

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПО УСТАВУ ООН

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы определения правовой природы Организации Североатлантического Договора как международной региональной организации безопасности в контексте рассмотрения правовых условий и оснований ее создания по Уставу ООН. Проводится анализ Североатлантического Договора и Устава ООН. Методология исследования – сравнительно правовой анализ и историко-правовой анализ функционирования Организации Североатлантического Договора как региональной организации безопасности. Полученные результаты представляют собой научно-обоснованный аналитический материал для решения теоретических и практических вопросов в области международно-правового сотрудничества по обеспечению и укреплению международной безопасности. На основе исторического и общенаучных методов исследования обоснована и достоверно определена правовая природа Организации Североатлантического Договора.

Ключевые слова: международная организация, НАТО, международная безопасность.

Тірек сөздер: халықаралық ұйым, НАТО, халықаралық қауіпсіздік.

Key words: international organization, NATO, international security.

Североатлантический альянс, образованный в 1949 г. представителями 12 стран: Соединенных Штатов Америки, Бельгии, Канады, Дании, Франции, Исландии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Португалии и Великобритании, стал основой для организации военно-политического блока в противовес возрастающему влиянию СССР. В подтверждение этого Договор Североатлантического альянса, подписанный в Вашингтоне 4 апреля 1949 г., предусматривал взаимную защиту и коллективную безопасность первоначально против угрозы агрессии со стороны Советского Союза. Именно США и Великобритания являлись организаторами этого союза, который был создан в период послевоенного времени, когда только начиналась холодная война и большинство стран признавало свою слабость в отношении Советского Союза.

За несколько лет до этого, в августе 1941 г., когда еще шла Вторая мировая война, президент США Теодор Рузвельт и английский премьер-министр Уинстон Черчилль опубликовали Декларацию принципов, объединяющую народы двух стран и направленную на послевоенное устройство мира. Эта декларация стала известна под названием «Атлантическая хартия» [1]. В ней отмечались их надежды на международное сотрудничество и определялся кодекс поведения государств, основанный на уважении суверенитета и права на самоопределение. Через год, в самый разгар войны, они отметили годовщину Атлантической хартии и предложили концепцию союза «Объединенных Наций», опирающегося на объединенные ресурсы и усилия по защите свободы и независимости. В октябре 1945 г. с подписанием Устава ООН идея Объединенных Наций приобрела конкретную форму и суть.

В западной литературе особенно выделялся ряд политических событий 1947-1948 годов, явившихся одним из основных причин военно-политической консолидации Западно-Европейских и Северо-Американских государств, логически завершившихся созданием Организации Североатлантического Договора. Такими событиями, прежде всего, называют усиление Северной группировки Советских Вооруженных Сил в Восточной Пруссии, а также перегруппировка и развертывание дополнительных сил в Восточной части Германии. Это, по их мнению, явилось прямой угрозой суверенитету Норвегии, Греции, Турции и других западноевропейских стран. К этому прибавились: переворот в Чехословакии 1948 г. и незаконная блокада Берлина, начавшаяся в апреле того же года. Подписав в марте 1948 г. Брюссельский договор, пять западноевропейских государств - Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды и Франция - решительно продемонстрировали намерение создать общую систему обороны и укрепить свои связи таким

образом, чтобы иметь возможность противостоять идеологической, политической и военной угрозе своей безопасности.

Вопрос о взаимосвязи обеспечения всеобщего мира и безопасности в отдельных регионах земного шара был взят за основу в определении международных отношений в послевоенный период. Исторический опыт показал, что решение этого сложного вопроса определялось на основе конкретных условий, а не абстрактных систем. Например, в период существования Лиги Наций, не имевшей достаточных прав и средств для предотвращения агрессии, задача обеспечения мира решалась путем организации коллективной безопасности на региональной основе (Восточный пакт, договоры о взаимной помощи между СССР, Великобританией и Францией и др.) [2]. Создание сети региональных пактов безопасности могло бы стать не только дополнительной гарантией в рамках Статута Лиги Наций, но и средством усиления самой этой организации как инструмента обеспечения всеобщей безопасности. В то же время по-иному должен был ставиться вопрос о сочетании форм и методов обеспечения всеобщей и европейской безопасности при создании новой организации мира, в отличие от Лиги Наций, имевшей бы в своем распоряжении всё необходимое для сохранения всеобщего мира и безопасности, а также для предотвращения новой агрессии. При соблюдении этого условия главная ответственность за поддержание международного мира ложилась бы на всемирную организацию [3].

Вопрос о взаимосвязи между европейской и международной безопасностью занял важное место в ходе переговоров между участниками антигитлеровской коалиции относительно создания новой организации защиты мира и обеспечения международной безопасности. Необходимость его решения вызывалась, в частности тем обстоятельством, что в момент создания такой международной организации уже были заложены в Европе основы региональной системы безопасности в виде договоров о взаимной помощи, заключенных между европейскими государствами.

Исходные позиции участников антигитлеровской коалиции относительно подхода к проблеме взаимосвязи европейской и международной безопасности не во всем совпадали. В частности, СССР выступал за то, чтобы при создании Организации Объединенных Наций было обеспечено сочетание обязательств ее участников по поддержанию мира с их обязательствами, вытекающими из союзнических соглашений по послевоенному мирному устройству и договоров о взаимной помощи. Администрация Теодора Рузвельта придерживалась мнения, что с созданием ООН потеряют свое значение договоры о взаимной помощи и поддержание мира должно стать исключительно компетенцией США, СССР, Великобритании и Китая (концепция четырех полицейских). Правительство Уинстона Черчилля имело в виду создать под видом региональной организации безопасности в Европе обособленную группировку государств, направленную, прежде всего против СССР [4].

Вопрос о необходимости учреждения международной организации по поддержанию всеобщего мира и безопасности был рассмотрен на конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании в Москве 19-30 октября 1943 г. Основы деятельности будущей международной организации были изложены в Декларации четырех государств по вопросу всеобщей безопасности [5]. В Декларации было уделено особое внимание послевоенному сотрудничеству и обеспечению международного мира и безопасности. В связи с этим признавалась необходимость учредить международную организацию, основанную на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств, больших и малых, которые будут ее членами (п.4). В Декларации говорилось, что, пока не будет установлена система всеобщей безопасности, участники Декларации четырех держав и Франция будут консультироваться друг с другом, а когда этого потребуют обстоятельства - и с другими членами Объединенных Наций с целью совместных действий сообщества наций для поддержания международного мира и безопасности (п.5).

В решениях Московской конференции получила первое конкретное выражение идея о главной ответственности ведущих мировых держав за поддержание мира и международной безопасности. Впоследствии пункт 5 Декларации был закреплен в договорно-правовом порядке в Уставе ООН (ст. 106) и получил силу нормы действующего современного международного права.

Положение о главной ответственности ведущих мировых держав за поддержание мира и международной безопасности было основано на конкретном историческом опыте, а не на

абстрактных рассуждениях о формальном "равенстве". Это был новый подход к решению проблемы международной безопасности. Он устранял существенный недостаток Лиги Наций, в которой под формальным предлогом сохранения одинаковых прав и обязательств всех ее членов фактически блокировалось принятие эффективных мер по пресечению агрессии.

Выработка Устава ООН, включая решение таких проблем, как сочетание поддержания всеобщего мира и безопасности в рамках Организации Объединенных Наций и обеспечения безопасности в отдельных районах мира на основе региональных соглашений, происходила в ходе трех международных конференций: в Думбартон-Оксе, Ялте и Сан-Франциско, в острой борьбе мнений. В процессе конференции в Думбартон-Оксе (21 августа - 29 октября 1944 г.) главным принятым решением было подтверждение действия всех региональных соглашений, заключенных между союзниками в период с 1940 по 1944 г.г. Основные разногласия союзников касались положений о Совете Безопасности, а именно о процедуре принятия решений по важнейшим вопросам обеспечения международной и региональной безопасности. Разрешение данной проблемы произошло в ходе Крымской конференции, проходившей с 4 по 11 февраля 1945 г., на которой был принят порядок голосования в Совете Безопасности на основе единогласия его пяти постоянных членов. Однако решение о региональных соглашениях, принятое в Думбартон-Оксе, стало толковаться представителями правительств Великобритании и Бельгии как допускающее создание обособленного западноевропейского военного союза.

Конференция в Сан-Франциско, прошедшая с 25 апреля по 26 июня 1945г. окончательно расставила все точки в появлении новой международной организации, получившая название Организация Объединенных Наций. Помимо принципиальных положений, принятых на конференции, особенно острым стал вопрос вокруг согласования компетенции Совета Безопасности и региональных соглашений в вопросах обеспечения мира и безопасности, в частности, в Европе [6]. В итоге рассмотрения вопроса о соотношении деятельности Совета Безопасности с действиями по региональным соглашениям была согласована глава VIII Устава ООН (ст. 52-54).

В результате длительных дискуссий по формулировке права на самооборону за основу был взят принцип сочетания главной ответственности Совета Безопасности за поддержание мира и безопасности с усилиями по обеспечению европейской безопасности на региональной основе для разрешения таких вопросов, которые определены в ст. ст. 52 и 53 Устава ООН.

Положения Устава ООН исключали какие-либо правовые основания для создания замкнутых военно-политических блоков. Как отмечали английские комментаторы Устава ООН Бентвич и Мартин, создатели Устава ввели в его текст ряд правовых гарантий, чтобы уменьшить опасность возникновения обособленных союзов и блоков.

Организация Объединенных Наций была создана как инструмент поддержания и укрепления международного мира и безопасности на основе совместных действий государств. Преамбула Устава ООН установила основы международного мира: искоренение войны; утверждение веры в основные права человека; повышение значения международного права; содействие социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе - и определила, что в этих целях необходимо выполнять три основных условия: проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи; объединить силы для поддержания международного мира и безопасности; обеспечить принятием принципов и установлением методов, чтобы вооруженные силы применялись не иначе как в общих интересах [7].

В соответствии с Уставом ООН поддержание всеобщего мира и безопасности должно строиться на базе общепризнанных принципов и норм международного права и осуществляться Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности, компетенция которых в этой сфере четко разграничена.

Помимо всеобщей системы международной безопасности Устав ООН предусматривает возможность создания региональных систем поддержания международного мира. Устав, как определено в его ст.52, «...не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов по поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что эти соглашения или органы и их деятельность совместимы с целями и принципами Устава ООН».

Из этого следует, что региональные системы безопасности составляют часть всемирной системы безопасности. Устав ООН установил взаимосвязь между Советом Безопасности и региональными соглашениями и органами. В рамках таких соглашений и органов государства должны прилагать усилия для мирного разрешения местных споров до их передачи в Совет Безопасности. Со своей стороны, Совет обязан поощрять мирное разрешение местных споров при помощи таких региональных соглашений и органов по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе. Конечно, это не означает, что Совет Безопасности не может на любой стадии спора провести расследование с целью определения, не угрожает ли продолжение спора поддержанию международного мира и безопасности.

Совет Безопасности вправе использовать такие региональные соглашения или органы для принудительных действий под своим руководством. Однако никакие принудительные действия не могут быть предприняты региональными органами или в силу региональных соглашений без полномочий от Совета Безопасности.

Региональные соглашения и организации по обеспечению безопасности не являются вспомогательными органами ООН и функционируют самостоятельно. Вместе с тем они ни в коей мере не затрагивают главной ответственности Совета Безопасности за поддержание международного мира. В связи с этим в Уставе ООН было сделано разграничение компетенции Совета Безопасности ООН и региональных организаций в вопросах применения принудительных мер по пресечению агрессии. В соответствии со ст. 52 Устава принудительные действия против агрессора в силу региональных соглашений или региональными органами могут быть предприняты либо по поручению и под руководством Совета Безопасности ООН, либо по поручению Совета Безопасности [8].

Вместе с тем ст. ст. 51 и 53 Устава ООН, предусматриваются исключения из этого общего положения. В частности, государства - участники региональных соглашений или организаций на основе права на индивидуальную или коллективную самооборону могут применять принудительные меры для пресечения вооруженного нападения на одно из них, до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности. Следовательно, Устав ООН не запрещает предварительной договоренности участников системы безопасности в Европе о коллективной самообороне против агрессии.

Устав разграничил также компетенции между ООН и региональными организациями в области мирного урегулирования споров, ограничив сферу деятельности государств по региональным соглашениям мирным разрешением лишь «местных споров» (ст. 52 п.3). Однако и в этом случае сохраняются решающие полномочия Совета Безопасности ООН расследовать «любой спор», в том числе и местный, или ситуацию для определения того, не могут ли они угрожать международному миру и безопасности. Следовательно, никакие региональные соглашения о методах мирного урегулирования споров не могут противоречить соответствующим положениям Устава ООН.

Устав ООН определил лишь общие принципы соотношения обязательств государств-участников по Уставу ООН и по региональным соглашениям в вопросах по поддержанию международного мира и безопасности. Естественно, что он не охватывает всех ситуаций, которые могут возникнуть в процессе создания региональных систем безопасности. Только сама практика развития международных отношений может определить конкретные элементы будущих региональных систем безопасности. Однако при всех обстоятельствах такие системы должны быть совместимы с целями и принципами ООН, а обязательства ее участников должны соответствовать положениям Устава.

Таким образом, положения Устава ООН стали прямой и непосредственной основой для создания региональных систем безопасности, посредством подписания международных региональных соглашений во всем мире и, в частности, в Европе, коим и стал Североатлантический Договор.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1 Справочник НАТО. Отдел информации и прессы. Брюссель, 1999. С. 12.

2 Международные отношения и внешняя политика СССР (1917-1960). Сборник документов. / Сост. Ю.Ф.Кузнецов. М., "Международные отношения", 1961, с. 137.

- 3 Бирюков П.Н. Международное право. Учебное пособие- М.: Юрист, 1998, с.164.
- 4 Международные отношения и внешняя политика СССР (1917-1960). Сборник документов. / Сост. Ю.Ф.Кузнецов. М.: "Международные отношения", 1961, с. 137.
- 5 Собакин В.К. Равная безопасность. М.: "Международные отношения", 1984, с. 43.
- 6 Международные отношения после Второй мировой войны. / Гл. ред. Г.Б. Иноземцев. Т.12. М., 1962, с. 89.
- 7 Международное право: Учебник для вузов. / Г.В. Игнатенко.М.: "Высшая школа", 1995, с. 207.
- 8 Сборник документов по международному праву. Т. 1. / Под общ. ред. К.К. Токаева. Сост. Атанов М.М., Ибрашев Ж.О., Ауталинова А.С. и др. Алматы: САК, 1998, с. 26.

REFERENCES

- 1 Spravochnik NATO. Otdel informacii i pressy. Brjussel', 1999. S. 12.
- 2 Mezhdunarodnye otnoshenija i vneshnjaja politika SSSR (1917-1960). Sbornik dokumentov. / Sost. Ju.F.Kuznecov. M., "Mezhdunarodnye otnoshenija", 1961, s. 137.
- 3 Birjukov P.N. Mezhdunarodnoe pravo. Uchebnoe posobie- M.: Jurist#, 1998, s.164.
- 4 Mezhdunarodnye otnoshenija i vneshnjaja politika SSSR (1917-1960). Sbornik dokumentov. / Sost. Ju.F.Kuznecov. M.: "Mezhdunarodnye otnoshenija", 1961, s. 137.
- 5 Sobakin V.K. Ravnaja bezopasnost'. M.: "Mezhdunarodnye otnoshenija", 1984, s. 43.
- 6 Mezhdunarodnye otnoshenija posle Vtoroj mirovoj vojny. / Gl. red. G.B. Inozemcev. T.12. M., 1962, s. 89.
- 7 Mezhdunarodnoe pravo: Uchebnik dlja vuzov. / G.V. Ignatenko.M.: "Vysshaja shkola", 1995, s. 207.
- 8 Sbornik dokumentov po mezhdunarodnomu pravu. T. 1. / Pod obshh. red. K.K. Tokaeva. Sost. Atanov M.M., Ibrashev Zh.O., Autalinova A.S. i dr. Almaty: SAK, 1998, s. 26.

Резюме

Мақалада халықаралық аймақтық қауіпсіздік ұйымы ретінде Солтүстікатлантикалық келісім ұйымының БҰҰ жарғысына сәйкес құрылуының негіздері мен құқықтық талаптарының құқықтық табиғаты қарастырылады. Солтүстікатлантикалық Ұйымның Келісіміне және БҰҰ жарғысына талдау жасалады. Зерттеудің әдіснамасы - Солтүстікатлантикалық альянстың аймақтық қауіпсіздік ұйымы ретінде қызметіне салыстырмалы құқықтық және тарихи құқықтық талдау жүргізіледі. Қол жеткізілген нәтижелер халықаралық қауіпсіздікті нығайту және қамтамасыз ету бойынша халықаралық-құқықтық ынтымақтастық саласында теоретикалық және тәжірибелік мәселелерді шешу үшін қолданылатын ғылыми негізделген талдамалы мәлімет болып табылады. Тарихи және жалпы ғылыми зерттеу тәсілдердің негізінде Солтүстікатлантикалық келісім ұйымының құқықтық табиғаты анықталды.

LEGAL ISSUES FOR THE ESTABLISHMENT AND FUNCTIONING OF REGIONAL SECURITY SYSTEM UNDER THE UN CHARTER

Summary

The article examines the definition of the legal nature of North Atlantic Treaty Organization as an international regional security organization in the context of the legal environment and bases its creation under the UN Charter. The analysis is conducted on North Atlantic Treaty and the UN Charter. Research Methodology - comparatively legal analysis, historical and legal analysis of the functioning of North Atlantic Treaty Organization as a regional security organization. The obtained results are scientifically sound analytical material for solving theoretical and practical issues in the field of international legal cooperation for the promotion and strengthening of international security. On the basis of historical and scientific methods of research grounded and reliably determined the legal nature of North Atlantic Treaty Organization.