

# **МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО ИЗУЧЕНИЮ И ОБСУЖДЕНИЮ**

**КНИГИ**

## **"ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ ООН: К СОЗДАНИЮ КОНСТРУКТИВНОГО МИРА"**

**Составители:**

**Джозеф Э. Шварцберг,  
почетный директор Фонда за конструктивный мир**

**и**

**Нэнси Дж. Данлэви,  
директор Фонда за конструктивный мир**

**пер. Артём Тоноян**



**Фонд за конструктивный мир  
2017**



Настоящее методическое пособие, публикуемое Фондом за конструктивный мир, представляет собой дополнение к труду Джозефа Э. Шварцберга *"Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World"*, Токио: изд. Университета Организации Объединенных Наций, 2013 г. и *"Преобразование системы ООН: к созданию конструктивного мира"*, Институт глобальной политики - Фонд за конструктивный мир, 2017.

### **Миссия Фонда за конструктивный мир:**

Фонд за конструктивный мир разрабатывает, пропагандирует и распространяет идеи, способствующие формированию "конструктивного мира", где

- на смену закону силы придут устанавливаемые демократическим путем императивные нормы права;
- первичными источниками суверенитета будут признаваться народы, а не государства или монархи;
- глобальные проблемы получают долгосрочные эколого-экономические решения глобального масштаба;
- приоритетным станет общепланетарное благо, а не благополучие отдельных наций;
- фундаментальные права человека будут священны и неприкосновенны;
- общая гибкость системы управления, несмотря на ее неизбежные изъяны, позволит рассчитывать на неуклонный прогресс и улучшение жизни людей.

### **Организации, ассоциированные с Фондом:**

- Всемирное федералистское движение – Институт глобальной политики: ассоциированная организация
- Граждане за глобальные решения (общенациональная организация и ее отделение в штате Миннесота): тесные рабочие отношения

- Альянс миротворцев Миннесоты: Фонд является одним из его учредителей
- Научно-исследовательская сеть по проблемам мирового правительства: Фонд является участником сети
- Центр конституционных исследований ООН: соучредитель
- Кампания за Парламентскую ассамблею Объединенных Наций: Фонд является членом организационного комитета

## ПОСВЯЩЕНИЕ

Эта брошюра адресована каждому, кто признает себя Гражданином Мира и стремится словом и делом содействовать установлению всеобщей справедливости.

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Выражаем глубокую признательность нашим давним друзьям и коллегам - д-ру Майклу М. Андресу и д-ру Рональду Дж. Глоссопу. Майклу - за скрупулезное редактирование каждого тематического блока англоязычной версии методического пособия и целый ряд весьма дельных и конструктивных критических замечаний. Рональду - за ценные отзывы, предоставленные нам после прочтения всей рукописи. Спасибо также Др-у Артёму Тонояну за перевод текста на русский язык и Наталье Крыловой, которая проверила текст на полноту и точность.

Джозеф Э. Шварцберг и Нэнси Дж. Данлэви

## ОБ АВТОРАХ

**Джозеф Э. Шварцберг:** человек, всю жизнь посвятивший борьбе за мир и справедливость. Занимал руководящие посты во многих организациях, проповедующих, в частности, идею мирового федерализма. Один из основателей Альянса миротворцев Миннесоты (1995). После получения ученой степени доктора философии преподавал в Пенсильванском университете (1960-64) и университете Миннесоты (1964-2000), а также в университете им. Джавахарлала Неру (Дели, 1979-80) Научные интересы Дж. Э. Шварцберга, автора многочисленных публикаций, охватывают регион Южной Азии и политическую географию. В 2009 году он был удостоен звания почетного международного почетного профессора [*Distinguished International Professor Emeritus*] Университета Миннесоты. 23 декабря 2016 года оставил пост действующего директора Фонда за конструктивный мир и в настоящее время является почетным директором Фонда. (Более подробно о Дж. Э. Шварцберге см. в оригинале книги, стр. xv-xvi).

**Нэнси Дж. Данлэви:** изучала библиотечное дело в университете Миннесоты, в дальнейшем более 25 лет трудилась библиографом-консультантом в Университете Миннесоты и корпорации Honeywell. С 1972 года является членом светского буддийского сообщества "Сока Гаккай Интернэшнл". Выступала инициатором проведения в штате Миннесота многочисленных мероприятий по проблемам экологии и мира. 23 декабря 2016 года назначена директором Фонда за конструктивный мир.

## Предисловие

Начиная уже с 1945 года, когда Организация Объединенных Наций только была образована, тема реформирования Устава ООН и методов ее работы была предметом многочисленных дискуссий, однако практических шагов в этом направлении было сделано крайне мало. В сущности, текст Устава ООН был составлен так, чтобы не допустить реформ, которые преуменьшали бы влияние ведущих держав-победителей во Второй мировой войне - так называемой "постоянной пятерки" или "П-5", а именно: Великобритании, Китая, Советского Союза (сегодня это Россия), Соединенных Штатов и Франции. Для названных держав такое устройство работало достаточно удовлетворительно. В то же время, неоднократное повторение ситуаций, когда ООН оказывалась неспособна справиться с решением главнейших мировых проблем, связанных с оружием массового уничтожения, геноцидом, массовой миграцией, изменением климата и глобальными эпидемиями, способствовало укреплению в среде просвещенных граждан мира решимости реформировать, а еще лучше - преобразовать сложившуюся на сегодня систему.

Но как это сделать? Одна из проблем состоит в следующем: большинство предложений о реформах представляют собой не более чем декларации общего характера о том, что надо сделать, и не раскрывают специфику, касающуюся деталей и конструктивности предлагаемых реформ. В отличие от предложений такого рода монография **"Преобразование системы ООН: к созданию конструктивного мира"**, опубликованная издательством Университета Организации Объединенных Наций, содержит основанную на глубоком знании предмета и логически аргументированную конкретику по множеству реформаторских идей.

Эту книгу не назовешь "развлекательным чтением". Многие читатели, будучи в целом хорошо образованными людьми, мало знают о том, как работает Организация Объединенных Наций и почему она так часто оказывается неработоспособной. Но среди прочитавших эту книгу едва ли найдется кто-то, для кого Объединенные Нации предстанут в том же свете, что и раньше. Немалое число людей ощутит потребность внести собственный посильный вклад в реализацию тех или иных реформаторских предложений, а быть может, и полномасштабному преобразованию всей системы ООН. Надеемся, что данный труд вместе с составленным нами методическим пособием, которое в скором времени станет доступно на английском, арабском, испанском, китайском, немецком, русском, французском и японском языках, будет

*способствовать обсуждению содержащихся в книге важных реформаторских предложений во всем мире.*

*Данное методическое пособие не следует рассматривать как нечто, заменяющее саму книгу, которая отличается гораздо большей полнотой и освещает огромное число нюансов. Вместе с тем, методическое пособие позволит читателю целенаправленно сосредоточиться на содержащихся в тексте книги ключевых идеях и предложениях. Советуем начинать с изучения одной-двух конкретных глав книги и лишь после этого обращаться за консультациями к методическому пособию. Не исключено, что у вас возникнет желание изложить свои мысли на бумаге, а еще лучше - для более глубокого изучения книги - присоединиться к группе по ее обсуждению.*

*Первое издание книги на английском языке увидело свет в 2013 году. За прошедшее с тех пор время многие сложные глобальные проблемы нашего быстро меняющегося мира обозначились еще более четко. Мы убеждены, однако, что никакие изменения, какой бы характер они ни носили, не в состоянии лишить оснований аргументы, которые приведены в книге. Напротив, такие изменения лишь делают все более насущной потребность в творческой деятельности.*

*С пожеланиями конструктивного мира,  
Джозеф Э. Шварцберг и Нэнси Дж. Данлэви*

# ОГЛАВЛЕНИЕ

Посвящение .....	iv
Выражение признательности .....	iv
Об авторах .....	iv
Предисловие .....	vi
Оглавление .....	viii
Блок 1: Введение .....	1
“Переосмысливая понятие суверенитета” .....	6
Блок 2: Реформа Генеральной Ассамблеи .....	9
Блок 3: Всемирная Парламентская Ассамблея .....	13
Блок 4: Реформа Совета Безопасности .....	17
Блок 5: От ЭКОСОС к СЭСВОС .....	22
Блок 6: Эффективная система обеспечения прав человека .....	26
Блок 7: Укрепление судебной системы .....	30
Блок 8: Координация деятельности специализированных учреждений и специальных комиссий и фондов ООН .....	34
Блок 9: Укрепление кадрового потенциала .....	37
Блок 10: Участие гражданского общества: неправительственные организации и другие субъекты негосударственной сферы ..	41
Блок 11: Проблема финансирования .....	45
Блок 12: Деятельность по поддержанию мира, миростроительству и разоружению .....	50
“Ответственность по защите” (ОПЗ) .....	60
Блок 13: На пути к устойчивости планеты и расцвету общего наследия .....	63
Блок 14: Новая архитектура глобального управления .....	69
Блок 15: К цели .....	76
Заключительные соображения .....	81



<b>Дополнительные источники .....</b>	<b>83</b>
---------------------------------------	-----------

## **Блок 1: Предисловие и введение (стр. xxii-xxiii, 1-12)**

### **Основополагающие принципы (стр. xxii-xxiii)**

#### **ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА**

Сила справедливого закона должна прийти на смену закону силы.

#### **ГЛОБАЛЬНАЯ ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ**

Наша планета - взаимозависимый организм. Действия отдельных наций на их собственных территориях часто сказываются (положительно или отрицательно) на других народах. Природа не признает государственных границ.

#### **ГЛОБАЛЬНЫЕ РЕШЕНИЯ**

Глобальные проблемы требуют глобальных решений.

#### **СУВЕРЕНИТЕТ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ**

Национальный суверенитет предполагает не только права, но и обязанности нации. Значение термина "суверенитет" является предметом оживленной дискуссии и с течением времени претерпевает определенные изменения. На стр. 243 читатель найдет примечательное высказывание по этому поводу бывшего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана. См. также обсуждение раздела "Переосмысливая понятие суверенитета" в конце этого блока.

#### **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

*Всеобщая декларация прав человека* устанавливает, что все люди должны обладать политическими, гражданскими, экономическими и социальными правами.

#### **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ЗАЩИТЕ**

Когда страны не соблюдают права своих граждан, ответственность за защиту этих прав должно взять на себя международное сообщество.

### **ВОПРОСЫ:**

1. Обсудите значение каждого из этих шести принципов. Согласны ли вы или нет с каждым из них? Обоснуйте свое согласие или несогласие.

**2. Могут ли какие-либо из этих принципов представлять потенциальную опасность? Почему?**

## **Наш изменяющийся мир** (стр. xxiii-xiv)

За время, прошедшее после образования Организации Объединенных Наций в 1945 году, мы наблюдали:

1. Огромный рост числа международных и региональных учреждений и повышение их значения;
2. Экономическую и социальную глобализацию, для которой характерно значительное увеличение роли негосударственных акторов, в особенности МНК (многонациональных корпораций) и НПО (неправительственных организаций);
3. Разрушение местных культур;
4. Появление новых голосов, особенно в среде молодежи, требующих политической, экономической и социальной справедливости, и в случаях, когда эти голоса игнорируются, - широкое распространение терроризма.;
5. Революционные преобразования в сфере коммуникационной технологии, обеспечивающие практически мгновенное распространение новых идей и информации по всему миру.

*Примечание: Мы намеренно сократили приведенный выше перечень, исключив из него такие проблемы, как изменение климата, распространение оружия массового уничтожения и другие важные процессы, которые не имеют прямого касательства к архитектуре глобального управления.*

## **ВОПРОСЫ:**

1. Каковы последствия перечисленных выше изменений?
2. Каковы их издержки?
3. Как мы можем защититься от пагубного воздействия "непредвиденных последствий"?
4. Какие еще масштабные изменения требуют нашего внимания?

**5. Могут ли страны справиться с происходящими изменениями в одиночку? Если нет, то почему?**

## **Варианты для богатых стран ("глобальный Север")** (стр. xiv)

*Вот некоторые возможности:*

**Вариант А:** изоляционистская политика вкупе с национализмом, забота исключительно о собственных национальных интересах, ставка на военную мощь в целях сдерживания и запугивания потенциального противника.

**Вариант Б:** покровительство по отношению к бедным странам, выделение небольшой части собственных ресурсов на удовлетворение глобальных нужд (в размере, достаточном для того, чтобы другие оставались лишены самостоятельности и иждивенцами, но недостаточном для реализации масштабных изменений), кооптация и поддержка национальных элит.

**Вариант В:** глобализм, борьба за необходимые изменения нашей системы глобального управления в интересах демократии и справедливости.

## **Варианты для бедных стран ("глобальный Юг")** (стр. xiv)

*Некоторые возможности:*

**Вариант А:** принять сохранение мировой несправедливости как фатальную предрешенность и смириться с политикой, приемлемой для тех, кто обладает силой.

**Вариант Б:** добиваться справедливости силой (рискуя оказаться раздавленными).

**Вариант В:** глобализм, борьба за необходимые изменения нашей системы глобального управления в интересах демократии и справедливости.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Какой мир оставим мы нашим детям, если богатые и (или) бедные нации не сумеют прийти к варианту В?**
- 2. Стоит ли нам дожидаться Третьей мировой войны или другой мировой катастрофы, которая убедит в необходимости глубокого преобразования существующей системы управления? Как в таком случае мобилизовать необходимую волю для генерации нужного импульса?**

## **Утопия или "конструктивность"? (стр. 3)**

Идеальный мир невозможен, "конструктивный" - да. В нашей книге содержится множество детально проработанных предложений по улучшению глобального управления путем мирного эволюционного процесса. Цель состоит не в том, чтобы создать не отвечающую реальности "утопию", а скорее установить мир, где на смену закону силы придет сила закона, мир справедливости и непрерывного устойчивого развития.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Каков, на ваш взгляд, минимальный перечень целей, достижение которых сделает наш мир "конструктивным"? Достаточно ли будет реализовать провозглашенные ООН "Цели в области устойчивого развития"? Если нет, то каковы должны быть дополнительные цели?**
- 2. Если бы вам представилась возможность провести в жизнь всего одно изменение системы глобального управления, на чем бы вы остановились? А если два? Или даже три? (В книге представлены десятки возможностей).**
- 3. Как выбрать оптимальную последовательность необходимых реформ? Существует ли однозначно логичный план, которого следует придерживаться? Или нужно просто реагировать на новые вызовы по мере того, как они возникают?**

## **Проблемы конструкции и перспективы (стр. 2, 5-8)**

Одна из ключевых идей этой книги заключается в том, что качество и легитимность решений во многом определяются самой конструкцией принимающих решения органов. Однако, в том, как великие державы формировали ООН в 1945 году, и в том, как с тех пор к ООН присоединяются новые мировые учреждения, имеется, мягко говоря, немало серьезных проблем. В системе ООН главными субъектами принятия решений являются отдельные нации. Между нациями, однако, существуют колоссальные различия в численности населения (см. рис. 1.1 в книге), уровне благосостояния, культуре и политической ориентации, значительно более масштабные, чем внутри какой-либо отдельной нации. На момент создания ООН в Уставе Организации господствовало видение будущего, присущее великим державам Западного мира (сегодня это "глобальный Север"), однако большинство государств-членов ООН относятся, несомненно, к нациям "глобального Юга".

### **ВОПРОСЫ:**

- 1. Действительно ли различия между членами ООН столь велики, что попытки найти способ организовать между ними справедливое и эффективное взаимодействие будут нереалистичными? А может, стоит отправить систему на слом и начать заново, с нуля? Аргументируйте свое согласие или несогласие.*
- 2. Решения, не имеющие обязательной юридической силы (кроме решений Совета Безопасности) сегодня принимаются на основе принципа "одна нация - один голос", независимо от разницы в мощи государств. Можно ли найти подход к этой проблеме введением системы (или систем) взвешенного голосования? Как, на ваш взгляд, это могло бы работать?*

## **Переосмысливая понятие суверенитета**

*Хотя рассматриваемым ниже проблемам автор уделяет в своей книге не так много места, они, тем не менее, заслуживают серьезного размышления и обсуждения. Это поможет читателю лучше понять контекст, в котором рассматриваются другие вопросы, освещаемые в нашем методическом пособии.*

**Статья 2 Устава ООН гласит: "Организация основана на принципе суверенного равенства всех ее Членов." Неукоснительное следование этому принципу, в особенности со стороны не слишком сильных в политическом отношении наций, оказывается одним из главных препятствий на пути реформы Устава ООН. Этот внешне простой принцип берет свое начало из Вестфальского мира 1648 года, который завершил опустошительную Тридцатилетнюю войну в Европе и в дальнейшем был распространен колониальными державами по всему миру... Годится ли он все так же для нашей сложной и взаимозависимой планеты? Ответ, безусловно, "нет".**

**Значение понятия "суверенитет" было и остается предметом горячих споров. К примеру, кто должен быть легитимным обладателем суверенитета? В XVII веке было принято считать, что монархи ("суверены") правят единовластно на основе "права помазанника Божьего". Американская и Французская революции, однако, пропагандировали идею о том, что носителем суверенитета является народ, все граждане равны и обладают равными правами. Разумеется, эти высокопарные слова не соответствовали политической действительности и тогда, и не соответствуют ей ныне. На практике способность реализовать суверенитет (т.е. управлять) в большинстве стран, претендующих на звание демократических республик, делегировано конституцией законодателям (отчасти назначенным, отчасти избранным), которые могут (или не могут) свободно осуществлять свою власть.**

**В большинстве государств мира носителем суверенитета является исключительно центральное правительство, даже несмотря на то, что местным органам власти на отзывной основе может предоставляться право законотворчества по многим вопросам. В двадцати государствах, имеющих федеральные конституции, суверенитет безоговорочно поделен между центральным правительством и составляющими государство субъектами административно-территориального деления (штаты, провинции, кантоны и т.д.), каждый из которых осуществляет делегированное ему конституцией право законотворчества по оговоренному перечню вопросов**

(международные отношения, внешняя торговля, образование, здравоохранение и т.д.). Федерациями являются многие из наиболее сильных, густонаселенных, крупных по территории и (или) многонациональных государств: это, в частности, США, Канада, Мексика, Бразилия, Аргентина, Нигерия, Германия, Россия, Индия, Пакистан, Австралия и т.д. К федерациям относятся и некоторые весьма успешные, хотя и небольшие государства, например, Швейцария. Всего на долю государств с федеративным устройством приходится 37% населения земли, 46% мирового ВВП и 52% территории.

Каким бы ни был тип правления в государстве, будь то подлинная демократия или автократия, Вестфальская система суверенитета предоставляет нации право управления исключительно в пределах четко очерченных границ. Попытки внешних учреждений, в том числе входящих в систему Организации Объединенных Наций, юридически ограничить это право (в числе прочих прав) почти всегда считаются неприемлемыми. Нации рьяно отстаивают свой *ничем не ограничиваемый* суверенитет. Хотя Вестфальская система срабатывала (временами лучше, иногда хуже), сегодняшние угрозы для глобальной безопасности и устойчивого развития заставляют нас еще раз задуматься о целесообразности безграничного национального суверенитета в современном мире.

Спору нет, *теоретически* Вестфальская система наделяет нации полномочием контролировать направляемые через ее границы потоки людей, товаров, услуг, капиталов и идей, однако *на практике* нации справляются с этим довольно плохо. Почти всегда находятся способы в обход нормативных актов осуществлять отмывание денег и незаконную миграцию, вести операции на черном рынке и торговать наркотиками и сексуальными услугами, заниматься пропагандой, незаконной торговлей оружием и другими "грязными" делами. Кроме того, закулисная "торговля влиянием" нередко дает возможность агентам иностранных правительств и могущественных, но не слишком чистоплотных многонациональных компаний, крайне нежелательным образом влиять на национальную политику государств.

## **ВОПРОСЫ:**

1. Почему государства столь упорно держатся за устаревшую Вестфальскую модель суверенитета?



- 2. Согласны ли вы с тем, что ООН следует наделить правом принимать обязательные для исполнения законы по избранному кругу проблем? Если да, назовите такие проблемы и обоснуйте свой выбор. Как и в каких случаях перечень этих проблем может быть расширен? (Данная тема будет рассмотрена в блоках 2 и 3.)**
- 3. Должны ли суверенные государства подпадать под международную юрисдикцию и карательные санкции, если совершаемые на их территории действия (например, загрязнение атмосферы и подземных вод) имеют серьезные пагубные последствия для других стран? Если да, то как могли бы выглядеть эти санкции? (Данная тема будет рассмотрена в блоках 7 и 12.)**
- 4. Возможно ли применить федеральную модель разделенного суверенитета, подобную той, что существует в Соединенных Штатах или в Индии, на общемировом уровне с конституционным разделением законодательной и других форм государственной власти между центральным мировым правительством и правительствами отдельных стран? (Хотя этот вопрос в книге не рассматривается, над ним стоит подумать гражданам всего мира.)**

## **Блок 2: Реформа Генеральной Ассамблеи** (стр. 13-34)

### **Почему это важно** (стр. 13-15)

Генеральная Ассамблея (ГА) - главный совещательный орган Объединенных Наций. Ее состав (сегодня - 193 нации, первоначально - 51) носит поистине вселенский характер и охватывает 99,6% человечества. Каждое государство-член ООН имеет один голос. Несмотря на такую универсальность, схема распределения полномочий в Генеральной Ассамблее не отражает соотношение сил в мире за пределами ООН. Многие резолюции ГА ООН - не более чем упреждения в политическом позерстве. Они не имеют обязательной силы, их не слишком почитают и обычно игнорируют. Насущной необходимостью становится более рациональная и реалистичная система принятия решений.

### **Главные вопросы** (стр. 15-20)

По мере расширения членского состава ГА менялась и ее политическая ориентация. Если первые годы ее деятельности были отмечены противостоянием западных и восточных блоков, то процесс деколонизации, пришедшийся, главным образом, на 60-е гг. XX века, вызвал целый шквал конфронтаций между экономически мощным Севером и политически слабым, но обладающим численным превосходством густонаселенным Югом. Первоначальное доминирование Соединенных Штатов Америки и их союзников неуклонно сходило на нет. Блок развивающихся стран, известный как ГРУППА 77 или G-77 (сегодня это 131 государство) способен мобилизовать большинство в две трети голосов, необходимое для принятия решений по широкому кругу вопросов. Вместе с тем, право вето, реализованное одной или несколькими из пяти ведущих держав ("постоянной пятерки" или П-5) Совета Безопасности ООН, нередко аннулирует не имеющие обязательной силы решения ГА. При рассмотрении важных для себя вопросов сильные государства нередко прибегают к сомнительной тактике, пытаясь влиять на голоса экономически слабых стран с помощью подкупа, угроз, экономических санкций и т.п.

## **Возможные решения** (стр. 21-33)

1. Реализация эффективной системы взвешенного голосования на основе достаточно справедливых и политически приемлемых принципов (стр. 21-25)

### Необходимые условия создания такой системы:

- наличие четких и неоспоримых принципов в ее основании
- относительная простота
- определение системы объективным методом
- равное применение ко всем государствам-членам
- гибкость (*автоматическое реагирование на перемены демографического, экономического и политического свойства*)
- тонкость настройки
- реалистичность (*наличие содержательной связи с соотношением сил за пределами сферы влияния ООН*)

### Формула взвешенного голосования должна содержать основные принципы, каждый - с собственным весом:

- принцип демографической демократии (при котором численность населения имеет определяющее значение)
- принцип способности к экономической эффективности, определяемый на основе размера взносов в бюджет ООН (*начисление размера взносов в прямой пропорции к валовому национальному доходу [ВНД]; данный вопрос подробно рассматривается в главе 11*).
- юридический принцип суверенного равенства наций, в соответствии с которым все нации принимаются в расчет в равной степени.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Согласны ли вы с тем, что взвешенное голосование, основанное на простой математической формуле, приведет к более справедливому и правильному соотношению сил, чем при существующей системе "одна нация - один голос"? Если да, то почему? Если нет, то почему?*
2. *Считаете ли вы, что перечисленные выше условия взвешенного голосования являются необходимыми и достаточными условиями достижения поставленной цели? Если нет, какие условия вы бы добавили или, наоборот, исключили?*

- 3. Почему, по вашему мнению, трем основным принципам из перечисленных выше присвоен равный вес? В частности, каково ваше мнение относительно "суверенного равенства наций"?**
- 4. Предположим, вы не согласны с тем, что трем показателям, на которые опирается рекомендуемая формула, присвоен равный вес. Снимете ли вы свои возражения, если будет принято положение о периодическом пересмотре весов?**
- 5. Нужно ли учитывать и другие измеряемые показатели? Если да, то какие вы бы рекомендовали?**

- 2. Наделение ГА ограниченной способностью принимать юридически обязательные резолюции, а не сведение ее роли к чисто рекомендательным функциям (стр. 26-33)**

Ограничение роли ГА ООН решением важных вопросов мирового или международного значения. Принятие соответствующих резолюций при условии их одобрения государствами, совокупный голосовательный вес которых составляет не менее двух третей всех присутствующих и участвующих в голосовании, а общая численность населения - не менее половины населения всех присутствующих и участвующих в голосовании. По некоторым вопросам (напр., санкционирование операций по поддержанию мира) может потребоваться наличие большего сверхквалифицированного большинства.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Почему важно обеспечить возможность принятия обязательных для исполнения резолюций? Как это скажется на национальных суверенитетах?**
- 2. Может ли резолюция быть по-настоящему "обязательной", если у ООН нет эффективной возможности обеспечить ее исполнение?**
- 3. Несмотря на то, что рекомендации, приведенные в этой главе, могут повлечь за собой увеличение размеров взносов в ООН практически для всех государств-членов, они принесут и существенную материальную выгоду. В чем могла бы состоять эта выгода?**

- 4. Какую еще пользу могли бы извлечь из предложенных изменений государства-члены ООН и мир в целом?**
- 5. Как убедить государства-члены ООН, у каждого из которых имеются собственные интересы и взгляды на ближнюю перспективу, поддержать предлагаемые изменения? (Вопрос рассматривается ниже в блоке 15).**

## **Блок 3: Всемирная Парламентская Ассамблея** (стр. 35-64)

### **Почему это важно?** (стр. 35)

Устав ООН открывается словами: "Мы, народы", - но за исключением этой вводной фразы ни народ, ни народы (в отличие от правительств) больше нигде в Уставе не упоминаются. Такой традиционный взгляд, согласно которому представителем народа является его национальное правительство, зачастую ошибочен. На практике "дефицит демократии" оказывается крайне глубоким.

### **Главные вопросы** (стр. 35-37, 58, 60)

Сегодня Объединенным Нациям недостает настоящего законодательного органа. Своего рода первичным законодательным органом можно считать Генеральную Ассамблею. Имея совещательный и консультационный мандаты, ГА не может принимать обязательные для исполнения правовые нормы: она представляет *национальные государства*, но не народы. Если сделать Генеральную Ассамблею одной из палат двухпалатного органа, где вторая часть - Всемирная Парламентская Ассамблея - будет (по аналогии с Сенатом и Палатой представителей Конгресса США) представлять народ, это позволило бы Организации Объединенных Наций дать право голоса тем, на чьи жизни ее решения оказывают непосредственное влияние. ВПА, как заметил Бутрос Бутрос-Гали, *"могла бы придать нашим институтам глобального управления доселе невиданную демократическую легитимность, сделать их прозрачными и ответственными"*.

Создав ВПА и проведя другие реформы, мы можем рассчитывать на формирование в мире атмосферы, в которой люди разных стран станут больше прислушиваться и учиться друг у друга, в которой государства будут менее склонны к серьезным конфликтам, а наполненные новой энергией Объединенные Нации смогут более успешно заниматься насущными потребностями всех обитателей земли.

#### **ВЕРОЯТНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ:**

- Большое число государств-членов, от которых придется избирать представителей

- Крайняя неравномерность в численности населения и экономическом потенциале государств
- Чрезмерно большое число избирателей, которых будет представлять каждый отдельный парламентарий
- Языковое и культурное разнообразие
- Различия в историческом опыте стран и текущей практике в области демократического правления.

Заставить ООН согласиться с тем, что Всемирная Парламентская Ассамблея необходима, вряд ли удастся без значительного и постоянного давления со стороны гражданского общества на правительства прогрессивных государств-членов ООН. Этим прогрессивным государствам, в свою очередь, придется возглавить движение по пропаганде идеи создания ВПА внутри Генеральной Ассамблеи, где потребуются одобрение большинством в 2/3 голосов. (Заметим, что одобрение Советом Безопасности не потребуется – стр. 38)

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Оправдана ли критика по поводу дефицита демократии в системе ООН? Поясните свою точку зрения. Если нет, согласны ли вы с тем, что Всемирная Парламентская Ассамблея станет эффективным инструментом устранения этого дефицита?*
2. *Сможет ли ВПА обеспечить право голоса в ООН для меньшинств, в том числе, для коренных народов? Если да, то как?*
3. *Каким образом ВПА могла бы повлиять на уровни прозрачности, эффективности и легитимности в рамках системы ООН?*
4. *Какие проблемы могли бы заблокировать или затормозить создание ВПА? Будет ли создание ВПА угрожать национальному суверенитету?*
5. *Если будет предусмотрено всеобщее членство, каким может оказаться влияние недемократических государств? Следует ли ограничить состав участников только представителями демократических стран? Каковы существуют аргументы "за" и "против" этого?*
6. *Сколько времени потребуется на мобилизацию большинства в две трети голосов в Генеральной Ассамблее в поддержку того,*



*что создание ВПА является благотворной идеей? Какие шаги могли бы предпринять организации гражданского общества и прогрессивные государства-члены в интересах продвижения этой идеи?*

## **Возможные решения** (стр. 37-59)

В книге предлагается следующий эволюционный подход:

Первая ступень (стр. 37-44): Консультативный орган, члены которого (парламентарии) выбираются национальными правительствами

Данный орган может стать политически целесообразным решением на краткосрочную перспективу, благоприятным как для демографически малых государств, так и для главных стран-доноров. Число мест, выделяемых каждой стране, могло бы определяться на основе численности населения, размера уплачиваемых в ООН взносов (пропорциональных ВНД) и исходя из принципа “суверенного равенства наций”. Предполагается, что государства-члены ООН, имеющие более одного места, должны будут распределить эти места с учетом распределения мест между политическими партиями внутри собственных законодательных органов. На этой ступени ВПА будет наделяться только консультативными полномочиями.

Вторая ступень (стр. 44-58): Расширение объема законодательных полномочий избираемого народом органа

Для определения числа мест, приходящихся на одну страну, мы предлагаем систему “дегрессивной пропорциональности”. При такой системе количество избирателей, приходящихся на одного законодателя, нарастает в зависимости от численности населения страны.

Третья ступень (стр. 58-62): максимально демократическая система (“один человек - один голос”), при которой государственные границы часто игнорируются, а число избирателей в расчете на одного члена ВПА примерно равно во всех случаях

Весь мир будет поделен на ряд “электоральных полей”, на каждое из которых придется от четырех до десяти мест в ВПА, определяемых всенародным голосованием в соответствии с некоей согласованной системой пропорционального представительства. Некоторые из этих полей будут охватывать часть той или иной нации, другие - какую-либо нацию целиком, третьи объединят несколько небольших соседних наций.



## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Если вы сомневаетесь в желательности и осуществимости изложенного в книге трехступенчатого эволюционного подхода к созданию ВПА, что бы вы предложили в качестве альтернативы? Поясните, почему вы считаете свой вариант предпочтительным.**
- 2. ПЕРВАЯ СТУПЕНЬ: Насколько предпочтительна, на ваш взгляд, форма представительства, реализованная членами национальных парламентов или лиц, назначаемых национальными правительствами?**
- 3. ПЕРВАЯ СТУПЕНЬ: Какой объем полномочий следует предоставить Всемирной Парламентской Ассамблее на начальном этапе ее существования? Следует ли предоставить ей право принимать обязательные для исполнения правовые нормы? Может быть, целесообразно оставить ВПА только роль консультативного органа? Поясните свою точку зрения.**
- 4. ВТОРАЯ СТУПЕНЬ: Согласны вы или нет с идеей "дегрессивной пропорциональности"? (стр. 48-52)? По каким причинам вы принимаете / не принимаете идею "пропорционального представительства" (стр. 52-56) политических партий в составе делегаций тех стран, которые будут иметь в ВПА более одного места?**
- 5. ВТОРАЯ СТУПЕНЬ: Что нужно сделать для укрепления демократической репутации ВПА, чтобы она, наряду с ГА ООН, могла взять на себя функцию разработки и принятия обязательных для исполнения правовых норм?**
- 6. ТРЕТЬЯ СТУПЕНЬ: Является ли, по вашему мнению, желательной и достижимой предлагаемая концепция многомандатных электоральных полей?**

## **Блок 4: Реформа Совета Безопасности**

(стр. 65-95)

### **Почему это важно?** (стр. 65-66)

Совет Безопасности (СБ) - учреждение ООН, привлекающее наиболее пристальное внимание. В отличие от решений Генеральной Ассамблеи, решения, принимаемые СБ, в принципе, обязательны для исполнения. Вместе с тем, ввиду отсутствия постоянно действующего механизма исполнения, решения Совета Безопасности нередко игнорируются. Все это неблагоприятно сказывается на репутации системы в целом. Более того, несправедливые преимущества, которыми пользуются державы П-5 (постоянное членство в СБ и право вето), создают двойной стандарт ответственности и ведут к широкому распространению недовольства других стран. Тем не менее, СБ все же доказал свою эффективность в деле предотвращения угрозы Третьей мировой войны, а также в деле остановки и предотвращения немалого числа региональных конфликтов. При условии соответствующих преобразований Совет Безопасности мог бы стать одним из главных гарантов мира.

### **Главные вопросы** (р. 65-75)

#### Снижение представительности и легитимности

- Первоначально в составе СБ насчитывалось одиннадцать членов: пять постоянных (Великобритания, Китай, Советский Союз, Соединенные Штаты и Франция) и шесть членов СБ, избираемых на двухлетний невозобновляемый срок. Таким образом, в составе СБ была представлена одна пятая часть первоначального членского состава ООН, который насчитывал тогда 51 государство, и три пятых от совокупной численности населения стран-членов ООН. По мере приема в ООН новых членов степень представительности членского состава Совета Безопасности существенно снижалась.
  - Происходило значительное снижение доли "постоянной пятерки" в общей численности населения государств-членов ООН и всего мирового населения (с 63% до 28% и с 39% до 28%, соответственно); при этом никакого соразмерного уменьшения институциональной мощи "постоянной пятерки" не случилось.

- Сегодня в состав Совета Безопасности входят государства "постоянной пятерки" плюс десять дополнительных непостоянных членов. Эти 15 членов СБ представляют менее 8% общего числа государств, являющихся членами ООН.
- Выбор непостоянных членов СБ происходит с учетом принципа "справедливого географического распределения". Но независимо от регионального происхождения государства-члены СБ руководствуются, по большому счету, собственным представлением о своих национальных интересах.
- Процесс выбора крайне политизирован и недостаточно учитывает достоинства и заслуги государств.
- Голоса малых стран, избираемых в качестве непостоянных членов СБ (напр., Мальты), засчитываются наравне с голосами таких демографических гигантов, как Индия, без учета их веса в мире за пределами ООН.

#### Проблемы, связанные с правом вето "постоянной пятерки":

- Особый статус "постоянной пятерки" идет вразрез с реалиями современного фактора силы. Германия и Япония превзошли Францию, Великобританию и Россию по экономической мощи, вот-вот добьются аналогичного успеха Индия и Бразилия.
- Право вето, предоставленное "постоянной пятерке" Совета Безопасности, по сути, дает им иммунитет от любой формы более или менее значимой цензуры со стороны Генеральной Ассамблеи при действиях, причиняющих вред другим членам мирового сообщества, или в случаях нарушений, допущенных ими в пределах собственных границ. Этот двойной стандарт снижает моральную легитимность Объединенных Наций и все больше ставится под сомнение странами, не входящими в П-5.

#### Слабые стороны других реформаторских предложений

В адрес Совета Безопасности высказывается больше пожеланий по поводу реформ, чем в адрес любого другого формирования в структуре ООН. Авторы многих предложений обходят вниманием главную слабость СБ и, демонстрируя недалекость, основной упор делают на следующие вопросы: 1) сколько новых мест следует добавить в состав СБ; 2) заслуживают ли другие страны постоянного представительства в СБ; и если да, то 3) в какой степени им будет (и будет ли вообще) предоставлено право вето. При этом не высказывается никакой критики по поводу регионального деления мира - изжившего себя принципа, на основе которого осуществляется

выбор непостоянных членов СБ, и не предлагается положить конец праву вето.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Почему Совет Безопасности в составе менее 15 членов может оказаться эффективнее, чем СБ, в котором 15 и более мандатов?*
- 2. Почему заслуживает внимания идея создания максимально репрезентативного Совета Безопасности?*
- 3. Существуют ли какие-либо убедительные аргументы в пользу сохранения особых привилегий для членов "постоянной пятерки"?*

## **Возможные решения (р. 73-92)**

1. Универсальное представительство в Совете Безопасности, в котором будет 12 мест, а вес каждого будет рассчитываться математически (р. 73-91)
  - Значения таких показателей, как численность населения, размер территории и / или степень экономического значения того или иного региона, следует устанавливать так, чтобы исключить сколько-нибудь серьезные сомнения в легитимности представительства региона в Совете Безопасности.
  - Вплоть до четырех регионов могли бы состоять всего из одного сильного государства, определяемого на основе предложенной формулы (см. ниже).
  - Остальные места могут быть отданы собраниям более или менее схожих, хотя и не обязательно соседствующих друг с другом стран. Состав регионов должен характеризоваться максимальной внутрирегиональной однородностью и учитывать такие факторы, как культура, религия, язык, экономические интересы и совместный исторический опыт. Каждый многонациональный регион представит список из двух-пяти кандидатов, и из каждого такого списка Генеральная Ассамблея изберет представителей в Совет Безопасности.
  - Каждый регион разработает собственный свод правил принятия решений, которым должны будут руководствоваться его представители.
  - Хотя первоначальный состав многонациональных регионов будет устанавливать ГА, впоследствии целесообразно было бы

предоставить отдельным странам право перехода из одного региона в другой. Страны могли бы также участвовать одновременно в двух регионах, при этом вес голоса каждой такой страны при принятии решений будет делиться между двумя регионами, чтобы суммарный вклад этой страны в решения Совета Безопасности оказывался таким же, как если бы эта страна входила в состав лишь одного региона.

- Расчет региональных голосов будет производиться по формуле, основанной на численности населения, размере взносов в бюджет ООН и некоей постоянной величине (8,33%), показывающей, что видение мира, присущее каждому из 12 регионов, в равной мере достойно уважения.

В книге отмечается (стр. 80-81), что, исходя из текущих условий, на роль мононациональных регионов в мире претендуют три страны: Соединенные Штаты Америки, Китай и Индия. Показано также (табл. 4.1), что применение формулы дает такие результаты взвешенного голосования, которые обоснованно отражают существующую в реальном мире диспропорцию сил и возможностей между разными регионами. Помимо этого, формула позволяет вывести разумный баланс между "глобальным Севером" (пять регионов суммарным весом 45,3%) и "глобальным Югом" (семь регионов суммарным весом 54,7%).

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Целесообразно ли выдвигаемое в книге предложение? Если да, то почему? Если нет, то почему? С каким сопротивлением оно может столкнуться?*
2. *На стр. 78-84 автор описывает, как предлагаемая система взвешенного голосования на региональной основе будет влиять на каждый регион. Какие регионы положительно отнесутся к этому предложению? Какие с большей вероятностью будут возражать?*
3. *Какие плюсы вы видите в том, что отдельным странам будет предоставлена возможность участвовать в двух регионах (к примеру, Великобритания может входить в состав и Европы, и Вестминстерской лиги)?*
4. *Какие шаги необходимо будет предпринять для принятия и реализации выдвинутого в книге предложения?*

2. Отмена права вето: Изжившее себя, несостоятельное с точки зрения морали право вето следует упразднить. Несмотря на то, что подавляющее большинство государств-членов ООН поддержали бы такую реформу, державы "постоянной пятерки" будут оказывать сопротивление. Мы предлагаем возможные сценарии реализации этого предложения - одним решительным шагом или поэтапно.
- Реальным компромиссным вариантом по отношению к утрате государствами П-5 права вето в Совете Безопасности могло бы стать увеличение их голосователных весов в реформированной и наделенной бóльшими полномочиями Генеральной Ассамблее.
  - Взвешенное голосование как в ГА, так и в СБ могло бы существенно укрепить легитимность решений ООН и, таким образом, внести, значительный вклад в создание более законного, справедливого и упорядоченного мира.
  - В переходный период можно было бы постепенно повышать число голосов, подаваемых против "постоянной пятерки", необходимое для блокировки резолюций СБ, а также одновременно сужать диапазон вопросов, в отношении которых может применяться вето.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Какие аргументы выдвигают "постоянная пятерка" и некоторые другие страны в пользу сохранения права вето?*
2. *Согласны ли вы с тем, что отмена права вето практически осуществима? Если да, то почему? Если нет, то почему?*

### Почему это важно? (стр. 96-97)

Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) относится к числу основных учреждений, предусмотренных Уставом ООН. Можно было бы ожидать, что ЭКОСОС сыграет важную роль в улучшении условий человеческого существования, особенно в странах "глобального Юга", однако достижения неэффективно работающего Совета весьма скромны. Значительную часть номинального мандата ЭКОСОС взяла на себя Генеральная Ассамблея ООН, которой Совет функционально подчинен. Сегодня, пожалуй, главная роль ЭКОСОС - выполнять функцию портала, через который международные неправительственные организации (МНПО) получают аккредитацию в системе ООН.

После окончания Второй мировой войны, когда создавалась ООН, самой насущной проблемой являлся мир. Экологические же вопросы были неактуальны. Сегодня главную озабоченность вызывают глобальное потепление, опустынивание, обезлесение и вымирание биологических видов. Масштабные изменения окружающей среды оказывают огромное влияние на экономическую и социальную ситуацию на нашей планете.

Одним из основных инструментов творческого изменения мог бы стать восстановленный Совет по экономике, социальным вопросам и окружающей среде (СЭСВОС).

### Главные вопросы (стр. 97-102)

#### Функциональное несоответствие:

- ЭКОСОС осуществляет свою деятельность в основном посредством разветвленной, но довольно запутанной сети комитетов, комиссий, рабочих групп и т.д., чьи взаимодублируемые функции не слишком соответствуют современным глобальным требованиям.
- Экология не входит в мандат ЭКОСОС, и специального подразделения, которое занималось бы экологическими проблемами, в составе ЭКОСОС нет.
- Координация между ЭКОСОС и многочисленными другими специализированными учреждениями Объединенных Наций,



которые занимаются теми же вопросами, недостаточна, если не сказать больше.

- Многие функции, предусмотренные мандатом ЭКОСОС, более полно осуществляет Генеральная Ассамблея. ЭКОСОС все более функционирует в тени ГА, принимая на себя роль скорее канала информации, чем инициатора или активного координатора сколько-нибудь целенаправленных акций.
- ЭКОСОС нередко игнорируется крупными странами, которые по важным вопросам предпочитают работать в основном с Бреттон-Вудскими институтами (Всемирным банком, Международным валютным фондом и т.д.), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также странами таких групп, как G-6, G-7, G-8 и G-20 (в порядке их образования).
- Не добавляет эффективности ЭКОСОС и тот факт, что Совет лишь дважды в год собирается на непродолжительные (в сумме около 40 дней) пленарные заседания.

#### Проблематичная представительность и легитимность:

Несмотря на меньшую значимость по сравнению с Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, ЭКОСОС - единственное учреждение ООН, устав которого пережил две реформы, направленные, якобы, на увеличение представительности членского состава. В результате первой реформы в 1966 году количество членов ЭКОСОС увеличилось с 18 до 27, а в результате второй (1972 г.) - до 54. Как и в Совете Безопасности, места в ЭКОСОС распределяются между пятью региональными группами по 6-14 членов от каждой, причем учитывается число стран в группе, а не численность населения или глобальное влияние. Система членства в ЭКОСОС со временем приняла причудливую форму со смещением в пользу малых государств. Как и в других органах ООН, отдельные государства-члены ставят собственные нужды выше интересов своего региона, не говоря уже об интересах мира в целом.

### **Возможные решения** (стр. 103-109)

1. ЭКОСОС/СЭСВОС как универсальное представительное учреждение
  - Как и в Совете Безопасности, значения таких показателей, как численность населения, размер территории и /или степень экономической важности того или иного региона следует устанавливать так, чтобы исключить сколько-нибудь серьезные



сомнения в легитимности представительства региона в ЭКОСОС/ОЭСР. Нами предлагается двенадцать регионов.

- Шестьдесят (или около того) мест распределяются между регионами по математической формуле.
- Группа относительно важных государств-членов ООН, определяемых по формуле задания веса и исходя из численности населения и размера взносов в бюджет ООН, получает индивидуальные места с взвешенными голосами.
- Остальные мандаты внутри каждого региона распределяются способом, который сходен с рекомендованным для многонациональных регионов применительно к Совету Безопасности, когда регион выдвигает список кандидатов, а выборы осуществляет ГА; эти места будут иметь равные права голоса.
- Распределение голосов между регионами и определение голосовательных весов будет периодически корректироваться с учетом изменения численности населения, начисления взносов в ООН (исходя из размеров ВНД) и изменений на политической карте.

## **2. Функциональные вопросы**

- Чтобы уменьшить системную избыточность, целесообразно будет расширить сферу ответственности реформированного СЭСВОС по экономическим, социальным и экологическим вопросам и заново прочертить границы разделения полномочий между СЭСВОС и ГА (а также внутри ВПА, если такой орган будет создан).
- Продолжительность сессий ЭКОСОС/СЭСВОС станет значительно больше, чем сейчас.
- Каждое региональное собрание сформулирует собственные правила и рекомендации по подготовке региональных представителей.
- Региональные ассамблеи по обсуждению вопросов общемирового значения, стоящих в повестке дня СЭСВОС, будут способствовать дискуссиям по чисто региональным проблемам и тем самым помогать региональной интеграции.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. В чем, на ваш взгляд, целесообразность создания максимально репрезентативного ЭКОСОС и обеспечения взвешенного регионального представительства?**
- 2. Сегодня развитые страны склонны действовать в обход ЭКОСОС. Это объясняется наличием у Совета множества слабых мест, включая нереалистичную систему голосования по принципу "одна нация - один голос" (стр. 99). Вместо этого они работают через Бреттон-Вудские институты, ОЭСР, "Большую двадцатку" (G-20) и т.д. Несмотря на критику по поводу непрозрачности, недостаточной вовлеченности "глобального Юга", а также закрытого членства, влияние этих внешних учреждений и групп неуклонно растет, а это подрывает авторитет ООН. Что вы думаете о Бреттон-Вудских институтах, ОЭСР, G-20? Поможет ли предлагаемый в книге Совет по экономике, социальным вопросам и окружающей среде (СЭСВОС) вернуть значительное мировое влияние этого органа в экономической сфере? Обоснуйте свою точку зрения.**
- 3. Какой объем полномочий следует предоставить СЭСВОС в сравнении с ГА? Почему?**
- 4. Надо признать, что наши предложения по поводу избрания представителей в СЭСВОС и предоставления голосовательных весов довольно сложны. Можете ли вы предложить способы упрощения системы, которые обеспечат достаточно справедливое и конструктивное соотношение сил? Какие?**
- 5. (стр. 108): Предложенная система, на наш взгляд, могла бы способствовать региональной и глобальной интеграции, обеспечить высокий уровень прозрачности, а также укрепить способность слабых стран совместно выступать против непомерного политического давления со стороны сильных держав и выдвигать обоснованные доводы в пользу укрепления справедливости в мире. Как вы считаете, важны ли эти цели? Согласны ли вы с тем, что предлагаемая система приведет к таким результатам?**

## **Блок 6: Эффективная система обеспечения прав человека** (стр. 113-130)

### **Почему это важно?** (стр. 113-114)

Американская и Французская революции в конце восемнадцатого века привели в движение неотвратимый процесс распространения прав человека. Соблюдение прав человека - одна из важнейших целей, провозглашенных в Уставе ООН, и с момента своего создания ООН прошла колоссальный путь в деле обеспечения и защиты прав человека. Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), единогласно принятая в 1948 году, представляет собой один из наиболее вдохновляющих документов в истории цивилизации, открывший путь к заключению других международных пактов и договоров о правах человека. Были образованы Международный уголовный суд ООН и различные специальные трибуналы, которые рассматривали дела обвиняемых в геноциде, этнических чистках, преступлениях против человечности и военных преступлениях. Во многих странах были учреждены комиссии по правам человека и назначены омбудсмены. Создано множество неправительственных организаций, занимающихся правами человека. Многие из них получили консультативный статус при ООН. Таким образом, сегодня можно говорить о существовании комплексной глобальной системы прав человека.

В то же время, эта система недостаточно развита и страдает серьезными пороками. При рассмотрении вопиющих нарушений прав человека ООН нередко оказывается неэффективной. На повестке дня стоит необходимость серьезных реформ. Расширенная и наделенная необходимыми полномочиями система обеспечения прав человека является насущной необходимостью для будущего человеческой цивилизации.

### **Главные вопросы** (стр. 114-119)

1. Несмотря на то, что “права человека” широко признаны как универсальные и неделимые, понимание того, что означают “права человека”, коренным образом разнится. Это наглядно демонстрируют два международных пакта (см. стр. 112). Поборниками заключения Международного пакта о гражданских и

политических правах, в центре внимания которого находятся права личности, выступали, главным образом, западные демократии. Инициаторами же Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в котором во главу угла поставлено не поддающееся измерению поведение правительства, оказались страны блока, руководимого Советским Союзом, вместе с большинством недавно освободившихся от колониализма государств Азии, Африки, а также Карибского и Тихоокеанского регионов.

2. Рост бюрократического аппарата в сфере защиты прав человека привел к многочисленным проявлениям неэффективности и значительным избыточным тратам, но так и не обеспечил прекращения геноцида, подобного тому, что случился в Руанде, и не положил конец серьезным нарушениям прав человека со стороны многих правительств.
3. Политически мотивированные назначения привели к недостаточному соблюдению стандартов, высокой степени политизации и частым случаям произвола при принятии решений. Повсеместным стало лицемерие.
4. Мониторинг соблюдения прав человека отдельными государствами не отличается ни постоянством, ни широтой, ни систематичностью. Периодические обзоры состояния дел в области прав человека, которые составляются с 2006 года, отличаются чрезмерной мягкостью и воздают хвалу даже тем государствам, чьи заслуги представляются незначительными.
5. Государства стремятся стать членами Совета по правам человека не для того, чтобы укреплять права человека, а с целью заполучить иммунитет от критики в свой адрес.

## **Возможные решения** (стр. 119-127)

Решения, касающиеся прав человека, должны исходить из установленных принципов, а не из узкоместнических политических соображений. Моральное влияние должно проистекать из соответствия приводимых аргументов духу и букве закона и из притягательности этих аргументов для нашей общей человеческой природы. Рекомендуется следующее:

1. Укрепление Совета по правам человека (СПЧ), который мог бы:
  - а. Поднять свой статус с нынешнего подчиненного положения в структуре ГА до статуса основного органа Объединенных Наций;

- b. Избирать членов СПЧ на индивидуальной основе с учетом квалификации *(личностной целостности, профессионального потенциала в области законодательства по правам человека и наличия опыта в решении вопросов, связанных с правами человека)*;
  - c. Обеспечить представительство точек зрения всех основных регионов и религиозных традиций;
  - d. Предусмотреть более справедливый гендерный баланс в членском составе СПЧ *(учитывая, что нарушения прав женщин являются, пожалуй, самыми распространенными среди всех нарушений прав человека, точки зрения женщин приобретают особое значение)*;
  - e. Предоставить право голоса коренным народам;
  - f. Гарантировать политический иммунитет и право на убежище членам СПЧ при действиях, совершаемых ими во исполнение своего долга.
2. Членский состав СПЧ должен быть одновременно достаточно большим, чтобы обеспечивать представительство всех крупнейших государственных и региональных субъектов, и компактным, чтобы оставаться эффективным. Рекомендуемое в нашей книге число мест в СПЧ - 36:
- по одному мужчине и одной женщине от каждого из 12 регионов
  - один мужчина и одна женщина как представители коренных народов
  - десять членов, избираемых на независимой основе от девяти многонациональных регионов *(хотя политически было бы желательно, чтобы представлены были все регионы, между подходами к правам человека в разных регионах имеется большая разница. Представляется оправданной идея избирать существенную долю членов СПЧ из списка независимых кандидатов.)*
3. Повышение роли Управления Верховного комиссара ООН по правам человека с выделением бóльших финансовых и кадровых ресурсов.
4. Усиление контроля над соблюдением прав человека.
5. Более регулярная и подробная отчетность по правам человека со стороны региональных организаций, отдельных стран и НПО.
6. Более широкое использование судебных систем (см. блок 7) для рассмотрения споров о правах человека.

7. **Расширение практики введения ООН санкций в отношении злостных нарушителей норм в области прав человека.**
8. **В экстремальных ситуациях - в качестве последнего средства - применение силы в соответствии с принципом "ответственности по защите" (ОПЗ). (Подробнее о принципе ОПЗ см. в блоке 12).**

## **ВОПРОСЫ:**

1. **Некоторые государства, относящиеся к числу наиболее злостных нарушителей прав человека, являлись членами Совета по правам человека по несколько сроков, что обеспечивало им прикрытие от серьезной критической проверки. В реформированном СПЧ, как предлагается в нашей книге, будет обеспечено представительство всех стран, независимо от их репутации в области прав человека (большинство - в составе регионов). Создает ли это предложение необходимые сдержки и противовесы для устранения названного выше системного недостатка? Смогут ли государства, у которых не все в порядке в области прав человека, улучшить ситуацию, если будут участвовать в СПЧ? Если да, то как?**
2. **Согласны ли вы с необходимостью сбалансированного гендерного представительства и закрепления в СПЧ двух мандатов за представителями коренных народов? Устраивает ли вас мотивировка идеи выделения десяти "независимых" мандатов? Следует ли предусмотреть представительство каких-либо других конкретных групп населения?**

## Блок 7: Укрепление судебной системы

(стр. 131-151)

### Почему это важно? (стр. 131-132)

Всякое организованное общество зависит от: а) законов, которые устанавливают минимальные правила поведения; б) судов, предназначенных для мирного урегулирования споров по правовым вопросам; и в) эффективно действующей системы *правоприменения*. Законы и проблемы правоприменения рассматриваются, соответственно, в блоках 6 и 12; здесь же мы сосредоточимся на судах как на пока еще недостаточно развитом связующем звене между законом и правоприменением на мировом уровне.

### Первые робкие шаги (стр. 132-146)

До 1907 года, когда в Гааге была образована Постоянная палата третейского суда, в мире не было судебного органа, способного регулировать международные правовые споры. Функционирующий и поныне, этот орган не был настоящим судом. Скорее, это была группа арбитров, привлекаемых по мере необходимости к посредничеству или арбитражному рассмотрению споров (в основном, довольно незначительных) между двумя согласившимися на это государствами. В 1921 году все в той же Гааге была учреждена более эффективная Постоянная палата международного правосудия, которой, однако, недоставало обязательной юрисдикции и возможностей правоприменения и которая, пожалуй, так и не сумела добиться успеха в деле предотвращения войн или создания основ для долгосрочного мира между соперничающими государствами. Те же недостатки были характерны и для преемника Постоянной палаты международного правосудия - Международного суда (МС), который был создан в 1945 году как одно из главных учреждений системы Объединенных Наций. В то же время членство МС является практически всеобщим, поскольку членами МС государства становятся уже в силу факта своего членства в ООН. МС примечателен еще и тем, что в нем работают судьи, представляющие все основные мировые культуры и судебные системы, кроме того, появилось, хотя и запоздало, несколько судей-женщин. Кроме теоретически обязательных для исполнения, но нередко игнорируемых вердиктов по "спорным" делам, МС может выносить "консультативные заключения". Не



обладая обязательной силой, "консультативные заключения" несут в себе существенный моральный заряд.

Помимо Международного суда, в период после Второй мировой войны появились и другие международные судебные институты. Особое значение имело создание в 2002 году Международного уголовного суда (МУС). Участниками статута МУС являются 124 государства. Штаб-квартира независимого от ООН Международного уголовного суда располагается в Гааге. МУС - первый постоянный суд, который осуществляет уголовное преследование физических лиц за совершенные ими деяния и тем самым устанавливает новую мировую норму, согласно которой ни один человек, какой бы высокий пост он ни занимал, не должен быть выше закона. Вместе с тем, несмотря на это новаторское изменение, МУС работает крайне медленно. На момент написания книги суд вынес всего 39 обвинительных заключений, и лишь в четырех случаях дело дошло до обвинительного приговора. Более того, Международный уголовный суд критикуют за очевидную склонность к двойным стандартам, когда он, сосредоточиваясь почти исключительно на преступлениях совершенных в Африке, игнорирует преступления, вменяемые лидерам государств "глобального Севера". Ни США, ни Россия, ни Китай участниками Международного уголовного суда не являются. По состоянию на 2016 год, три африканских государства (в том числе, Южная Африка) заявили о своем намерении отказаться от присоединения к статуту МУС.

Усилив необходимость в регулировании экономической и других транснациональных видов деятельности, глобализация привела к созданию сотен глобальных и региональных специализированных учреждений. Среди них выделяется Всемирная торговая организация (ВТО), в которой по состоянию на 2016 год насчитывалось 164 государства-члена. Учрежденная в 1995 году вне системы ООН, Всемирная торговая организация включает в себя страны, на долю которых приходится огромная часть мирового промышленного производства и торговли. Основным мандатом ВТО, состоящий в либерализации международной торговли, неизбежно приводит к возникновению множества правовых споров. При разрешении таких споров доказательства рассматриваются в закрытом заседании назначенными "апелляционными органами". Выносимые решения основываются на соответствующих международных договорах и, несмотря на отсутствие формальных механизмов принуждения, почти повсеместно исполняются.



## **Рекомендации** (стр. 146-148)

1. В течение нескольких последующих десятилетий значительно расширить мировую судебную инфраструктуру. Для этого необходимо следующее:
  - a. Суды для рассмотрения транснациональных политических споров в основных регионах и субрегионах мира.
  - b. Специализированные суды для рассмотрения споров в области прав человека, окружающей среды, экономики и т.д.
  - c. Наделение МС всеобщей обязательной юрисдикцией и расширенной компетенцией в отношении уголовных преступлений.
  - d. Обеспечение расширенного доступа к судопроизводству для негосударственных сторон (международных правительственных (МПО) и неправительственных (НГО) организаций).
2. Сделать МС апелляционным судом, ограничив круг рассматриваемых в нем дел спорами, которые не могут быть разрешены на региональном уровне или в соответствующем специализированном суде.
3. С учетом целесообразности делить МС на палаты и за счет этого увеличивать число рассматриваемых дел.
4. Установить принцип, в соответствии с которым решения судов по спорным делам будут обязательными и подлежащими исполнению.
5. Чаще обращаться в МС и региональные суды за консультативными заключениями.
6. По возможности кодифицировать мировое, региональное и субрегиональное законодательства.
7. Привлекать больше женщин к работе в судебной системе.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Рекомендации, приведенные выше, не будут ни малозатратными, ни легкими. Каковы главные препятствия на пути их реализации? Каким образом польза от их реализации способна оправдать сделанные вложения? Осуществление каких рекомендаций следует поставить в число первоочередных задач?*
2. *Решения, которые считаются правомерными, не обязательно справедливы (см. стр. 146, абзац сверху). Как разрешить эту проблему?*

**3. В книге отмечено, что Международный уголовный суд подвергается сегодня серьезной критике (стр. 138-139). Насколько обоснована эта критика? Если да, то помогут ли, на ваш взгляд, рекомендации автора разрешить проблему? Если нет, какие другие системные изменения вы бы рекомендовали?**

## **Блок 8: Координация деятельности специализированных учреждений и специальных комиссий и фондов ООН (стр. 152-166)**

### **Почему это важно? (стр. 152-153)**

Объем деятельности в рамках системы ООН вышел далеко за рамки обеспечения мира и безопасности, что составляло изначальную миссию Объединенных Наций. На сегодняшний день большая часть деятельности приходится на долю многочисленных глобальных и во многом автономных специализированных учреждений. *(Например, повышению безопасности авиaperелетов способствует сегодня Международная организация гражданской авиации, безопасностью в сфере атомной энергетики и контролем атомных оружейных программ занимается Международное агентство по атомной энергии и т.д.)* Распространение и все большая географическая разбросанность этих учреждений носят *несистематический* характер и не подчиняются какому бы то ни было predeterminedенному плану. Нет и никакого логического обоснования тому, почему одни действуют под управлением основных учреждений ООН, а другие являются, в сущности, автономными специализированными учреждениями. Тем не менее, многие из них относятся к числу наиболее успешных и уважаемых в системе ООН.

### **Главные вопросы (стр. 155-156)**

Какими бы эффективными ни представлялись эти учреждения, их изобилие и географическое разнообразие привели к возникновению чрезмерной избыточности, серьезным пробелам и / или неверной расстановке акцентов в повестках дня составляющих ООН учреждений, неудовлетворительной координации их деятельности, а также недостаточности и непредсказуемости финансирования *(поскольку многие из этих учреждений финансируются из средств государств-членов ООН, фондов и из других частных источников)*. Среди прочих проблем - путаница в сферах ответственности и структуре подчинения, недостаточная прозрачность и отчетность, засилье политического лицемерия и двойных стандартов, не отвечающие требованиям реальности системы принятия решений.

## **Возможные решения** (стр. 156-164)

- **Консолидация учреждений, имеющих близкие по смыслу мандаты** (см. примеры на стр. 156)
- **Передача некоторых направлений деятельности основным учреждениям Объединенных Наций** (см. примеры на стр. 156-157)
- **Более рациональное географическое распределение штаб-квартир учреждений с целью повышения эффективности и слаженности их действий** (стр. 157; в книге предложено разместить штаб-квартиры учреждений в Нью-Йорке, Женеве, Вашингтоне (Бреттон-Вудские институты) и Гааге (Всемирный суд / Международный уголовный суд)).
- **Создание региональных бюро для улучшения координации между различными учреждениями** (предлагаются следующие места расположения бюро: Найроби (для региона Африки южнее Сахары; Каир (для Лиги арабских государств); Пекин (для Китая); Токио (для Восточной Азии); Женева (для Европы); Дели (для Индии); Москва (для России и некоторых соседних с ней стран); Бангкок (для Юго-Восточной Азии); Тегеран (для Западной Азии); Ванкувер (для Вестминстерской лиги); Монтевидео (в числе многих других возможных вариантов, - для Латинской Америки и бассейна Карибского моря).
- **Более эффективное централизованное планирование при большей прозрачности и ответственности, а также более открытых каналах коммуникации между учреждениями системы ООН и заинтересованными НПО по всем актуальным для них вопросам.**
- **Улучшение координации с региональными и национальными центрами по вертикали и между этими центрами по горизонтали, а также между учреждениями ООН и различными государственными министерствами стран пребывания.**
- **Взвешенное голосование внутри учреждений.** Хотя формулы, приемлемые для разных учреждений, будут различаться в зависимости от функций учреждения, решения каждого из них приобретут большой авторитет, если будут приниматься на основе реалистичных формул взвешенного голосования.
  - **Оптимальное соотношение между тем, что волнует затрагиваемые группы (т.е., людей), и проблемами непосредственных участников** (стран, которые

контролируют и / или оплачивают разного рода деятельность). (Например, приведенная на стр. 163 формула для взвешенного голосования в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций должна иметь в своем составе элементы, характеризующие население [потребителей], численность занятых в сельскохозяйственном секторе [производителей], объем сельскохозяйственного производства и (в отличие от традиционного подхода ООН) - существование в качестве суверенного государства).

- **Формулы должны давать гибкие результаты, учитывающие все нюансы** (с возможностью корректировки в будущем, если это потребуется).

## **ВОПРОСЫ:**

1. Книга рекомендует сосредоточить штаб-квартиры многочисленных принадлежащих к ООН и ассоциированных с ней учреждений в Нью-Йорке, Женеве, Вашингтоне и Гааге, чтобы повысить их эффективность и улучшить координацию. . Тем не менее, автор замечает (на стр. 153-154 и 157), что штаб-квартиры многих из этих учреждений сегодня располагаются в городах по всему миру, и принимающие страны будут стремиться сохранить статус-кво, считая, что это отражает их политическую значимость. Ни одна из штаб-квартир не находится в городе, принадлежащем к "глобальному Югу". Смогут ли аргументы в пользу "эффективности и координации" преодолеть сопротивление, исходящее с Юга? Не стоит ли сделать несколько исключений (скажем, разместить штаб-квартиру Фонда ООН по проблемам народонаселения в Африке, которая далеко опережает мировые темпы прироста населения)?
2. Обозначенные в книге формулы взвешенного голосования представляют собой конструктивные предложения, а отнюдь не бесспорные решения. Какие из этих формул выбрали бы вы? Почему?

## Блок 9: Укрепление кадрового потенциала (стр. 167-181)

### Почему это важно? (стр. 179)

Ключом к успешному функционированию любого бюрократического аппарата является качество людских ресурсов. Многие изъяны в системе ООН можно списать на недостатки в способах найма, распределения, использования и карьерного продвижения персонала. В книге выдвинут ряд конструктивных идей, которые могут привести к формированию *гражданской службы, основанной на учете реальных заслуг кадров*, и достаточно равноправной с точки зрения как гендерного баланса, так и географического распределения постов на всех уровнях.

### Главные вопросы (стр. 167-173)

С момента своего создания ООН сталкивается с серьезными проблемами в области подбора, карьерного продвижения и закрепления кадров Секретариата ООН и другого персонала, который соответствовал бы требуемым стандартам. Избавление ООН от некомпетентного и коррумпированного персонала - серьезная дипломатическая проблема.

- Устав ООН (Статья 101, пункт 3) призывает персонал Организации Объединенных Наций демонстрировать "высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности". Сотрудники ООН "не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации" (Статья 100). Тем не менее, назначения зачастую являются следствием политических махинаций (это особенно характерно для держав "постоянной пятерки"). Отступления от идеалов ООН случаются часто и носят порой вопиющий характер.
- В Уставе ООН подчеркнута важность "подбора персонала на возможно более широкой географической основе" (Статья 101, пункт 3). Это требование, однако, на практике не распространяется на все "административно-хозяйственные" посты и должности специалистов. Если рассматривать соотношение регионов, станет очевидно, что признанные в разных учреждениях регионы заметно различаются. На долю развитых стран приходится примерно

половина должностей специалистов, хотя численность их населения составляет менее четверти от мировой.

- Для многих сотрудников ООН безбедная жизнь в Нью-Йорке гораздо более привлекательна, нежели служение народам Земли.
- На всех уровнях ООН заметно явно недостаточное представительство женщин.

В 1974 году была сформирована Комиссия по международной гражданской службе (КМГС), перед которой стояла задача установить в ООН и ассоциированных учреждениях единую систему найма, оплаты и условий службы для профессиональных кадров. Однако не все учреждения признают её мандат. Наиболее яркий пример - Бреттон-Вудские учреждения, которые сохраняют собственные правила, выплачивая более высокую заработную плату и предоставляя больше материальных льгот, чем разрешает КМГС, что отрицательно сказывается как на закреплении высококвалифицированных кадров на руководящих постах, так и на общем моральном состоянии персонала.

## **Возможные решения** (стр. 173-179)

### В отношении младшего административного персонала:

- В аппаратах Организации Объединенных Наций и ассоциированных учреждений персоналу вменено в обязанность блюсти верность, в первую очередь, глобальным институтам, поэтому число должностей, выделяемых отдельным государствам-членам, не должно стать большой проблемой. С другой стороны, людям с разными взглядами и разной культурной ориентацией важно иметь свое представительство. Искомого разнообразия можно добиться путем внедрения системы, которая будет основана на принципе представительства основных *регионов* и *субрегионов* мира.
  - Предлагается девять регионов, сопоставимых по численности населения, глобальной важности и размерам территории, каждый из которых должен быть повсеместно признан как экономически, культурно и (или) политически единый.
  - Процентная доля персонала, привлекаемого от каждого региона, должна находиться в пределах диапазона, рассчитанного на основании численности населения и постоянной величины, составляющей одну девятую (11,1%) от целого.



- Для достижения возможно более широкого географического представительства предлагается в каждом из девяти регионов образовать "субрегионы" для подбора кадров.
- В принципе, "заслуги" или "достоинства" следует понимать как "присущий человеку интеллект и потенциал для развития". На практике же, как и в большинстве других бюрократических структур, придерживаться этого идеалистического подхода не всегда удается.
- Ключевую роль в подборе персонала должна играть наделенная необходимыми полномочиями и политически нейтральная Комиссия по гражданской службе ООН. Это предполагает улучшенное и более надежное финансирование (*что и рекомендовано в Главе 11*).
- Все кандидаты, подобранные на должности специалистов, в течение первого года проходят подготовку под эгидой Административной академии ООН (*см. Главу 12*).
- Первые четыре месяца годового курса кандидаты проводят в напряженных полевых условиях. При этом одним из требований при их приеме и последующем продвижении по службе будет являться периодическая смена штаб-квартир и полевых должностей.
- Для обеспечения большего гендерного равенства предлагается установить процентные диапазоны (от 45-55% в целом до 35-65% для субрегионов и вспомогательных учреждений).

**В отношении должностей высшего уровня:**

В книге рекомендовано руководствоваться "заслугами" кандидатов в качестве определяющего принципа при назначении на посты в высшем эшелоне (директора учреждений, помощники и заместители Генерального секретаря). Вот конкретные предложения:

- Объявления обо всех вакансиях уровня директора и выше должны публиковаться повсеместно и сопровождаться подробным описанием всех особых и подлежащих неукоснительному соблюдению требований.
- Достоверность резюме должна определяться уполномоченным в установленном порядке органом ООН. Отобранные резюме доводятся до сведения всех членов Генеральной Ассамблеи.
- Не допускается резервирование должности за какой-либо конкретной страной или регионом или установление заранее определенной очередности ротации среди регионов.



- Можно было бы установить требование, в соответствии с которым лица, последовательно занимающие конкретные посты, не должны быть представителями одного и того же основного региона мира, и / или данный пост должны поочередно занимать представители развитых и развивающихся стран.
- Голосование в Генеральной Ассамблее по выборам на высшие посты следовало бы сделать тайным.

## **ВОПРОСЫ:**

1. В книге говорится (на стр. 168), что "Секретариату ООН и ассоциированным организациям приходится сталкиваться с множеством <...> вопросов, которые снижают моральный дух ... [среди них] трудности с укомплектованием полевых миссий в неблагоприятных местах, коррупция <...>, отрицательные последствия преступлений на сексуальной почве <...>, а также неослабевающее давление на некоторые учреждения со стороны тех, кто оплачивает львиную долю расходов ...". Каким образом выдвинутые в книге предложения могли бы способствовать ликвидации этих слабых мест?
2. Одобряете ли вы требования о том, чтобы персонал 1) первые четыре месяца первого года обучения проводил в напряженных полевых условиях, и 2) в последующие годы находился в состоянии периодической ротации между штаб-квартирами и полевыми должностями? Обоснуйте свою точку зрения.
3. Автор признает (стр. 178), что назначение на высшие должности лиц, исходя, в первую очередь, из их текущих (а не потенциальных) заслуг, даст преимущества тем, кто находится в привилегированном положении, т.е. кандидатам-мужчинам, представляющим развитые страны. Беспочвен ли вас такая ситуация? Можете ли вы рекомендовать другие критерии для назначения на эти высшие посты?

## **Блок 10: Участие гражданского общества: неправительственные организации и другие субъекты негосударственной сферы (стр. 182-203)**

### **Почему это важно? (стр. 182-183)**

Вот что говорил Кофи Аннан: *Сильное гражданское общество способствует ответственной гражданской позиции и заставляет работать демократические формы правления, а слабое - потакает авторитарному правлению, которое не дает обществу стать сильным.*“ Легитимность и действенность принимаемых решений и проводимой политики усилятся, если они будут подкреплены мнениями экспертов и когда затрагиваемые стороны, действуя самостоятельно или в составе коалиций, почувствуют, что их голоса имеют вес. В нашем все более усложняющемся и взаимосвязанном мире разумный совет эксперта приобретает особую важность. Неудивительно, что в последние десятилетия неимоверно выросло число специализированных неправительственных организаций (НПО), посвятивших себя неотложным глобальным проблемам: экологии, защите прав человека и т.д. Сегодня таких организаций насчитывается, по некоторым оценкам, свыше одного миллиона. Из них более 250 тысяч имеют международный мандат и известны также как международные неправительственные организации (МНПО). Свыше трех тысяч НПО аккредитованы при ООН через ЭКОСОС. В общий хор вписываются и голоса специальных групп, объединенных общими интересами (например, профсоюзов), мощных многонациональных корпораций (МНК), многоцелевых фондов, СМИ, профессиональных сообществ, конфессиональных организаций и других составляющих того, что принято описывать в общих чертах как "гражданское общество". Как же придать хотя бы минимальную упорядоченность этой какофонии соревнующихся друг с другом голосов и программ действий? Вот важнейшая проблема, которую мы рассмотрим в этом блоке.

### **Главные вопросы (стр. 183-190)**

Несмотря на то что в целом рост учреждений и институтов имеет позитивное глобальное влияние, быстрый рост числа учреждений

имеет для системы Объединенных Наций и некоторые отрицательные последствия:

1. Создаваемую массу информации, по большому счету, невозможно переварить, она нередко противоречива, многословна, а порой даже недостоверна.
2. Программы действий НПО часто находятся в оппозиции друг к другу (например, программы учреждений, выступающих по проблеме абортов и контроля рождаемости "в защиту жизни" и "в защиту свободы выбора").
3. Достойные неправительственные организации "глобального Юга" обычно немногочисленны и страдают от нехватки финансовых и профессиональных ресурсов, что мешает им бороться за влияние с крупными НПО "глобального Севера"; это особенно проявляется на крупных международных конференциях (по проблемам окружающей среды, народонаселения, правам человека и т.д) и в ходе регулярных Всемирных социальных форумов.
4. НПО и вспомогательные учреждения ООН нередко противопоставляются альянсам могущественных МНК и благосклонных по отношению к бизнесу правительств (возьмем, к примеру, противодействие по отношению к ВТО, которая, якобы, ставит коммерческие интересы выше защиты окружающей среды, и проводит политику, якобы препятствующую созданию рабочих мест).
5. Многие НПО по самым разным причинам пользуются сомнительной славой, к их числу относятся фиктивные "ГОНГО" (организованные государством негосударственные организации).
6. Богатые и безответственные корпорации и фонды могут использовать финансовую мощь для того, чтобы направлять программы и приоритетные задачи конкретных учреждений системы ООН на извлечение собственной выгоды..

## **Возможные решения** (стр. 190-200)

1. Предлагается сформировать пять самофинансируемых "координационных советов гражданского общества" (КСГО), которые будут заниматься: правами человека, окружающей средой, развитием, обеспечением мира и безопасности и демократическим управлением.
  - Участие в выборах в один или несколько КСГО и в их работе будет открыто для любой НПО, уплачивающей небольшие

членские взносы, соблюдающей внутренние правила совета и ежегодно представляющей отчет о своей деятельности.

- Несоблюдение перечисленных требований может стать причиной исключения из состава КСГО.
- Неправительственные организации могут создавать специальные временные коалиции, которые будут заниматься конкретными вопросами или категориями вопросов (например, правами женщин или правами коренных народов).
- Доклады и предложения таких коалиций передаются в соответствующие КСГО для обобщения, систематизации и при необходимости - для последующей отправки в соответствующее учреждение ООН (например, в СПЧ).
- Каждый КСГО будет отвечать за двухсторонний поток информации между соответствующими органами ООН и организациями гражданского общества (ОГО).
- В отчетные документы могут включаться особые мнения и доклады, расходящиеся с общей точкой зрения.
- Учреждения ООН, получающие доклады КСГО, оценивают их, принимают соответствующие меры с учетом необходимости и целесообразности и направляют далее в другие заинтересованные учреждения ООН с приложением собственных рекомендаций.
- Голосовательный вес каждой участвующей НПО будет определяться по формуле, учитывающей годовой бюджет такой НПО, число стран, в которых она действует, и ее статус (если таковой присвоен ей ЭКОСОС/СЭСВОС) как аккредитованного ООН учреждения.
- Доля каждого из основных регионов мира в членском составе КСГО будет определяться по формуле, включающей такие элементы, как численность населения региона и суммарный вес голосов членов НПО. В конечном счете, такая мера могла бы способствовать повышению относительной мощи стран "глобального Юга".
- Для НПО в странах с ВНД выше среднемирового уровня может быть установлено требование дотирования участия НПО из бедных стран в размере, определяемом по скользящей шкале доходов.

2. Следует активнее подключать сектор частного бизнеса к планам местного развития. Это может делаться через т.н. "глобальные договоры", заключаемые на добровольной основе между одной

или несколькими принимающими странами, многонациональными корпорациями и учреждениями ООН.

- Глобальные договоры, заключаемые с конкретной целью (*ad hoc*), будут значительно различаться по своим масштабам, типам и срокам.
- Они должны будут подчиняться принятым правилам поведения, представлять ежегодные доклады и должны давать согласие на осуществление надзора за ними со стороны соответствующего учреждения.
- Грубое несоблюдение установленных норм фирмами участниками приведет к их исключению из числа участников "глобального договора".

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Как ООН работает сегодня с гражданским обществом и как можно в относительно короткие сроки улучшить это взаимодействие?*
2. *В настоящее время не существует ничего, что могло бы даже отдаленно напоминать предлагаемые Координационные советы гражданского общества. С вашей точки зрения, будет ли работать такая сложная система? Можно ли ожидать, что рекомендации этой системы будут считаться добросовестными? Рациональными? Как можно способствовать добросовестности и разумности в деятельности таких советов?*
3. *Система глобальных договоров уже вполне сформировалась и добилась определенных крупных успехов. Но не окажется ли она недопустимой угрозой для сложившихся способов производства и правления на местах? Если да, то что нужно изменить?*

## Блок 11: Проблема финансирования

(стр. 204-228)

### Почему это важно? *(стр. 204, 225)*

Как оптимально организовать финансирование многочисленных задач, решаемых системой ООН? - Вот проблема, которая не теряет актуальности с момента образования Организации Объединенных Наций. Как наиболее справедливо и эффективно распределить бремя финансовой нагрузки? Этот вопрос еще ожидает систематического решения. Кроме того, объемы финансирования все еще далеко недостаточны для эффективного осуществления многих функций ООН. Установленные для разных государств ставки взносов значительно различаются между отдельными бюджетными периодами. Установление и обоснование этих различий приводит к образованию в Организации Объединенных Наций на линии раздела Севера и Юга двух противоположных полюсов и создает атмосферу глубокого недоверия. В дополнение к этому существенно возрос такой показатель, как отношение задолженности перед бюджетом к его объему. Таким образом, в системе ООН считается вполне уместным все больше опираться на добровольные взносы, а это чревато возникновением потенциальных проблем (когда цели доноров и Объединенных Наций расходятся). Между тем, масштабы вызовов, требующих внимания со стороны системы ООН, невероятно увеличились. Нужна простая, справедливая и эффективная система, готовая покрыть будущие финансовые потребности.

### Главные вопросы *(стр. 205-219)*

**Финансовые механизмы:** Самая важная из тех немногочисленных функций, в отношении которых ГА имеет полномочие требовать обязательного исполнения, заключается в утверждении бюджета и соразмерном распределении расходов между государствами-членами. Ответственность за планирование возложена на Генерального секретаря и Секретариат ООН; в обязанности ГА входит обсуждение бюджета, выработка рекомендаций по изменениям и утверждение бюджета. В этот процесс вовлечены различные комитеты и комиссии, избыточность здесь в порядке вещей.

**Регулярный бюджет:** Регулярный бюджет (без средств, выделяемых на деятельность по поддержанию мира, для ассоциированных

учреждений и на спецпроекты) всегда был чрезвычайно мал. На двухлетний период (2016-2017 гг.) он составляет всего 5,4 млрд. долл. США. В реальном выражении за 36 лет (1971-2007 гг.) регулярный бюджет вырос чуть более, чем в два раза, что соответствует годовому приросту в размере всего 2%. Вместе с тем, тоже в реальном выражении, бюджет на двухлетку 2016-2017 гг. на 3,5% меньше бюджета на 2014-2015 гг.

Для определения размеров начисляемых каждому государству-члену долевых взносов использовались сложные математические формулы, основанные на предполагаемой платежеспособности. Эти формулы никогда не применялись единообразно и часто видоизменялись. Несмотря на колоссальные диспропорции в начислении взносов, ООН упорно цепляется за юридическую фикцию суверенного равенства наций и предоставляет всем государствам-членам равные голоса в Генеральной Ассамблее и большинстве учреждений ООН. Зияющее несоответствие между дипломатической видимостью равенства, с одной стороны, и закулисным политическим признанием неравенства, с другой, лишь усугубляет извечную напряженность в отношениях между большими и малыми, богатыми и бедными.

Соединенные Штаты всегда уплачивали самую большую долю, которая начислялась исходя из их ВНД; но в результате давления со стороны Сената эта процентная доля была уменьшена (сегодня она составляет 22%, что намного меньше приходящейся на США доли в суммарном объеме мирового ВВП). В итоге компенсировать образовавшийся недостаток финансирования пришлось Японии и наиболее богатым странам-членам Европейского Союза, а также Канаде, Австралии и Новой Зеландии.

Вклад "постоянной пятерки" в общий бюджет неуклонно снижается, хотя первоначально находился на высоком уровне (71%). При этом страны "пятерки" продолжают сохранять за собой право вето в Совете Безопасности. Такое неизменное властвование вызывает неудовольствие во многих кругах.

Задолженности по уплате взносов носили на протяжении истории ООН характер массового явления; в последние десятилетия существенно возрастал такой показатель, как отношение задолженности перед бюджетом к его объему. Государство, которое на протяжении двух лет не погашает задолженность по уплате начисленных взносов в общий бюджет, может быть лишено права



голоса. Многие страны (иногда среди них оказываются и Соединенные Штаты) вносят просроченные суммы в размере, который минимально необходим для того, чтобы не лишиться голоса в Генеральной Ассамблее.

Бюджет деятельности по поддержанию мира: Финансирование миссий по поддержанию мира осуществляется сегодня по мере необходимости. На фоне дальнейшего снижения предсказуемости и регулярности поступлений в бюджет миротворческих операций было выработано немало формул начисления взносов. В последние десятилетия темпы роста бюджета деятельности по поддержанию мира стали значительно опережать темпы роста регулярного бюджета. В то же время уровень фактических расходов заметно колебался; размеры задолженности по финансированию непредсказуемых расходов на деятельность по поддержанию мира превышают размеры задолженности по уплате взносов в регулярный бюджет. Отсутствие адекватной реакции (как это было в Руанде, Дарфуре и т.д.) повлекло за собой огромную политическую нагрузку, невероятные страдания затронутых народов и несмываемым пятном легло на репутацию ООН. Нынешняя система (а вернее, ее отсутствие) гарантирует запоздалую реакцию и в будущем.

Добровольные взносы: Объем и источники поступления добровольных взносов совершенно непредсказуемы. Взносы в подавляющем большинстве случаев поступают от богатых стран. За последнюю четверть века объем добровольного финансирования был почти равен удвоенному объему финансирования, *начисленного по шкале взносов*, или слегка превышал его. Цели, на которые может быть направлено финансирование, определяют, главным образом, ведущие страны-доноры или частные учреждения. Один из ответственных чиновников ООН Икбал Хаджи замечает, что "в ООН складывается ситуация, которую можно назвать: *"всё на выбор"*, ... она позволяет группе государств ... финансировать под маркой ООН те виды деятельности, которые соответствуют их национальным приоритетам".

## **Возможные решения** (стр. 219-226)

Предложения, выдвинутые в книге, сводятся к следующему: покончить с многочисленными бюджетами, заниматься составлением которых вынуждена сегодня Генеральная Ассамблея, и заменить их на



единый консолидированный бюджет. Вот основные предлагаемые направления:

1. Всем странам, богатым и бедным, установить единую низкую и доступную ставку взносов, основанную на величине их ВНД (первоначально - 0,1% от ВНД).
2. Полученного таким образом дохода должно быть более чем достаточно для покрытия не только всех расходов на осуществление системой ООН ее функций, финансируемых сегодня за счет средств регулярного бюджета и бюджета операций по поддержанию мира, а также затрат на специализированные учреждения и виды деятельности, которые покрываются за счет добровольных взносов.
3. Открыть счет условного депонирования (счет эскроу) для размещения на нем образовавшихся дополнительных средств, благодаря чему ООН сможет реагировать на непредвиденные чрезвычайные ситуации.
4. Добровольные взносы принимать лишь тогда, когда донор понимает, что не будет иметь возможности диктовать условия соответствующим руководителям или оказывать необоснованное влияние на планы действий финансируемого учреждения или программы.
5. Ввести платежи в ООН в качестве одного из членов формулы для расчета взвешенного голоса.
6. Предусмотреть автоматическое пропорциональное уменьшение взвешенного голоса страны в случае неисполнения ею обязательств по финансированию.
7. На просроченные взносы в бюджет начислять пени по четко определенным ставкам.

## **ВОПРОСЫ:**

1. В книге рассматриваются взаимоотношения между Соединенными Штатами и Организацией Объединенных Наций, осложненные проблемой взносов в ООН (стр. 210-11, 223). Многие американцы будут удивлены, узнав, что по сравнению с другими развитыми странами США в действительности отдают в качестве взноса меньший процент от своего годового дохода. Критика в адрес ООН, вызванная отсутствием информации, обычное дело в США. Каково было ваше мнение по поводу финансирования ООН и отношений вашей страны с Объединенными Нациями до прочтения этой книги (в частности, данной главы)? Изменили ли вы свое мнение теперь?

2. **Что вы думаете о предлагаемой автором бюджетной системе? Каковы ее преимущества/недостатки по сравнению с предложенным "налогом Тобина" на непроизводственные финансовые сделки (стр. 219-220).**
3. **В книге (стр. 222-224) приводится ряд вероятных, но вызывающих сомнение аргументов, которые могут быть выдвинуты против реализации предложенной бюджетной системы: отсутствие прогрессивного налогообложения; значительно больший бюджет ООН, чем тот, который способен был бы привести к "мировому социалистическому правительству"; начисление значительно больших взносов для большинства стран; введение правил приема добровольных пожертвований; и т.д. А какие еще возражения можете выдвинуть вы? Как бы вы ответили тем, кто критикует эти предложения?**

## **Блок 12: Деятельность по поддержанию мира, миростроительству и разоружению (стр. 229-276)**

*Примечание редактора: поскольку данный блок относится к весьма пространной, многоплановой и важной главе, дискуссионным группам целесообразно было бы посвятить ему два занятия.*

### **Почему это важно? (стр. 229-230)**

Безопасность - "избавить грядущие поколения от бедствий войны" - вот главная забота Организации Объединенных Наций с момента ее создания. И все же непосредственно в ходе или в результате межгосударственных конфликтов и гражданских войн, которые имели место после окончания Второй мировой войны, погибло свыше 50 миллионов человек, преимущественно гражданских лиц. Очевидно, что говорить об успехах в достижении главной цели ООН не приходится. Как сохранить мир, а в последнее время - как *построить* мир - вот проблемы, которые порождают интенсивные, а порой и ожесточенные дебаты в ООН. Вне всякого сомнения, вопросы войны, мира и разоружения не утратят своей значимости и в будущем. Выдвинуто немало предложений по реформе системы обеспечения безопасности; однако, существование двух наборов правил, одного - для "постоянной пятерки", а другого - для остального мира, представляется (и притом - ошибочно!) непреодолимой преградой. В данном блоке мы рассматриваем несколько ключевых нововведений, потенциал которых позволит существенно ослабить последствия часто проявляющейся неспособности ООН совершать эффективные действия тогда, когда это необходимо. Одно уже принятое нововведение (требующее, правда, доработки) - это принцип "ответственности по защите" (ОПЗ; см. текст в рамке в конце этого блока). Другие содержащиеся в книге предложения касаются Корпуса мира ООН (КМООН) и Корпуса Административного резерва ООН (КАРООН).

## **Главные вопросы: Деятельность по поддержанию мира и миростроительство**

*(стр. 230-248)*

Несмотря на то, что санкционированные ООН миссии по поддержанию мира в целом ряде случаев, бесспорно, увенчались огромным успехом, были в этой деятельности и многочисленные провалы. Мы рассматриваем, главным образом, неудачи.

1. Статья 33 Устава ООН предусматривает широкий диапазон невоенных способов устранения угроз миру, к которым прибегают не в полной мере, вследствие чего проблемы развиваются до критического состояния или перерастают в конфликты с применением силы.
2. Количество существенных конфликтов в мире намного превышает возможности имеющихся на сегодняшний день региональных механизмов и инструментов ООН по их урегулированию.
3. Далеки от совершенства и методы разрешения конфликтных ситуаций через вмешательство со стороны региональных организаций.
4. Выработке резолюций Совета Безопасности, санкционирующих проведение операций по поддержанию мира (ОПМ), нередко мешают глобальные или региональные соображения геополитического толка.
5. ОПМ, санкционируемые Советом Безопасности, редко получают достаточное финансирование. Государства-члены ООН не торопятся предоставлять необходимый для таких миссий личный состав.
6. Зачастую недостаточно четко прописывается мандат таких санкционированных операций, оказывается недоработанной или вовсе не формулируется стратегия их вывода по завершении операции.
7. Требование соблюдения нейтралитета при проведении ОПМ, что является общим правилом ООН, позволяет некоторым противоборствующим сторонам вершить кровавые бесчинства (как это было, например, в Сребренице).
8. Заметно изменился список стран, предоставляющих вооруженные контингенты (особенно после провала возглавлявшихся США миссий в Сомали в 1991-95 гг.). Сегодня подавляющее большинство миротворцев выделяется странами "глобального

Юга", при этом многие военнослужащие оказываются плохо подготовлены и недостаточно экипированы.

9. Среди личного состава сил по поддержанию мира все чаще отмечаются преступные деяния, включая торговлю оружием и тяжкие преступления на сексуальной почве.
10. Не получили должной поддержки попытки стран "глобального Севера" сформировать в помощь ООН элитные бригады постоянных сил быстрого развертывания; а государства, вносящие свой вклад в операции, сохранили за собой суверенное право отказываться от участия в миссиях по поддержанию мира, если и когда сочтут это целесообразным.
11. Особенно скудную финансовую и другую поддержку получает Комиссия по миростроительству, учрежденная в 2005 году.
12. Применение военной силы в Ливии в соответствии с принципом ОПЗ ("ответственность по защите") вышло далеко за рамки определенного Советом Безопасности мандата и имело продолжительные катастрофические последствия.
13. Неприменение Советом Безопасности доктрины ОПЗ во многих других районах, за исключением Ливии, породило обвинения в использовании двойных стандартов и еще больше запятнало и без того не слишком положительный образ СБ.

Следствием частых проявлений неспособности или нежелания ООН должным образом реагировать на угрозы миру явился годами целый ряд военных операций, которые после 1990 проводятся не под контролем ООН. В частности, Соединенные Штаты все больше присваивали себе роль мирового жандарма, затрачивая астрономические суммы на военные операции в тех странах, которые, по их мнению, представляли угрозу для Америки или ее союзников. Объявленная Соединенными Штатами "глобальная война с терроризмом" привела к опустошению Афганистана и Ирака и гибели сотен тысяч невинных гражданских лиц. За пределами Соединенных Штатов Америки широко распространилось и углубилось недоверие к мотивам и возможностям США.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Статья 33 Устава ООН предусматривает, что стороны, участвующие в каком-либо споре, будь то спор внутри какой-либо страны или между странами, должны стремиться найти решение "путем переговоров, направления запросов, посредничества, примирения, арбитража, судебного*

*разбирательства, обращения к региональным органам или соглашениям...". Почему же это предостережение столь часто игнорируется? Как повысить вероятность использования этих дипломатических методов?*

*2. В книге рассматриваются доводы "за" и "против" применения санкций (стр. 232). Когда, на ваш взгляд, применение санкций является обоснованным? В какой форме? Существуют ли "плохие" и "хорошие" санкции? Если да, то чем они отличаются друг от друга?*

## **Возможные решения: деятельность по поддержанию мира и миростроительство**

Множество гражданских и региональных конфликтов, бушующих одновременно, это бесконечная проблема (см. выше п. 2 и п. 13). Это диктует необходимость создания и использования некоторой системы приоритетов для участия ООН. Нужны как краткосрочные, так и долгосрочные реформы.

В краткосрочном плане Объединенные Нации должны все больше прибегать к активной дипломатии и опираться на региональные органы, действующие в качестве посредников, и взвешенно применять целевые санкции в случаях упорного сопротивления усилиям ООН и региональных органов. Когда этих мирных средств оказывается недостаточно, державы "постоянной пятерки" должны воздерживаться от использования права вето, сталкиваясь с серьезными нарушениями международного права (геноцид, этнические чистки, военные преступления и преступления против человечности),.

Следует шире и более беспристрастно применять принцип "ответственности по защите", обязательно соблюдая при этом оговорки, не допускающие искаженное применение этого принципа (стр. 243).

С учетом разумного времени на осуществление переходных мер (стр. 256 и 259-261), предусматривается создание двух ключевых структур: а) Корпус мира ООН (КМООН), и б) Корпус Административного резерва ООН (КАРООН). Рассмотрим эти структуры подробнее.

а) Корпус мира ООН (стр. 248-256):

- Полностью добровольческие, элитные силы, служить в которых смогут квалифицированные и тщательно отобранные мужчины и женщины со всего мира.
- Они находятся в *непосредственном подчинении Объединенных Наций*, что исключает возможность отзыва какой-либо страной своего воинского контингента.
- Постоянные силы, численность которых позволит *оперативно* справляться с большинством вероятных угроз миру.
- Развернуты на многочисленных базах в странах, давших на это согласие, в составе трех региональных командований. В качестве рабочего используют язык, наиболее подходящий для данного региона (английский, французский или испанский).
- Помимо базовой подготовки (включая навыки ведения переговоров и понимание особенностей других культур), личный состав в период службы в КМООН получает специальную подготовку, которая будет полезна как на военной службе, так и после нее.
- Имеют легкое, но эффективное вооружение и снаряжение, достаточное для поддержания порядка, но не для ведения широкомасштабных наступательных операций.
- Пока в КМООН не будут созданы собственные тыловые службы, основную нагрузку по материально-техническому обеспечению будут нести на договорной основе те государства, у которых имеются соответствующие возможности.
- В периоды, когда подразделения КМООН не развернуты для решения военных задач, личный состав принимает всестороннее участие в деятельности по миростроительству в принимающей стране. *(В стратегическом плане миростроительство является более важной задачей, чем деятельность по поддержанию мира).*
- Ограничение срока службы позволит избежать формирования большого класса военных и увеличит число молодых мужчин и женщин, получающих реальную выгоду от прохождения службы в КМООН.
- После формального чрезвычайного призыва со стороны простого большинства членов СБ (независимо от того, включает или нет это большинство всех членов "постоянной пятерки"), Генеральному секретарю будет предоставлено полномочие срочно начать развертывание ограниченных сил, скажем, до 10 000 военнослужащих, на срок не более шести месяцев. Рекомендации по поводу чрезвычайных ситуаций позволили бы ООН воздать, наконец, должное концепции ответственности по защите, которая давно этого заслуживает. Продолжение санкционированной

Советом Безопасности миссии КМООН сверх первоначального срока, на который предполагалось его развертывание, потребует согласия СБ.

Затраты на создание и обеспечение деятельности КМООН могут существенно превысить расходы на все текущие операции ООН по поддержанию мира. И хотя на первый взгляд эти затраты покажутся непомерно высокими, они не могут идти ни в какое сравнение с военными расходами стран мира. Следовало бы также сопоставить вероятные затраты на КМООН и намного более масштабные расходы на войны, которые КМООН может предотвратить, причем учитывать не просто затраты на ведение боевых действий, но и не поддающуюся измерению цену потерянных жизней, уничтоженного имущества и масштабного разрушения окружающей среды. Кроме того, немалый полезный эффект будут иметь и невоенные функции Корпуса мира. Мировое сообщество должно перестать быть экономным в мелочах и расточительным в крупном, отвечая на надвигающиеся угрозы геноцида, агрессии и других катастроф.

б) Корпус Административного резерва ООН (стр. 257-261):

Опыт показывает: нередко случается так, что вскоре после вывода контингента ООН местные проблемы, существование которых в свое время потребовало проведения той или иной ОПМ, снова выливаются в столкновения и возникновение новых угроз для мира. Среди главных причин такого рода провалов - слабость местной административной инфраструктуры. Формирование компетентного Корпуса Административного резерва ООН (КАРООН) могло бы в значительной степени ослабить эту проблему.

Вот как мог бы выглядеть КАРООН:

- Персонал: главным образом, добровольцы (мужчины и женщины) - представители стран "глобального Юга", демонстрирующие высокие способности и находящиеся посередине своей карьерной лестницы.
- Подбор добровольцев и руководство ими - на основе меморандумов о взаимопонимании между Секретариатом ООН и странами, откуда происходят добровольцы. Продолжительность нахождения кадров в составе КАРООН - не менее десяти лет.
- Персонал КАРООН находится на службе в качестве *кадрового резерва* специально обученных гражданских сотрудников, готовых оперативно взять на себя решение необходимых административных задач в районах, где проходили или недавно



завершились ОПМ и была разрушена административная инфраструктура.

- Персонал КАРООН проходит обучение в Административной академии ООН в течение нескольких лет по программе, включающей базовый курс, курсы по освоению специальных административных функций и глубокое погружение в изучение истории, языка и культуры конкретных регионов мира, где может возникнуть потребность в ОПМ. Кроме того, обучаемые получают специальные знания в таких областях, как финансы, управление персоналом, юриспруденция, полицейская администрация, санитария и здравоохранение, коммуникационные технологии и т.д.
- На местах сотрудники КАРООН работают под началом командования операции по поддержанию мира. Функции персонала заключаются в подготовке и обучении смены для самих себя с таким расчетом, чтобы как можно скорее освободить для других занимаемые ими должности.
- Будет поощряться регулярная переподготовка добровольцев, направленная на поддержание и совершенствование их навыков.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Еще раз обратимся к выдвинутым в книге предложениям (стр. 231-232) по поводу необходимости в первоочередном порядке и активно разрешить многочисленные серьезные конфликты, бушующие в мире одновременно. Как, на ваш взгляд, лучше всего сформулировать и реализовать эти новые принципы?*
2. *Можно ли добиться эффективного функционирования сил, привлекаемых к поддержанию мира / миростроительству и состоящих из добровольцев со всего мира? (Вспомните французский Иностраннный легион, другие исторические примеры).*
3. *Можно ли доверить самим Объединенным Нациям такое дело, как обеспечение квалифицированного и объединяющего руководства в интересах легитимного разрешения местных конфликтов, в которых за противоборствующими сторонами стоят различные мировые державы?*
4. *Даже при предложенной численности личного состава в 300 000 человек, КМООН будет не в состоянии остановить вооруженный конфликт между любыми двумя крупнейшими державами мира. И все же, вероятно, из-за страха перед взаимным*

*гарантированным уничтожением (ВГУ) или другого неизбежного ущерба от применения мощных "обычных" вооружений, со времен китайско-американского противостояния в Корее войны между двумя или несколькими великими державами не случилось. В свете этих фактов, считаете ли вы, что создать Корпус мира ООН все-таки стоит?*

- 5. Затраты на создание и обеспечение деятельности КМООН будут значительными и намного превзойдут сегодняшние бюджеты ООН на миротворческие операции. Убеждают ли вас представленные в книге аргументы относительно соотношения затрат и выгоды (стр. 253-256)? Как можно преодолеть ожидаемое сопротивление военно-промышленного комплекса?*
- 6. Каковы "за" и "против" в вопросе создания КАРООН? Какие существенные преимущества вы видите, даже если большинство добровольцев КАРООН так и не будет никогда призвано на действительную службу?*

## **Главный вопрос: контроль над вооружениями и разоружение (стр. 261-265)**

Призрак ядерной войны бродит по нашей планете с 1945 года. Мы пережили времена, когда угроза войны была особенно высока (например, Кубинский ракетный кризис 1962 года), и стали свидетелями того, как число ядерных держав увеличилось с одной до девяти. В результате большинство людей сегодня настолько привыкли к угрозе, которую они бессильны сдержать, что преобладающей психологической реакцией у них стало отрицание опасности. То же самое относится и к другим видам оружия массового уничтожения (ОМУ), особенно к биологическому. Тем не менее, ведется (с переменной активностью) немало двухсторонних и многосторонних переговоров по контролю ядерного и другого оружия массового уничтожения. Начало таким переговорам положил американский "план Баруха" 1946 года, в котором предлагалось поставить все ядерное оружие и ядерные технологии под контроль только что созданной Комиссии по атомной энергии ООН. Это предложение, однако, было отвергнуто Советским Союзом, так как предполагало обязательные внешние инспекции, которые нарушили бы суверенитет СССР. В 1961 году Джон Макклой (США) и Валериан Зорин (СССР) разработали еще более всеобъемлющий пакет соглашений, но ему суждено было быть отвергнутым мнительными ястребами обоих лагерей холодной

войны. Пожалуй, важнейшим пактом по ядерному оружию является Договор о нераспространении ядерного оружия 1970 года; однако, четыре из девяти нынешних ядерных держав (Индия, Пакистан, Израиль и Северная Корея) подписывать его отказались. Угроза ядерной катастрофы сохраняется, а возможно и увеличивается.

## **Рекомендация: Контроль над вооружениями и разоружение**

Автор книги выступает за полную ликвидацию оружия массового уничтожения (ядерного, биологического и химического), а также установление эффективных режимов контроля, главным образом, на основе соглашения Макклоя-Зорина, а также других, более поздних предложений.

Отсутствие работоспособной договоренности практически никак не связано с отсутствием соответствующего надзорного учреждения в ООН. Главная проблема состоит скорее в том, что в мире, где продолжают доминировать племенные нравы, нет должного уровня доверия. Возможно, это объясняется нашим биологическим наследием, однако в некоторых миролюбивых странах и сообществах агрессивность подавлена.

И все же идея ядерного разоружения пользуется поддержкой во всем мире как среди населения, так и на правительственном уровне. Не прекращаются усилия в борьбе за реформы сети НПО. Достигнуты и в целом соблюдаются важные соглашения по биологическому и химическому оружию. Гражданское общество эффективно содействовало заключению договора о запрещении применения противопехотных мин (который, однако, не подписан Соединенными Штатами, Россией, Китаем и Индией). Эти достижения должны дать нам основания для надежды. Гражданское общество может и должно продолжать коллективную работу по введению запрета на ОМУ в целом.

## **Главный вопрос: терроризм (стр. 265-268)**

Терроризм превратился в важнейшую глобальную проблему после драматических событий 11 сентября 2001 года. Хотя этот вопрос по-прежнему решается в основном на национальном уровне, он стал предметом серьезного беспокойства для различных элементов системы ООН. Нужно, однако, признать и такой фундаментальный

парадокс: тот, кто для одной стороны является "террористом", нередко для другой стороны выступает как "борец за свободу".

## **Рекомендации: терроризм**

1. Принятие более обоснованного подхода в борьбе с терроризмом при активном международном и межрегиональном сотрудничестве, а также при более широком использовании возможностей Интерпола (Международной организации уголовной полиции).
2. Значительная активизация усилий по устранению коренных причин несправедливости, создающих и укрепляющих террористические сети.

## **ВОПРОСЫ:**

*В этой главе указывается, что в усилиях по продвижению идей разоружения (как по ядерному оружию, так и по другим видам ОМУ) свою высокую эффективность продемонстрировали организации гражданского общества.*

1. *Какие из работающих в этом направлении НПО вам известны? Каковы их позиции? В каких кампаниях они участвуют в настоящее время?*
2. *С учетом сегодняшнего политического климата, каких успехов вы ожидаете в деле борьбы за разоружение (ядерное и по другим видам ОМУ)? Какие действия и позиции представляют наибольшую важность в настоящее время?*
3. *Маловероятные события, включая ядерную войну, рано или поздно происходят. Сколько, по вашему мнению, просуществует наша планета, если мы не уничтожим ядерное оружие или хотя бы не сократим его количество коренным образом?*

## **Ответственность по защите (ОПЗ)** (стр. 242-245)

*Ниже рассматриваются проблемы, возникшие уже после того, как оригинальное издание книги на английском языке поступило в печать.*

Памятуя о неудачной попытке ООН предотвратить геноцид в Руанде в 1994 году, когда примерно за три месяца погибло около 800 тысяч невинных гражданских лиц, и о других случаях геноцида, например, массовом истреблении боснийцев в Сребренице в 1991 году, правительство Канады создало т.н. Международную комиссию по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС), в докладе которой от 2001 года был впервые сформулирован радикальный принцип “ответственности по защите” (ОПЗ). Мы обращаем внимание на этот принцип потому, что он, наряду с созданием в 2002 году Международного уголовного суда (см. блок 7), меняет наше понимание национального суверенитета и ставит под вопрос традиционный взгляд, согласно которому правительства в пределах своих национальных границ могут делать все, что пожелают, не опасаясь каких бы то ни было последствий. Понятие “ответственности по защите” подразумевает, что суверенитет не только предоставляет права, но и возлагает ответственность, в частности, ответственность по защите населения страны от вопиющих нарушений прав человека. Данная идея призывает международное сообщество принять ответственность на себя, возможно, с применением силы, если этого не может или не желает делать то или иное правительство.

После продолжительных дебатов принцип ОПЗ был включен в Итоговый документ проходившего в рамках сессии ГА ООН Всемирного саммита 2005 года. В то же время, в документ не вошел ряд оговорок МКВГС, цель которых - не допустить злоупотреблений под лозунгом “ответственности по защите”. В числе таких оговорок - положения о том, что силовое вмешательство допустимо только: а) в целях предотвращения массовой гибели людей или пресечения этнических чисток (но не по другим политическим мотивам); б) в качестве последнего средства (т.е., в случаях, когда терпит неудачу дипломатия); в) когда есть веские основания рассчитывать на его успех; и г) когда такое вмешательство не приведет к худшим последствиям, чем бездействие.

Несмотря на упоминание в нескольких резолюциях Совета Безопасности в период 2006-2009 гг., первое серьезное испытание идеи ОПЗ пришлось на период так называемой “арабской весны” в

2011 году. В тот год народное восстание в Ливии было жестоко подавлено диктатором Муамаром Каддафи. Возникла реальная угроза новых массовых репрессий. В отсутствие у ООН сил, способных восстановить порядок, СБ поручил эту задачу возглавляемой США коалиции сил НАТО, которая, однако, вскоре вышла за рамки предоставленного ей мандата, свергла Каддафи и нарушила множество предостережений, о которых говорила Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (МКВГС). Бомбардировки с воздуха и бои на земле между силами сторонников и противников Каддафи привели к гибели десятков тысяч людей. От одной четверти до одной трети населения Ливии выехало из страны (в подавляющем большинстве - рабочие-иммигранты). Гражданская война в Ливии, теперь уже с участием многочисленных боевиков и ополченцев, продолжается в условиях анархии.

После ливийского фиаско мандат на применение силы по принципу ОПЗ больше не выдавался, и это несмотря на существование немалого числа стран с репрессивными режимами наподобие режима Каддафи, большинство из которых являются союзниками США. Все это привело к обвинениям ООН в использовании двойных стандартов и превращении в орудие неокOLONиализма. Такая точка зрения получила широкое распространение, в особенности на "глобальном Юге". Очевидно, что для сохранения задуманного с благими намерениями принципа ОПЗ и защиты тех, для кого он изобретен, потребуется еще немало труда.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Если бы решение зависело от вас, в какой момент вы посчитали бы, что время для силового вмешательства в проблемы другого государства настало?*
- 2. В каких случаях приемлемо и допустимо ли, чтобы другие государства вмешивались в проблемы вашей страны, будь то мирным путем или как-то иначе?*
- 3. Как бы вы изменили и усилили оговорки, направленные на предотвращение злоупотреблений принципом ОПЗ и создание условий, исключающих такие злоупотребления?*

**4. Поможет ли создание Корпуса мира ООН (КМООН), о котором шла речь выше в этом блоке, решить какие-либо проблемы, связанные с принципом "ответственности по защите"?**



## Блок 13: На пути к устойчивости планеты и расцвету общего наследия (стр. 277-300)

### Почему это важно? (стр. 277-279)

Общества и экономики руководствуются парадигмами, которые большинство людей рассматривают как истины в последней инстанции, нередко продолжая следовать им еще долго после того, как актуальность этих парадигм поставлена под сомнение. В этой главе рассматриваются две парадигмы, функционирующие все менее правильно и потому требующие пересмотра или замены. Первая: Принцип, согласно которому экономический рост есть, в силу очевидности, нечто положительное, следует заменить на веру в то, что будущий рост должен быть *устойчивым*. В конечной системе нельзя добиться непрерывного роста, не разрушив ее. Вторая: Вера в то, что все пространства или вещи должны находиться под исключительным контролем суверенных государств и что в пределах государства все вещи можно рассматривать как товары, находящиеся в личной собственности. Во многих ситуациях эта идея должна уступить место принципу *общего наследия*, который гласит, что составные части окружающей нас среды не могут быть обращены в чью-либо собственность и должны считаться принадлежащими всему человечеству. Устойчивое развитие и принцип общего наследия - вот *ключевые* решения крупнейших проблем нашего времени.

### Главные вопросы (стр. 279-292)

#### Устойчивое развитие

Мир лишь недавно начал примиряться, зачастую неохотно, с ограниченностью и хрупкостью своей ресурсной базы. В особенности это касается запасов нефти, контроль над которыми становился истинным основанием для многих конфликтов на Ближнем Востоке и в других регионах, хотя обычно и скрывааемым,. А ведь и запасы минеральных ресурсов и, что еще более важно, земель, пригодных для возделывания, тоже ограничены. Несмотря на крупные научные успехи в повышении эффективности сельского хозяйства, нет никакой гарантии, что производство продовольствия будет поспевать за ростом народонаселения. Растет вероятность войн за воду, ресурс, который люди в обществе всеобщего благоденствия издавна



принимали как данность. Кое-где (например, в Судане) такие войны уже идут.

Во многих регионах мира деятельность человека ведет к деградации окружающей природной среды, столь важной для поддержания здоровых экосистем, а в конечном счете, - и для поддержания жизни человечества. Нигде это не проявляется с такой очевидностью, как в массовой вырубке влажных тропических лесов, которую ведут ради сиюминутной выгоды предприятия лесной промышленности, владельцы скотоводческих хозяйств и ранее не имевшие собственной земли фермеры. Угрожающе ускоряется процесс исчезновения и истребления видов растений и животных. Повышение температур воздуха и океана ведет к массовому таянию ледников, оттаиванию вечной мерзлоты и разрушению коралловых рифов. Не поддается оценке угроза, которую несет повышение уровня океана.

Конференции под эгидой ООН, гражданское и научное сообщества уже обращались к этим проблемам с самых разных позиций. На этот счет имеется масса грамотно сформулированных и вполне реализуемых рекомендаций. В 2015 году ГА ООН приняла пакет из семнадцати "Целей в области устойчивого развития", включавший 169 конкретных целей (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/>), которые должны быть достигнуты в мировом масштабе (а не только в развивающихся странах) к 2030 году. Проблема заключается в том, что в отсутствие эффективных механизмов правоприменения интересы сиюминутной экономической выгоды почти всегда одерживают верх над интересами длительного экономического благоденствия. Человечество продолжает двигаться по пути самоуничтожения.

### Всеобщее достояние

Ни государства, ни частные лица не должны пользоваться ничем не ограниченным правом делать все, что пожелают, с ресурсами, которые созданы не ими, особенно когда их действия имеют негативные последствия для других регионов нашей общей планеты. В связи с этим необходимо признать, что принцип "общего наследия" распространяется на атмосферу, электромагнитный спектр, мировой океан, Антарктику, Луну и космическое пространство. Перечисленные объекты должны использоваться и управляться на коллективной основе, а если их использование приносит материальную выгоду, эта выгода должна быть справедливо поделена.

Различные договоры, соответствующие принципу общего наследия, существуют уже сегодня. Антарктика, например, стала регионом, где замечательно проявляется эффективное сотрудничество между нациями, причем даже такими, которые в других областях считаются противниками. Заслуживает упоминания и многонациональное сотрудничество в космосе, в особенности, между США и Россией. Другие договоры оказались менее успешными. Так, переговоры в рамках *Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву* привели не к максимальному увеличению части Мирового океана, регулируемой в соответствии с принципом общего наследия, а к капитуляции перед территориальными претензиями прибрежных государств на 200-мильную "исключительную экономическую зону" (ИЭЗ). Таким образом, раздела благ, извлеченных из общего достояния, до сих пор не последовало.

Не достигнут и консенсус относительно того, насколько далеко может простираться область применения принципа общего наследия. Следует ли его распространить, например, на такие чудеса природы, как Большой каньон, водопад Виктория, Большой Барьерный риф у побережья Австралии и сотни других достопримечательностей, обозначаемых как "объекты Всемирного природного наследия"? А что делать с творениями *культуры*, в частности, Великой Китайской стеной, мавзолеем Тадж-Махал в Индии, древним городом Мачу-Пикчу в Перу, итальянской Венецией, которые рассматриваются как "выдающиеся *универсальные ценности*"? Как быть с атмосферой Земли, состояние которой вызывает озабоченность не только в связи с ее загрязнением человеком, но и вследствие роли, которую она играет как среда для передачи телекоммуникационных сигналов? Наконец, как относиться к заключенным в геномах человека, растений и животных генетическим кодам, компоненты которых имеют потенциальную медицинскую ценность для всех людей? Кто должен принять важнейшие решения и определить, что можно относить к "интеллектуальной собственности"? Насколько масштабны и обязательны должны быть эти решения? Как добиться их соблюдения?

## **Возможные решения** (стр. 292-297)

1. Расширить и укрепить мандат ЭКОСОС, преобразованного в СЭСВОС (Совет по экономике, социальным вопросам и окружающей среде) (см. блок 5), значительно усилить его возможности по координации и контролю политики, проводимой другими учреждениями ООН, в частности, по достижению целей в области устойчивого развития. Вырабатываемая политика должна:
  - a. Увязать требования заинтересованных сторон, точки зрения которых заметно различаются:
    - i. тех, кто предпочитает рыночные решения и тех, кто склоняется к необходимости государственного управления;
    - ii. промышленно развитых государств и стран, индустриализация которых находится на относительно невысоком уровне;
    - iii. богатых и бедных;
    - iv. светских демократий и теократических государств;
    - v. государств, находящихся под серьезной экологической нагрузкой, и стран, которые относительно свободны от подобных проблем.
  - b. Признать последствия, основанные на научных доказательствах.
  - c. Поддерживать идеалы, согласно которым всеобщее благо и равенство поколений стоят выше сиюминутных интересов отдельных государств, обладающих богатыми запасами ресурсов, и гигантских корпораций.
  - d. Устанавливать эффективную систему санкций, применяемых к нарушителям правил (но применять санкции только в качестве последнего средства).
2. Создать Совет по общему наследию ООН, состоящий из экспертов, избираемых ГА (наряду с Всемирной Парламентской Ассамблеей, если такой орган будет создан), и выступающий только в консультативной роли. Члены Совета будут представлять все основные научные отрасли (биологические, естественные, социальные науки), гуманитарные науки (включая право и теология) и частный сектор. Кроме того, в число экспертов, подбираемых из всех основных регионов мира, войдут представители коренных народов, государств, не имеющих выхода к морю и малых островных государств. Наконец, состав Совета

должен быть сбалансирован с точки зрения гендерного представительства.

3. Тщательно продумать и установить международный принцип "принудительного отчуждения собственности", который позволит ООН регулировать и облагать налогом пользование составными частями окружающей среды (в особенности, океаном и атмосферой), имеющими определяющее значение для выживания человечества.

## **ВОПРОСЫ:**

1. *Принятие Целей в области устойчивого развития будет свидетельством, что система ООН (и большинство государств-членов) наконец-то признали значение устойчивости для будущего управления экономиками мира. Вместе с тем, поддержать принцип устойчивости и на деле реализовать необходимые изменения в политике и обеспечить строгий контроль соблюдения – это две разные вещи. Что необходимо для того, чтобы убедить отдельные сообщества/экономики внести необходимые коррективы? Как ООН может наиболее эффективно способствовать этим усилиям?*
2. *В последние годы многие политические силы и многонациональные корпорации отвергали доводы ученых по экологическим вопросам. Как системе ООН лучше всего решить эту проблему?*
3. *Устойчивое развитие и провозглашение любого всеобщего достояния будут во многом определяться ростом народонаселения. Назовите самые важные, на ваш взгляд, объекты всеобщего достояния.*
4. *Идеи установления дополнительных объектов всеобщего достояния и глобальное право на принудительное отчуждение собственности относятся к числу наиболее революционных рекомендаций, выдвинутых в настоящей книге. Несомненно, что эти идеи будут яростно оспариваться, причем несмотря даже на то, что Антарктика, атмосфера, значительная часть Мирового океана и космическое пространство уже считаются всеобщим достоянием. Можете ли вы сформулировать общий принцип или принципы, которые позволили бы определять, какие пространства могут и какие не могут становиться всеобщим достоянием, и как лучше всего организовать управление ими?*

**5. Одно дело провозгласить всеобщим достоянием незаселенные пространства (например, Антарктику), совершенно другое - иметь дело с населенными районами, находящимися под суверенитетом конкретного государства, или с геномом человека. Когда целесообразно (и стоит ли вообще) заняться распространением понятия всеобщего достояния на эти новые области?**

## **Блок 14: Новая архитектура глобального управления** (стр. 301-318)

*Примечание редактора: Чтобы дать дополнительную пищу для размышлений и обсуждения, спектр проблем, затрагиваемых в данном блоке, расширен по сравнению с 14 главой (хотя все вопросы, так или иначе, в книге обсуждаются).*

### **Почему это важно?** (стр. 301-308)

В этой главе показана возможность организации множества существующих и предлагаемых учреждений, рассматриваемых в главах 2-13, в целостную и конструктивную систему демократического федерального мирового правительства. Такая система приведет к созданию отнюдь не Утопии, а скорее мира, обладающего достаточной конструктивностью для того, чтобы обеспечить достойное существование подавляющему большинству человечества. Вряд ли есть для этого какой-то иной путь.

Признавая крайне малую вероятность того, что будущая система глобального управления будет построена именно так, как предложено в книге, мы надеемся, что предложенная модель даст пищу для творческой дискуссии и позволит усовершенствовать выдвинутые в книге предложения.

### **Главные вопросы** (стр. 308-322)

[ПРИМЕЧАНИЕ: включенные страницы не относятся к списку, указанному в руководстве]

Ниже мы остановимся лишь на некоторых из множества проблемных аспектов нынешней мировой системы управления.

1. ООН - скорее добровольная конфедерация государств, чем настоящая перманентная федерация. ООН либо полностью лишена атрибутов жизнеспособного федерального правительства, либо имеет лишь их зачатки..
2. Как правило, решения ООН не являются обязательными для исполнения и могут безнаказанно игнорироваться.
3. Связи между различными учреждениями системы ООН развиты недостаточно.

4. Недостаточно используются региональные организации, возникающие в большей части мира.
5. При принятии решений в Организации Объединенных наций воля простых граждан и специальные знания, которыми обладают организации гражданского общества, по большому счету, просто игнорируются.
6. Сегодня Объединенным Нациям недостает настоящего исполнительного органа; фундаментальная роль Генсека ООН сводится к роли администратора; Генеральный Секретарь может брать на себя серьезную руководящую политическую роль лишь при определенном стечении обстоятельств, да и то в весьма ограниченной степени.
7. Объединенным Нациям недостает адекватных механизмов планирования и финансирования.

## **Возможные решения** (стр. 303-322)

Мы рекомендуем потенциально *работоспособную* систему глобального управления (рис. 14.1, стр. 305), *конституционную систему демократического федерального мирового правительства*. Система будет предусматривать:

- четкое разделение властей на исполнительную, законодательную и судебную ветви;
- систему сдержек и противовесов для трех ветвей, не допускающую чрезмерной концентрации власти ни у одной из них;
- системы взвешенного голосования, реально отражающие фактическое распределение власти в мире в целом, но постепенно перемещающиеся в направлении цели "один человек - один голос";
- разделение законодательных полномочий между центральным (федеральным) и нижним (региональным, национальным и местным) уровнями управления, когда в соответствии с "принципом субсидиарности" законодательные задачи возлагаются на учреждения, находящиеся на самом нижнем уровне управления и обладающие необходимой для этого компетенцией;
- предоставление гражданскому обществу весомого права голоса;
- максимальную прозрачность и ответственность управления;
- способность получать достаточные доходы для поддержания системы;
- механизмы выявления преступных действий и соответствующего наказания групп людей и отдельных лиц.

Рассмотрим перечень предлагаемых компонентов системы:

**Область I: определяемые конституционным путем основные учреждения с общим мандатом, охватывающим все сферы деятельности ООН.**

- **Исполнительный совет:** состоит из установленного числа лиц (наша рекомендация - 12 человек), избираемых Законодательным органом из списка подобранных в регионах кандидатов. *(Рекомендации относительно функций Исполнительного совета см. на стр. 306-7).* Коллегиальный орган исполнительной власти; председательствует один из членов Исполнительного совета, избираемый на ротационной основе; это позволит исключить доминирование какого-либо отдельного региона, политического блока или нации *(см. стр. 317-319 и гл. 4).*
- **Законодательный орган** (уполномочен принимать обязательные для исполнения правовые нормы, при этом круг вопросов ограничивается областями, действительно вызывающими обеспокоенность всего мирового сообщества).
  - **Генеральная Ассамблея:** представляет *государства*, в том числе, будущие региональные федерации *(см. гл. 2)*
  - **Всемирная Парламентская Ассамблея:** представляет *народ* *(см. гл. 3)*
- **Международный суд:** Высший судебный орган. Состоит из юристов, кандидатуры которых утверждает Законодательный орган по представлению Исполнительного совета. Рассматривает только дела, имеющие большое *глобальное* значение.
- **Секретариат:** осуществляет административные функции ООН. Во главе Секретариата находится избираемый Генеральный секретарь. На Секретариат возлагаются административные и церемониальные функции, он обеспечивает исполнение решений и программ других учреждений ООН, переводческую поддержку, содействует установлению связи между учреждениями ООН, а также между ООН и организациями, не входящими в ее состав.

Другие учреждения, помимо входящих в область I, распределены по четырем функциональным секторам: безопасность, благополучие человека, экономика и окружающая среда.

**Область II: специализированные основные учреждения. Определяются конституционным путем *(стр. 308-310)***



Состав: Корпус мира ООН (гл. 11), Международный уголовный суд (гл. 7), Совет по правам человека (гл. 6), СЭСВОС (гл. 5) и Совет по общему наследию (гл. 13). Избирательная комиссия занимается обеспечением справедливости выборов на глобальном уровне, а Комиссия ревизоров проводит аудит финансовой отчетности всех юридических лиц, входящих в состав системы ООН, повышая, таким образом, прозрачность и усиливая ответственность во всей системе ООН. В числе других рекомендуемых учреждений - Экономический суд и Экологический суд.

Область III: неосновные учреждения ООН (стр. 310-316): Многочисленные специализированные учреждения (напр., ВОЗ, ЮНЕСКО, МОТ и т.д.) для координации и решения необходимых задач.

Взаимодействие между областями III и IV (стр. 319-322): координационные советы, представляющие гражданское общество, находящиеся юридически за пределами ООН, но оказывающие все большее влияние на принятие решений Объединенными Нациями. Каждый такой совет (гл. 10) должен будет изучать, взвешивать и обобщать наиболее актуальные проблемы, заботящие группы неправительственных организаций, занятых соответствующими блоками проблем (мир и безопасность, права человека, демократическое управление, развитие и окружающая среда). Получат дальнейшее развитие глобальные договоры (гл. 10), посредством которых неправительственные организации, главным образом корпорации, смогут сотрудничать с учреждениями ООН в интересах продвижения целей развития.

Важную роль в разрешении вопросов, не носящих общемирового характера, будут играть региональные организации, а также структуры более низкого уровня.

В книге мы попытались обозначить возможные решения целого ряда структурных и функциональных проблем. В то же время, мы не говорим о существовании какой-то явно оптимальной последовательности проведения в жизнь рекомендованных изменений. Траектория изменений будет зависеть как от событий в мире, которые, по большому счету, не поддаются контролю со стороны человека, так и от действий и программ будущих мировых лидеров. Тем не менее, в отношении нескольких первоочередных инициатив мы выдвигаем ряд рекомендаций:

1. Всемирная Парламентская Ассамблея (гл. 3). В эпоху развития массовых и почти что мгновенных информационных потоков

политическим лидерам все сложнее игнорировать проявления воли общества, которому они, по идее, служат. Правильно выстроенная Всемирная Парламентская Ассамблея сможет легитимизировать эти проявления воли, пусть даже поначалу речь пойдет только о рекомендательных функциях. Кроме того, ВПА может стать катализатором будущих перемен.

2. Повышение потенциала получения доходов (гл. 11). Немногого можно достигнуть без надежного финансирования. Организация Объединенных Наций могла бы, наконец, избавиться от роли извечного просителя перед горсткой богатейших наций мира (которых такая ситуация обычно устраивает), и увеличить свои нынешние доходы по меньшей мере вдвое путем начисления всем государствам-членам взноса по ставке, для начала - всего 0,1% от их ВНД, с постепенным повышением этой суммы по мере того, как система ООН будет расширять свои возможности по применению этих средств ради общего блага.
3. Корпус мира ООН (гл. 12). Растущее разочарование в ООН и возврат к политике национализма происходят, главным образом, по причине неспособности СБ согласовать меры по поддержанию мира в таких регионах, как Сирия, или ввиду крайней незначительности положительных результатов, достигнутых в ходе многих санкционированных Совбезом, но не обеспеченных достаточными ресурсами миссий. Полноценное реагирование на резонансные конфликты силами Корпуса мира может повернуть эту тенденцию вспять и привести к появлению новых реформаторских инициатив.
4. Адекватный механизм планирования. Сталкиваясь с многочисленными угрозами и вызовами, ООН время от времени давала соответствующим комиссиям поручения выработать рекомендации относительно системных изменений. И хотя подготовленные доклады, как правило, были весьма полезными, в них не хватало критики в адрес ущербной парадигмы Вестфальской системы суверенных государств, на которой базируется нынешняя система. Следует возобновить дебаты и проводить их много месяцев, если не лет, среди наиболее авторитетных государственных деятелей и ученых, выступающих за то, чтобы во главу угла были поставлены долгосрочные интересы всего мира, а не сиюминутные потребности их собственных стран. Если ООН не в состоянии предпринять такие шаги, возглавить эту деятельность должны прогрессивные деятели гражданского общества.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Почему одним из существенных аспектов в проекте демократического федерального мирового правительства является система сдержек и противовесов?**
- 2. Может ли мир функционировать достаточно эффективно на протяжении жизни будущих поколений, не достигнув создания мирового правительства?**
- 3. Сможем ли мы, создавая мировое правительство, гарантировать, что оно будет/останется достаточно демократическим? Насколько существенно, если некоторые государства не будут поначалу соответствовать обычным критериям демократии? Какими методами удавалось обуздать тиранию в прошлом?**
- 4. Можете ли вы привести реальные примеры мирной эволюции недемократических государств в демократические? Как это происходило?**
- 5. Если создавать мировое правительство, должно ли оно быть федеральным по своей природе? Обоснуйте свою точку зрения.**
- 6. Почему для функциональных конституций существенное значение имеют "билли о правах"?**
- 7. Каковы "за" и "против" в вопросе создания коллегиального органа исполнительной власти? (стр. 317)**
- 8. Насколько активно должны содействовать глобально ориентированные политические деятели повышению управленческой компетентности на региональном уровне?**
- 9. Следует ли привлекать к программному планированию под эгидой ООН такие мощные международные структуры, как ВТО, ОЭСР и Бреттон-Вудские организации? Если да, то как?**
- 10. Считаете ли вы, что существенную поддержку получают с наибольшей вероятностью именно четыре описанные выше инициативы (образование Всемирной Парламентской Ассамблея, улучшение финансирования, создание Корпуса мира ООН и совершенствование планирования)? Есть ли среди них инициатива, значение которой, на ваш взгляд, преувеличено?**

***Существуют ли, по вашему мнению, какие-либо другие особо перспективные инициативы? Если да, то почему?***

## **Блок 15: К цели** (стр. 325-342)

### **Почему это важно?** (стр. 325-326)

Хотя практически каждый человек стремится никогда не сталкиваться с бедствиями, которые несут войны, терроризм, нищета и экологические катастрофы, стремления работать на благо решения этой задачи явно недостаточно. У населения в целом, несмотря на всякие вышеперечисленные проблемы, отсутствует всеобщее чувство острой необходимости изменения существующего порядка вещей. В результате мы оказываемся все ближе к коллективному бедствию. Это движение можно и нужно направить вспять. Для этого мы должны мобилизовать волю, мудрость и дух сотрудничества, причем сделать это как можно скорее!

В нашей книге мы выдвинули множество предложений по существенному реформированию нынешней системы глобального управления. Полагаем, что эти предложения позволят человечеству справиться с опасностями, которые кроются в нашем как никогда взаимосвязанном и взаимозависимом мире. У человечества нет реальной альтернативы планированию будущего. Но любой план, даже самый логичный и выверенный до мелочей, не будет иметь ценности, если его не одобрит критическая масса принимающих решения людей и если он не породит в них стремления к целенаправленным действиям. В этом блоке наших методических рекомендаций мы отмечаем ряд ключевых препятствий, стоящих на пути изменений, и указываем некоторые пути их преодоления.

### **Главные вопросы:** (стр. 326-339)

Внутренний политический климат: Переплетение глобальной и местной политики - неизбежное явление. Однако в значительной части мира не слишком признают глобальную политику. В частности, на многих демократических выборах на передний план выходит вопрос не о том, что лучше всего для нашей общей планеты, а о том, что важнее для нашей страны. Невероятно богатые многонациональные корпорации, особенно те, что связаны с т.н. "военно-промышленным комплексом" в США и его эквивалентами в нескольких других мощных державах, непомерно сильно доминируют в политической системе и не слишком обращают внимание на потенциальную роль системы ООН. Во многих важнейших институтах всецело господствуют

финансовые интересы. В общем и целом, причастны к этому средства массовой информации. Царит национализм.

Система образования: большинство систем образования характеризуется поддержкой национализма, главным образом, мягкого, но нередко и шовинистического. С первых дней в школе дети воспитываются в духе безоговорочной преданности государству. Это происходит и в большинстве демократических стран, и автократиях типа Северной Кореи. Дух преданности Земле и всем населяющим ее народам обычно отсутствует. В учебных программах недостаточно внимания уделяется истории, географии и культуре регионов, находящихся за пределами своей страны.

Гражданское общество: Хотя за последние полвека число, равно как и влияние организаций гражданского общества (ОГО) неимоверно выросло, способ эффективно интегрировать их мудрость и опыт в нашу систему глобального управления так и не был изобретен. Кроме того, в гражданском обществе по-прежнему доминирует "глобальный Север", не может оно похвастаться и демократической ответственностью.

Инертность и паралич современной системы ООН: Несовершенство существующей системы ООН, проявляющееся в том, как она реагирует на основные глобальные перемены, и ставшее уже притчей во языцех, отнюдь не случайно. Устав ООН был написан так, чтобы его трудно было дополнить или изменить, благодаря чему и сохранилась мертвая хватка, с которой "постоянная пятерка" удерживает всю организацию, а серьезные структурные реформы исключены. Почти универсальный подход "одна нация - один голос" при принятии решений полностью нереалистичен.

Недостаточная координация реформаторских инициатив: с учетом перечисленных выше трудностей, неудивительно, что в большинстве регионов мира реформаторские инициативы никакой особой популярностью не пользуются. Хотя в ряде стран, особенно, на "глобальном Севере", можно обнаружить небольшие группы, которые в своих программах выступают за реформы, нет общепризнанных и уважаемых лидеров, за исключением разве что папы римского Франциска, равно как и неправительственных организаций, которые настойчиво требовали бы действенного реформирования глобальной системы управления.

## **Возможные решения** (стр. 326-339)

В предыдущих абзацах мы попытались дать объективную картину количества и масштаба препятствий на пути создания конструктивного мира. Какими бы непреодолимыми ни казались эти препятствия, мы убеждены в необходимости фундаментальной реформы и считаем, что в случае непринятия своевременных мер придется заплатить огромную цену, которая будет выражаться в человеческих страданиях и причинении вреда окружающей среде. Очевидного отправного пункта для начала этого процесса нет. Наши главные приоритеты может определить скорее природа, чем деятельность человека. Форсировать изменения способны катастрофы. Но зачем же ждать очередной катастрофы, чтобы начать приводить наш дом в порядок? В качестве ответа на перечисленные вызовы мы предлагаем следующую комплексную, долгосрочную стратегию изменений:

Улучшение внутреннего политического и экономического климата в интересах содействия реформаторской деятельности: мы должны каким-то образом создать или восстановить устойчивый баланс интереса к внутренней и международной политике и понять, какие между ними существуют связи. Граждане должны возратить себе политический контроль, забрав его у МНК, и оказать противодействие военно-промышленному комплексу. Законы должны разрешать СМИ выразить непопулярные политические мнения без страха возмездия.

Формирование системы глобального образования и стимулирование развития духа космополитизма: школы должны прививать глобальный дух, благодаря которому все люди осознают себя членами единой человеческой семьи, гражданами общепланетарного дома, ответственными за благополучие будущих поколений. Системы образования нужно существенно пересмотреть и избавить от враждебности к чужакам. Необходимо культивировать искусство критического мышления. Следует радикально расширить возможности приобретения личного опыта и познания зарубежных культур (включая овладение языками).

Формирование эффективных сетей гражданского общества: необходимо формировать эффективные сети организаций гражданского общества, имеющих родственные программы, искать пути, обеспечивающие действительное признание их коллективного голоса и профессионального потенциала (см. предложения по поводу координационных советов гражданского общества в главе 10.) Достаточно

серьезной работы требует ликвидация разрыва между Севером и Югом в плане эффективности организаций гражданского общества.

**Основные реформы системы ООН:** толчком для запуска механизма реформ могут послужить несколько ключевых изменений. Разработка простой и надежной системы получения доходов способна серьезно укрепить возможности учреждений ООН и восстановить доверие к Объединенным Нациям. Всемирная Парламентская Ассамблея должна со временем стать форумом, где будут услышаны голоса рядовых граждан, и инструментом давления и требования реформ от будущих демократических лидеров. Схема реалистичного взвешенного голосования в учреждениях, которые принимают решения, должна добавить таким решениям авторитета и создать ощущение справедливости. Формирование Корпуса мира позволит обратить вспять дорогостоящее и непродуктивное наращивание военной силы в мире.

**Создание стратегических альянсов:** хотя в роли застрельщиков будут скорее всего выступать сами организации гражданского общества, они должны заручиться поддержкой дальновидных, уважаемых и пользующихся доверием демократических стран как "глобального Севера", так и "глобального Юга". Только эти государства обладают необходимым правовым положением, позволяющим выдвигать инициативы по реформированию на рассмотрение ГА, СБ, (предлагаемой) ВПА и других учреждений ООН. Полезным в политическом смысле должно стать и привлечение в число своих сторонников региональных организаций. Бесценной будет активная поддержка со стороны нобелевских лауреатов и других признанных государственных деятелей (предпочтительно уже ушедших в отставку), философов, ученых, религиозных лидеров и конфессиональных организаций, а также других лидеров общественного мнения.

## **ВОПРОСЫ:**

- 1. Мы ограничили перечень "возможных решений" пятью наиболее приоритетными направлениями, хотя возможны и многие другие. Согласны ли вы с нашим выбором? Если нет, то что стоит добавить, а что - исключить?*
- 2. Представьте, что вы - видный деятель, влияющий на общественное мнение и выступающий за реформы ООН. Какой из*



**выделенных нами пяти областей вы уделите наибольшее внимание? Почему?**

- 3. Как вы считаете: предпочтительнее следовать по пути поэтапных изменений или нужны массовые крупномасштабные перемены? Каковы "за" и "против" каждого из этих подходов?**
- 4. Каким образом глобальные демографические изменения могут содействовать или препятствовать усилиям по реформированию ООН?**
- 5. С учетом периодически возникающих в мире тенденций и контртенденций, к какому сроку, по-вашему, реально появится некая приблизительную модель "конструктивного мира", о котором мы ведем речь?**
- 6. Предположим, что есть определенные страны, не желающие принимать участие в процессе реформ. Должен ли остальной мир идти вперед без них, предполагая или надеясь, что "уклонисты" рано или поздно присоединятся ко всем? Если да, то какова, на ваш взгляд, критическая масса, необходимая для того, чтобы начать движение вперед? Обоснуйте свою точку зрения.**

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ**

*Наша планета - сложный и взаимозависимый организм.*

*Глобальные проблемы требуют глобальных решений.*

*Мир — это моя страна. Все люди — мои братья,  
а моя религия — делать добро. – Томас Пейн.*

*На смену закону силы должна прийти сила закона.*

*Национальный суверенитет не только предоставляет права, но и  
налагает обязанности.*

*Все люди созданы равными и  
наделены неотчуждаемыми правами человека.*

*Правительство должно быть правительством народа, из народа и  
для народа.*

*Прочный мир требует справедливости.*

*Для справедливости нужны обязательные и исполнимые законы.*

*Справедливое законодательство требует демократического  
правления.*

*Таким образом, для прочного мира нужно мировое демократическое  
правительство.*

*Стремление человека к справедливости делает демократию  
возможной, но именно склонность человека к несправедливости  
делает ее необходимой. – Рейнхольд Нибур*

*В поисках изменения давно устоявшейся политической системы  
неизбежны  
неудачи, но их можно преодолеть.*

*Качество и легитимность решений определяются устройством  
принимающих решения учреждений. Правильное устройство  
глобальных систем должно представлять собой компромисс,  
учитывающий интересы разнообразных акторов, выступающих  
на мировой арене. Этого можно достигнуть, приняв на вооружение  
реалистичные формулы взвешенного голосования.*

*Хотя Утопии нам не достигнуть,  
построить конструктивный и последовательно улучшающийся  
мир мы можем.*

***Мы не потому не осмеливаемся, что трудно, —  
трудно оттого, что мы не осмеливаемся. – Сенека.***

***Где хотенье, там и уменье.***

***Отныне судить о внешней политике любого государства следует  
всегда***

***лишь с одной точки зрения: ведет она нас в мир закона и порядка  
или назад к анархии и смерти? – Альберт Эйнштейн.***

***Никакая армия не сравнится с силой идеи, время которой пришло. -  
Виктор Гюго.***

## ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

Объем печатных и электронных материалов по системе ООН и, в более широком смысле, по глобальному управлению, колоссален, чрезвычайно разнообразен и быстро увеличивается. Как бы ни хотелось нам снабдить читателей обширным списком имеющихся работ, мы посчитали целесообразным вместо этого представить здесь весьма ограниченный перечень легкодоступных англоязычных источников, ориентированных, в первую очередь, на неспециалистов, включая учащиеся школ и колледжей, и опубликованных в последнее десятилетие. По счастью, в некоторых из этих книг содержатся великолепные библиографические списки, что даст возможность читателям глубже изучить те или иные отдельные аспекты глобального управления, а также всю систему в целом.

### ПЕЧАТНЫЕ ИЗДАНИЯ

**Fasulo, Linda, *An Insider's Guide to the UN*, third edition. New Haven, CT: Yale University Press, 2015.** *Весьма хорошо написанная книга, представляет собой богато иллюстрированный обзор методов работы и достижений ООН и ее специализированных учреждений.*

**Jolly, Richard, Louis Emmerij, Thomas G. Weiss: *UN Ideas that Changed the World*. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2009.** *Резюме пятнадцати опубликованных ранее томов проекта "Интеллектуальная история Организации Объединенных Наций", последовательно, тема за темой, раскрывающих эволюцию существующих в ООН представлений о том, какой должна быть проводимая политика, и оценивающих достигнутые успехи и случившиеся провалы.*

**Weiss, Thomas G.: "What Happened to the Idea of World Government?"** (Presidential Address at the 50<sup>th</sup> Convention of the International Studies Association, 16 February 2009); // ***International Studies Quarterly*, 53, p. 253-271.** *Прослеживается впечатляющий подъем движения за мировое правительство в ходе и после окончания Второй мировой войны, стремительный спад этого движения в годы холодной войны, нежелание делать эту тему предметом научного обсуждения и ее недавнее возрождение как темы, заслуживающей серьезного рассмотрения.*

**Weiss, Thomas G.: *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, third edition. Malden, MA: Polity Press, 2016.** *Автор данной работы - ведущий ученый-эксперт по Организации Объединенных Наций -*

выявляет многочисленные изъяны системы и указывает ряд практически реализуемых мер, позволяющих в относительно короткие сроки устранить или смягчить эти изъяны.

**Weiss, Thomas G. and Sam Daws (eds.): *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.** Энциклопедический справочник из 40 глав, написанных 48 высококвалифицированными авторами; в справочнике освещаются теоретические посылки, лежащие в основе системы ООН, структура и работа главных органов ООН, основные направления деятельности ООН, отношения ООН с другими акторами и перспективы реформирования.

## ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

<http://www.un.org/>

На сайте **Организации Объединенных Наций** представлена надежная, регулярно обновляемая и легко усваиваемая информация: новости, а также статистические и другие данные на нескольких основных языках. Сайт служит также порталом для перехода к различным ассоциированным с ООН учреждениям, каждое из которых имеет свой собственный сайт.

<http://www.un.org/news/>

**Центр новостей ООН** предлагает краткое содержание наиболее важных новостей Организации Объединенных Наций.

<https://www.theguardian.com/world/unitednations>

Газетные материалы по проблематике, которой занимается ООН, представленные газетой **The Guardian**.

<http://www.wfuna.org/>

**Всемирная федерация ассоциаций содействия Организации Объединенных Наций**, “глобальная некоммерческая организация, представляющая и координирующая деятельность свыше 100 национальных ассоциаций содействия ООН и тысяч входящих в них членов. Руководствуясь нашим видением Объединенных Наций, которые являются мощной силой для противодействия общемировым вызовам и для использования возникающих возможностей, ВФАС ООН направляет свою деятельность на укрепление и совершенствование Объединенных Наций”.

<http://wfm-igp.org/>

**Всемирное федералистское движение – Институт глобальной политики:** “некоммерческая, внепартийная организация, деятельность которой направлена на достижение глобального мира и справедливости путем развития демократических институтов и применения международного права”.

<http://acuns.org/>

**Академический совет по системе ООН,** “глобальная профессиональная ассоциация образовательных и исследовательских учреждений, отдельных ученых и практиков, активно изучающих деятельность ООН, многосторонние отношения, глобальное управление и международное сотрудничество”.

<http://wgresearch.org/>

**Научно-исследовательская сеть по проблемам мирового правительства:** “Содействие научному диалогу о глобальной интеграции”.

<http://wgresearch.org/annotated-bibliography/>

На веб-сайте **Научно-исследовательской сети по проблемам мирового правительства** имеется прекрасный библиографический раздел.

<http://en.unpacampaign.org/>

**Кампания за Парламентскую ассамблею Объединенных Наций,** “глобальная сеть парламентариев, неправительственных организаций, ученых и увлеченных граждан, выступающая за демократическое представительство граждан мира в Организации Объединенных Наций” (см. блок 3).

[http://worldcitizen.wikia.com/wiki/World\\_Federal\\_Government](http://worldcitizen.wikia.com/wiki/World_Federal_Government)

В данной статье рассматривается идея **демократического федерального мирового правительства (ФМП)**. Статья описывает принципы, историю и потенциальные плюсы от создания ФМП, а также содержит ответы на наиболее частые критические замечания (см. блок 14).