрозу для мира и безопасности.

Полномочия СБ ООН, связанные с Военно-штабным комитетом. Согласно статье Устава ООН в целях содействия установлению и поддержанию международного мира и безопасности с наименьшим отвлечением мирных людских сил и экономических ресурсов для дела вооружения, Совет Безопасности несет ответственность за формулирование, при помощи Военно-Штабного Комитета, указанного в статье 47, планов создания системы регулирования вооружений для представления их членам ООН. Военно-штабной комитет, который должен учреждаться в соответствии со статьей Устава ООН, должен состоять из начальников штабов постоянных членов СБ ООН или представителей. Комитет призван «давать советы и оказывать помощь Совету Безопасности по всем вопросам, относящимся к военным потребностям Совета Безопасности в деле поддержания международного мира и безопасности, использованию войск, предоставленных в его распоряжение, и к командованию ими, а также к регулированию вооружений и к возможному разоружению». Вместе с тем, данный орган с тех пор не функционирует, что свидетельствует о больших проблемах в системе ООН.

Совет Безопасности, учрежденный изначально как политический орган ООН, согласно статье 25 Устава ООН уполномочен принимать общеобязательные решения для всех государств-членов Организации.

Вместе с тем, эффективность деятельности СБ ООН на различных исторических этапах варьировалась, подчас значительно. В период с 1945 г. по 1990 г. Совет Безопасности провел 2903 заседания, на которых было принято 646 резолюций. В период с 1990 г. по 2000 г. включительно Совет Безопасности собирался 3560 раз. Совет Безопасности также расширил диапазон своей деятельности (речь идет, среди прочего, о создании международных уголовных трибуналов, поддержании сложных режимов санкций, временном управлении территориями и др.). Особое значение имеют действия Совета Безопасности в сфере борьбы с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения негосударственными субъектами. Некоторые решения Совета Безопасности по данным вопросам представляют собой примеры осуществления им нормотворческих полномочий и на сегодняшний день составляют важную часть международной правовой основы деяте-

ности международного сообщества в указанных областях [2, с.6].

В заключительном докладе «Совет Безопасности Организации Объединенных Наций и верховенство права», подготовленном Австрийской инициативы и представленном в ООН в апреле 2008 г., отмечается, что Совет Безопасности вышел за рамки своих первоначальных функций как политического форума и часто выполняет важные юридические функции: установление обязательных норм общего применения, вынесение постановлений по вопросам права или факта и надзор за выполнением своих решений. Эти новые функции Совета Безопасности как законодателя, судьи и администратора позволяют ему принимать на основе международного права оперативные и решительные меры в ответ на осознанные угрозы международному миру и безопасности [4].

Действительно, после окончания холодной войны и преодоления идеологической конфронтации между государствами Совет Безопасности ООН стал осуществлять новые полномочия в рамках своей главной сферы ответственности – поддержания международного мира и безопасности. Речь идет, в частности, об управлении территориями, учреждении трибуналов для судебного преследования лиц, виновных в военных преступлениях, определении границ, решении вопросов о компенсациях, установлении юридически значимых фактов и др. Однако до определенного момента эта деятельность Совета Безопасности была направлена на устранение отдельных конфликтов и восстановление мира и порядка на определенной территории, в отдельном государстве. Ситуация кардинальным образом изменилась, когда Совет Безопасности стал рассматривать вопросы общего характера, не связанные с отдельными конфликтами, и устанавливать общие по содержанию нормы, которые обязывают все государства, являющиеся членами ООН, принимать внутренние законодательные и административные акты и, одновременно, устраняют пробелы в международно-правовом регулировании. Речь идет об осуществлении Советом Безопасности нор-

мотворческих полномочий, под которыми следует понимать принятие Советом Безопасности ООН резолюций в рамках своей главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности в соответствии с Уставом ООН, сформулированных в виде документов общего применения (не ограниченных какой-либо конкретной ситуацией или конфликтом), содержащих юридически обязательные правила поведения и прекращающих свое действие по истечении установленного в них срока, либо по достижении целей, послуживших основанием для их принятия [2, с.7].

С юридической точки зрения нормативные резолюции Совета Безопасности ООН являются актуальным и необходимым инструментом, с помощью которого, с одной стороны, вносится существенный вклад в развитие международного нормотворческого процесса, а с другой – происходит развитие международной правовой основы регулирования международных отношений в наиболее важных областях, таких как, например, борьба с международным терроризмом, пиратством на море и т.д.

Как отметил Президент РК Н.А. Назарбаев в своем заявлении от 29 июня 2016 года, мы намерены заострить внимание глобального сообщества на наших инициативах, которые нацелены на построение мира, свободного от ядерного оружия и вируса войн и конфликтов. Казахстан будет работать над достижением этой благородной цели к столетию ООН в 2045 году, а также займется продвижением антитеррористических инициатив, выдвинутых на 70-ой сессии Генеральной ассамблеи ООН в 2015 году. Казахстан также придаст импульс решению вопросов водной, энергетической и продовольственной безопасности [5].

Реализация всех указанных задач возможна только посредством использования полномочий Совета Безопасности ООН и такого юридического инструмента, как нормотворческие резолюции, являющиеся юридически обязательными для всех государств в качестве источников международного права.

Литература

1 Зубов А. Мир Украине! Казахстан вошел в состав Совбеза ООН и теперь может помочь // <http://365info.kz/2016/06/mir-ukraine-kazahstan-voshel-sostave-sovbeza-oon-i-teper-mozhet-pomoch/>

2 Войтова Т.Н. Нормотворческие полномочия Совета Безопасности ООН: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.10. – М., 2011. – 235 с.

3 Устав Организации Объединенных Наций (26 июня 1945 года) // <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/index.html>

4 Заключительный доклад Австрийской инициативы «Совет Безопасности Организации Объединенных Наций: ховенство права» от 7 мая 2008 г.: UN Doc.: A/63/69-S/2008/270 (2008).

5 Президент Казахстана: Избрание в Совет безопасности ООН – это показатель зрелости нации // http://bnews.kz/ru/news/politika/President/prezident_kazahstana_izbranie_v_sovet_bezопасности_oon_eto_pokazatel_zrelosti_natsii-2016_06_29-1279183

References

1 Зубов А. Мир Ukraine! Kazakhstan voshel v sostav Sovbeza OON i teper mozhet pomotch // <http://365info.kz/ukraine-kazahstan-voshel-sostave-sovbeza-oon-i-teper-mozhet-pomoch/>

2 Voitova T.N. Normotvorcheskie polnomotchia Soveta Bezопасности OON. Diss. ...kand. urid. nauk: 12.00.02 – 235 s.

3 Ustav Organizacii Obiedinennikh Naciy (26 iunya 1945 goda) // <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/index.html>

4 Zakluchitelnyy doklad Avstriyskoy iniciativi «Sovet Bezопасности Organizacii Obiedinennikh Naciy i verkhovstvo prava» ot 7 maya 2008 g. //UN Doc.: A/63/69-S/2008/270 (2008).

5 Prezident Kazakhstana: izbranie v Sovet Bezопасности OON – eto pokazatel zrelosti natsii // http://bnews.kz/ru/news/politika/President/prezident_kazahstana_izbranie_v_sovet_bezопасности_oon_eto_pokazatel_zrelosti_natsii-2016_06_29-1279183