

## ЕДИНСТВО В ПОЛЬЗУ МИРА

**Кристиан Томушат**

*Почетный профессор Университета Гумбольдта, Берлин*

3 ноября 1950 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 377 А (V), озаглавленную «Единство в пользу мира». Принятие этой резолюции стало ответом на действия Союза Советских Социалистических Республик (СССР), пытавшегося заблокировать любое решение Совета Безопасности о принятии мер с целью защиты Корейской Республики от агрессии со стороны вооруженных сил Северной Кореи. В июне 1950 года, на начальной стадии этого вооруженного конфликта, Совет Безопасности рекомендовал государствам — членам Организации Объединенных Наций «предоставить Корейской Республике ту помощь, которая может оказаться необходимой для отражения вооруженного нападения и восстановления в этом районе международного мира и безопасности» (резолюция 83 (1950) от 27 июня 1950 года). Принятие этой резолюции стало возможным, поскольку в тот момент СССР бойкотировал заседания Совета Безопасности, пытаясь добиться предоставления зарезервированного за Китаем места постоянного члена коммунистическому правительству в Пекине. СССР предполагал, что в его отсутствие Совет Безопасности не сможет выполнять свои функции, поскольку пункт 3 статьи 27 Устава гласит, что основные резолюции Совета Безопасности считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов, «включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета». Однако большинство членов Совета Безопасности придерживались одобренной позже Международным Судом точки зрения, согласно которой отсутствие СССР в зале заседаний не может помешать ключевому органу Организации Объединенных Наций действовать на законных основаниях (*Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности, Консультативное заключение, Доклады Международного Суда за 1971 год*, стр. 16, пункт 22). В августе 1950 года СССР, поняв, что его протесты не приносят результатов, вновь отправил на заседание Совета свою делегацию, которая проголосовала против принятия представленного Соединенными Штатами проекта резолюции, в котором осуждалось постоянное игнорирование Организацией Объединенных Наций со стороны властей Северной Кореи. Для выхода из этого тупика Соединенные Штаты, вдохновляемые своим государственным секретарем Динем Ачесоном, убедили Генеральную Ассамблею в том, что в соответствии со статьей 14 Устава она должна принять на себя субсидиарную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Итогом этих усилий стала резолюция 377 А (V).

Наиболее важной частью резолюции 377 А (V) является раздел А, в котором говорится, что, если Совет Безопасности, в результате разногласий постоянных членов, оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности, то Генеральная Ассамблея должна немедленно рассмотреть этот вопрос. Предлагаются соответствующие процедурные и существенные меры. Прежде Во первых, если Ассамблея не заседает, то она может собраться на чрезвычайную специальную сессию по требованию Совета Безопасности или большинства ее членов. Кроме того, такая сессия созывается с целью вынесения необходимых рекомендаций относительно «коллективных мер, включая... применение, когда это необходимо, вооруженных сил». Из формулировок резолюции ясно следует, что Генеральная Ассамблея никогда не сможет полностью заменить Совет Безопасности в этой области.

Соответственно, речь идет только о «рекомендациях», то есть заявлениях, не имеющих обязательной юридической силы. Кроме того, в соответствии с резолюцией 377 А (V) были также учреждены два вспомогательных органа: Комиссия по наблюдению за поддержанием мира, которая функционировала до 1960 года, и Комитет коллективных мероприятий, который проработал только два года. Ни один из этих органов не сыграл сколь-нибудь значительной роли.

Хотя Генеральная Ассамблея и не пыталась взять на себя полномочия, подобные закрепленным в главе VII Устава, понятно, что изначально резолюция 377 А (V) в значительной степени противоречила положениям Устава. В статьях 11 и 12 однозначно говорится о главенствующей роли Совета Безопасности в решении всех вопросов, касающихся международного мира и безопасности. Что касается процедуры, то пункт 1 статьи 12 гласит, что, когда Совет Безопасности выполняет возложенные на него функции по отношению к какому-либо спору или ситуации, «Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся данного спора или ситуации». С другой стороны, если возникает необходимость предпринять соответствующие «действия», то Генеральной Ассамблее вменяется в обязанность передать данный вопрос на рассмотрение Совету (пункт 2 статьи 11). Однако поддерживать такой порядок действий нелегко. С политической точки зрения очевидно, что при возникновении серьезного конфликта не слишком разумно оставлять Генеральную Ассамблею в стороне. Поэтому логично, что впоследствии пункт 2 статьи 11 и пункт 1 статьи 12 начали постепенно терять свою значимость, и резолюция 377 А (V) стала лишь одним из многочисленных элементов этого процесса. В своем Консультативном заключении о *правовых последствиях строительства стены на оккупированной палестинской территории* Международный Суд формально подтвердил, что, как показала практика, запрет на одновременные действия устарел (*Доклады Международного Суда 2004 год*, стр. 136, пункты 27–28).

До настоящего времени было созвано десять чрезвычайных специальных сессий. Первая сессия состоялась в связи с начавшейся в 1956 году войной между Израилем и Египтом и нападением Великобритании и Франции на район Суэцкого канала; десятая чрезвычайная специальная сессия, на которой рассматривались вопросы, касающиеся оккупации Израилем палестинской территории, началась в 1997 году и до сих пор не закончилась (ее работа была временно приостановлена пунктом 13 резолюции ES-10/16 от 17 ноября 2006 года и может быть возобновлена в любое время по просьбе государств-членов).

Согласно политическим критериям, можно выделить различные модели действий. Если члены Совета Безопасности единогласно просят о созыве такой сессии, то согласованность действий между двумя главными органами Организации Объединенных Наций не нарушается. Разразившийся в 1958 году кризис в Ливане побудил Совет Безопасности созвать чрезвычайную специальную сессию Генеральной Ассамблеи (резолюция 129 (1958) от 7 августа 1958 года). Это было сделано без упоминания напрямую резолюции 377 А (V), поэтому могут возникнуть сомнения в том, можно ли в данном случае говорить о применении резолюции, поскольку разногласий между постоянными членами не наблюдалось. Вопрос о ситуации в Ливане был передан на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, поскольку Совет Безопасности не мог предложить никакого решения. Вторая ситуация возникает тогда, когда большинство членов Совета Безопасности голосуют против других членов, включая постоянных членов. В подобных случаях право вето не действует, поскольку решение о передаче вопроса на рассмотрение Генеральной Ассамблеи считается процедурным решением и по этой причине не подлежит

блокированию. Очевидно, что первая чрезвычайная специальная сессия была созвана Советом Безопасности, против сопротивления Франции и Соединенного Королевства (резолюция 119 (1956) от 31 октября 1956 года). В ходе венгерского кризиса, который развертывался примерно в то же время, роли распределились по-другому, поскольку против принятия соответствующего решения выступал только СССР (резолюция 120 (1956) от 4 ноября 1956 года). Подобное положение дел наблюдалось и при проведении чрезвычайных специальных сессий по Республике Конго (резолюция 157 (1960) от 17 сентября 1960 года: Польша и СССР были против), по конфликту между Индией и Пакистаном в связи с вопросом Восточного Пакистана/Бангладеш (резолюция 303 (1971) от 6 декабря 1971 года: воздержались Франция, Польша, СССР и Соединенное Королевство) и по Афганистану (резолюция 462 (1980) от 9 января 1980 года: Германская Демократическая Республика и СССР были против). Полная независимость от Совета Безопасности достигается тогда, когда Генеральный секретарь созывает чрезвычайное специальное заседание по просьбе члена Организации Объединенных Наций, действующего при поддержке большинства членов Генеральной Ассамблеи. Созыв седьмой чрезвычайной специальной сессии по Палестине (1980–1982 годы) был инициирован Сенегалом, восьмая чрезвычайная специальная сессия по Намибии (1981 год) была созвана по просьбе Зимбабве, а десятая чрезвычайная специальная сессия — по просьбе Катара в качестве Председателя Группы арабских государств в Организации Объединенных Наций. Очевидно, что подавляющее большинство стран третьего мира при подобных обстоятельствах могут проявлять себя в полной мере. Срочные вопросы также могут решаться в ходе очередных сессий Генеральной Ассамблеи, если Совет Безопасности не принимает никаких мер в связи с тем, что один из постоянных членов проголосовал против. (Ярким примером является резолюция 41/38 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1986 года, касающаяся военного нападения с воздуха и моря на Ливию, совершенного Соединенными Штатами.)

Хотя передача полномочий Генеральной Ассамблее первоначально не входила в планы составителей Устава, в настоящее время тот факт, что чрезвычайные специальные сессии стали неотъемлемым элементом правовой системы Организации Объединенных Наций, не вызывает никаких возражений. С другой стороны, необходимость проведения таких сессий сейчас не столь велика, поскольку вот уже много лет Генеральная Ассамблея зачастую заседает не только в рамках обычного периода с сентября по декабрь. В течение нескольких месяцев, предшествующих началу новой сессии в сентябре сессии регулярно возобновляются на короткие периоды в рамках пленарных заседаний. В первые годы государства-члены не были представлены в Нью-Йорке в течение года. Сегодня Генеральная Ассамблея может решить срочные вопросы незамедлительно. Как уже говорилось, десятая чрезвычайная специальная сессия, которая началась в 1997 году, еще не закончена и в течение многих лет работала параллельно с очередными сессиями Генеральной Ассамблеи. (В своем консультативном заключении по делу о *строительстве стены* (Доклады Международного Суда, за 2004 год, стр. 152, пункт 34) Международный Суд не выдвинул никаких возражений против подобной практики.) Эта сессия стала специальным форумом для рассмотрения стратегий и методов Израиля по отношению к оккупированным палестинским территориям, что полностью изменило ее характер и обеспечило переход от заседания, созданного для обсуждения срочных вопросов, к формату постоянной, но работающей с перерывами конференции по теме, имеющей первостепенное значение для международного сообщества.

Очевидно, что ключевым элементом резолюции 377 А (V) было утверждение о том, что Генеральная Ассамблея может, если сочтет необходимым, рекомендовать принятие коллективных мер, включая применение силы. В этом основном смысле резолюция применялась только один раз — в ходе корейского кризиса. В своей резолюции 498 (V) от 1 февраля 1951 года Генеральная Ассамблея констатировала, что Китайская Народная Республика совершила агрессию в Корею (пункт 1) и «предложила всем государствам и властям и впредь оказывать всемерное содействие акции Организации Объединенных Наций в Корею» (пункт 4), что, несомненно, означало военную помощь. В резолюции не содержится прямой ссылки на резолюцию «Единство в пользу мира», однако подчеркивается, что Совет Безопасности, «ввиду отсутствия единогласия среди его постоянных членов, не был в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности» (преамбула). Таким образом, эта формулировка дословно взята из резолюции 377 А (V). Учреждение резолюцией 1000 (ES-I) от 5 ноября 1956 года такой операции по поддержанию мира, как первые Чрезвычайные вооруженные силы Организации Объединенных Наций (ЧВС ООН I) с целью контроля границы между Израилем и Египтом, не входит в эту категорию, поскольку ЧВС ООН I предназначались не для выполнения каких-либо боевых функций, а для нейтрализации конфликта исключительно своим присутствием для разъединения двух враждующих сторон в соответствии с «классической» концепцией поддержания мира, которая была разработана по этому случаю. В целом, нелегко разграничить «меры», предусмотренные конкретно резолюцией 377 А (V), и другие меры, которые Генеральная Ассамблея может беспрепятственно рекомендовать в рамках своего общего мандата. В соответствии с Консультативным заключением Международного Суда по делу об *определенных расходах*, исключительные полномочия Совета Безопасности ограничиваются принудительными мерами или действиями по силоприменению (*Определенные расходы Организации Объединенных Наций (пункт 2 статьи 17 Устава), Консультативное заключение от 20 июля 1962 года, Доклады Международного Суда за 1962 год*, стр. 151, пункт 164), однако Международный Суд не обсуждал конкретно последствия резолюции 377 А (V). В этой связи, в частности, возникает вопрос о том, как должны квалифицироваться меры по введению эмбарго, ранее постоянно применяемое Генеральной Ассамблеей в ущерб Южной Африке (эта практика началась с резолюции 41/35 F от 10 ноября 1986 года). В любом случае, постоянной составляющей резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся вооруженных конфликтов, стал обращенный к сторонам призыв воздержаться от военных действий и вывести войска на собственные территории (см., например, резолюцию 62/243 от 14 марта 2008 года о положении на оккупированных территориях Азербайджана). В соответствии с резолюцией 377 А (V) подобные просьбы считаются не требующими особой легитимации.

Резолюция 377 А (V) обладает потенциалом, который может нарушить сбалансированное равновесие сил в Организации Объединенных Наций и который не раскрыт в недавнем описании роли и авторитета Генеральной Ассамблеи (см. пункт 1 приложения к резолюции 60/286 от 8 сентября 2006 года). Однако на самом деле он может быть использован против Совета Безопасности только в случае общего недовольства политикой постоянных членов. Несмотря на явное численное превосходство, многие члены Организации Объединенных Наций слишком слабы для того, чтобы попытаться оспорить решения, принимаемые в Совете Безопасности. Любое применение резолюции «Единство в пользу мира» в целях принятия принудительных мер потребует поддержки по крайней мере одного из постоянных членов. До настоящего времени резолюция 498 (V) от 1951 года остается единственным примером ситуации, в которой Генеральная Ассамблея,

находившаяся в тот момент под сильным западным влиянием, рекомендовала принятие подобных мер, несмотря на упорное сопротивление одного из постоянных членов.

### **Соответствующие материалы**

#### ***А. Судебная практика***

Международный Суд, *Определенные расходы Организации Объединенных Наций (пункт 2 статьи 17 Устава), Консультативное заключение от 20 июля 1962 года, Доклады Международного Суда за 1962 год*, стр. 151.

Международный Суд, *Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности, Консультативное заключение, Доклады Международного Суда за 1971 год*, стр. 16.

Международный Суд, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории, Консультативное заключение, Доклады Международного Суда за 2004 год*, стр. 136.

#### ***В. Документы***

##### ***Совет Безопасности***

Резолюция 83 (1950) от 27 июня 1950 года (Протест против агрессии, которой подверглась Корейская Республика).

Резолюция 119 (1956) от 31 октября 1956 года (Жалоба Египта против Соединенного Королевства и Франции).

Резолюция 120 (1956) от 4 ноября 1956 года (Положение в Венгрии).

Резолюция 129 (1958) от 7 августа 1958 года (Протест Ливана — Протест Иордании).

Резолюция 157 (1960) от 17 сентября 1960 года (Вопрос о Конго).

Резолюция 303 (1971) от 6 декабря 1971 года (Положение на индо-пакистанском субконтиненте).

Резолюция 462 (1980) от 9 января 1980 года (Международный мир и безопасность).

##### ***Генеральная Ассамблея***

Резолюция 498 (V) от 1 февраля 1951 года (Интервенция в Корее Центрального народного правительства Китайской Народной Республики).

Резолюция 1000 (ES-I) от 5 ноября 1956 года (ЧВС ООН I).

Резолюция 41/35 F от 10 ноября 1986 года (Политика апартеида, проводимая правительством Южной Африки).

Резолюция 41/38 от 20 ноября 1986 года (Декларация Ассамблеи глав государств и правительств Организации африканского единства о военном нападении с воздуха и моря на Социалистическую Народную Ливийскую Арабскую Джамахирию, совершенном нынешней администрацией Соединенных Штатов в апреле 1986 года).

Резолюция 60/286 от 8 сентября 2006 года (Активизация работы Генеральной Ассамблеи).

Резолюция ES-10/16 от 17 ноября 2006 года (Незаконные действия Израиля в оккупированном Восточном Иерусалиме и на остальной части оккупированной палестинской территории).

Резолюция 62/243 от 14 марта 2008 года (Положение на оккупированных территориях Азербайджана).

### **С. Доктрина**

J. Andrassy, “Uniting for Peace”, *American Journal of International Law*, vol. 50 (1956) 563–582.

J. Krasno and M. Das, “The Uniting for Peace Resolution and Other Ways of Circumventing the Authority of the Security Council”, in: B. Cronin and I. Hurd (eds.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, London et al.: Routledge, 2008, 173-195.

K. S. Petersen, “The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950”, *International Organization*, vol. 13 (1959) 219–232.

H. Reicher, “The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20 (1982) 1–49.

E. Stein and R. Morrissey, “Uniting for Peace Resolution”, in: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam et al.: Elsevier, 2000, 1232–1235.

C. Tomuschat, “‘Uniting for Peace’: ein Rückblick nach 50 Jahren”, *Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization*, vol. 76 (2001) 289–303.

D. Zaum, “The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution”, in: Low, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 154–174.

A. Zimmermann, “Uniting-for-Peace und Gutachtenanfragen der Generalversammlung”, in: *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, 909–925.