

Дискуссия о принципах формирования основополагающих структур ООН в процессе создания организации

Новик Дмитрий Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Ведущий специалист Управления международного сотрудничества
Аспирант кафедры американских исследований ФМО СПбГУ
novikdg@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматривается ряд аспектов переговорного процесса между представителями СССР, Великобритании и США на Думбартон-Окской и Ялтинской (Крымской) конференциях периода Второй мировой войны. На этих конференциях были приняты основные решения, приведшие к созданию центрального элемента послевоенной системы международных отношений — Организации Объединенных Наций. Путь к созданию ООН был весьма сложен. В статье рассматриваются проблемы голосования в будущем Совете Безопасности по спорным вопросам, а также проблема первоначального членства в организации, в частности вхождение в ООН союзных республик СССР в качестве самостоятельных членов. Основы нынешней ООН закладывались в Думбартон-Оксе и Ялте, именно оттуда происходят как ее сильные стороны, так и ее слабости. В наше время на повестке дня стоит неотложный вопрос о глубоком реформировании структур ООН, включая Совет Безопасности. В этих условиях важно иметь понимание того, в каком историческом контексте создавалась та или иная структура, поскольку, не пройдя серьезной реформы, ООН не может обеспечить эффективности своих структур в современных условиях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

США, СССР, Великобритания, ООН, Ялтинская конференция, Думбартон-Окская конференция, Совет Безопасности, Вторая мировая война, переговоры

Novik D. G.

Discussion on the Principles of Formation of Fundamental Structures of the UN during the Creation of the Organization

Novik Dmitry Guennadievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Leading Expert of the Department of the International Cooperation
Graduate student of Chair of the American researches of St. Petersburg State University
novikdg@gmail.com

ABSTRACT

The article covers the negotiation process between USSR, USA and UK representatives during Dumbarton Oaks and Yalta (Crimean) conferences. The decisions made on these conferences led to the establishment of the core element of the post-war international system — the United Nations Organization. The road towards its establishment was a very difficult one. The issue on the future Security Council voting procedure indisputable cases, along with the issue on the initial UN members, notably, the participation of the USSR republics as separate UN members are covered in this article.

The basis of the present UN lies in Dumbarton Oaks and Yalta conferences, as well as the roots of its strengths and weaknesses. Nowadays, the problem of UN structures urgent reform, including Security Council reform is on the world's agenda. In such situation, a clear comprehension of the historical background of the UN structures formation is essential. Without the reform, the UN can not ensure the effectiveness of its structures in modern context.

KEYWORDS

USA, USSR, UK, UN, United Nations, Dumbarton Oaks conference, Yalta (Crimean) conference, Security Council, Second World War, negotiations

В текущем 2015 г. исполняется 70 лет крупнейшей международной организации — Организации Объединенных Наций. Начавший свою работу после самой жестокой и разрушительной войны в истории человечества, этот международный институт был призван, согласно Уставу, «избавить грядущие поколения от бедствий войны». В настоящее время существуют самые различные оценки эффективности деятельности ООН, порой диаметрально противоположные. Не останавливаясь подробно на таких оценках, хотелось бы отметить, что было бы не вполне корректно давать характеристику деятельности организации с позиции ее успешности либо неуспешности, не принимая во внимание общий исторический контекст ее создания, а также конкретные решения, принятые на стадии подготовки к созданию этой организации.

Как известно, основные принципы и основы организационной структуры будущей Организации Объединенных Наций были сформулированы лидерами США, Великобритании и СССР Ф. Д. Рузвельтом, У. Черчиллем и И. В. Сталиным на Ялтинской (Крымской) конференции, проходившей с 4 по 11 февраля 1945 г. На этой конференции были приняты решения по многим важным вопросам послевоенного устройства мира, как связанные с созданием ООН, так и иного характера. Фактически современный облик ООН был во многом сформирован как раз в Ялте. При этом не следует забывать, что принятию окончательных решений предшествовали долгие и сложные переговоры. В частности, ялтинской конференции предшествовала конференция представителей внешнеполитических ведомств трех держав в Думбартон-Оксе (США), на которой были выработаны основные предложения по структуре ООН, позднее принятые или видоизмененные в Ялте.

В настоящее время важно вернуться к истории и опыту конференций союзников периода Второй мировой войны, в частности Думбартон-Окской и Ялтинской, не только с целью более подробного изучения процесса формирования уникальной международной организации, какой является Организация Объединенных Наций, но также и для того, чтобы показать ход переговорного процесса между США, Великобританией и СССР. Эти конференции, на наш взгляд, представляют собой важный пример дипломатического переговорного процесса, в котором стороны, имея свои, во многом взаимопротиворечащие интересы и позиции, смогли ради общей цели найти взаимоприемлемый компромисс по всем или большинству проблемных вопросов.

Важное место в переговорном процессе занимала, среди прочего, проблема структуры, функций и принципов работы центрального органа будущей международной организации — Совета Безопасности. Путем долгих переговоров и взаимных уступок была выработана такая структура совета, которая была приемлема для всех трех участвующих сторон. Решения, принятые в Думбартон-Оксе и Ялте, определили, каким стал орган ООН, непосредственно ответственный за поддержание мира и имеющий право на применение принудительных мер. Следовательно, учитывая особую роль Совета Безопасности, именно на этих конференциях были приняты те решения, которые определили и всю конфигурацию послевоенного мира. В настоящее время ведется активная дискуссия об эффективности Совета Безопасности и необходимости его реформирования. В связи с этим нам представляется целесообразным проанализировать процесс формирования этого важного органа, так как понимание хода и проблем процесса принятия решений, связанных с созданием СБ ООН, позволит глубже понять истоки нынешней ситуации, сложившейся вокруг него.

Изучение хода переговорного процесса на конференциях союзников периода Второй мировой войны необходимо для лучшего понимания проблем нынешнего

момента. Мир сейчас существует в условиях, установленных в ходе и сразу по окончании этой войны. Центральной структурой, сохранившейся с того времени, является, конечно же, ООН. Проблематика эффективности деятельности ООН и необходимости ее реформирования является весьма глубоко разработанной как в отечественной, так и в зарубежной науке. В частности, следует отметить работы таких ученых, как В. Ф. Заемский, Б. Фассбендер и ряд других. Процесс создания ООН в ходе союзнических конференций также достаточно хорошо исследован, хотя и лучше в зарубежной литературе, чем в отечественной. Большой вклад в исследование этой проблематики внесли такие исследователи, как Ю. В. Запарий, Р. Хильдебранд, К. Шлихтманн, С. В. Крылов, Э. Луард и другие. При этом зачастую эти вопросы рассматриваются если не полностью отдельно, то без выявления явных взаимосвязей между ними.

Обычно проблемы текущего состояния ООН связываются с преобразованием структуры международных отношений после окончания холодной войны, при том что ООН сохранила всю свою внутреннюю структуру, сложившуюся в период господства биполярной системы, и, таким образом, не может эффективно действовать в новых условиях. Это, безусловно, соответствует действительности. Однако кажется неправильным забывать о том, что создание ООН было весьма сложным и противоречивым процессом. Даже несмотря на общую цель и наличие ясной необходимости в подобной организации, союзные державы (США, СССР, Великобритания, а также Китай) долгое время не могли согласовать между собой ряд важных вопросов, что, вероятно, привело к понижению будущей эффективности организации. Идеология создания ООН и ее реальная структура могли весьма сильно разойтись из-за несовпадения интересов великих держав. Для понимания корней и возможных путей решения текущих проблем ООН необходимо проследить, насколько сильно они реально разошлись. Также это позволит изучить проявления интересов держав в ходе переговорного процесса. Имея одну общую цель, каждый из участников процесса создания ООН преследовал свои собственные интересы, поэтому возможно, что ООН стала площадкой для решения проблем между великими державами еще до своего создания.

Наиболее сложными среди всех вопросов, касающихся создания международной организации безопасности, были так и не решенные вопросы о порядке голосования в Совете Безопасности, применении права вето и первоначальном членстве в Организации. Для их решения сторонам пришлось потратить значительное время и пойти на заметные взаимные уступки. Еще перед конференцией в Думбартон-Оксе (21 августа — 28 сентября 1944 г.), на которой были выработаны конкретные предложения, союзные державы согласовали между собой структуру новой организации, в которой отвели центральное место Совету Безопасности (в Думбартон-Оксе его называли Исполнительным советом).

На этот орган предполагалось возложить главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, освободив его от ответственности в других сферах, например экономической, создав для этого другой орган — Экономический и социальный совет, хотя изначально, в частности Соединенными Штатами, рассматривалась возможность возложения полномочий в экономической сфере на Исполнительный совет¹. Однако уже в Меморандуме правительства США с предварительными предложениями по вопросу о Всеобщей международной ор-

¹ Письмо заведующего общеевропейским отделом государственного департамента США Д. Данна послу СССР в США А. А. Громыко от 18.02.1944 (Приложение) // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.: Сборник документов [В 6 т.]. М., 1984. Т. 3: Конференция представителей СССР, США и Великобритании в Думбартон-Оксе (21 авг. — 28 сент. 1944 г.). С. 33.

ганизации от 18 июля 1944 г. в разделе VIII идет речь об Экономическом и социальном совете, который должен был быть создан Генеральной ассамблеей в соответствии с учредительным документом организации. Там же изложены основы его структуры, главные функции и полномочия¹.

Таким образом, можно говорить о том, что США придавали настолько большое значение роли Исполнительного совета (Совета Безопасности), что приняли решение освободить его от возможно большего количества побочных функций. Поскольку Совет Безопасности должен был «нести главную ответственность за мирное урегулирование международных споров, за предупреждение угрозы миру и нарушений мира и за другие мероприятия, которые могут оказаться необходимыми для поддержания международного мира и безопасности»². Стоит обратить внимание и на следующую фразу Предложений правительства США: «В этих вопросах он [Совет Безопасности] должен представлять всех членов международной организации и действовать от их имени и должен в каждом случае стараться найти справедливое, беспристрастное решение международных споров»³.

С другой стороны, США явно осознавали роль экономики и социальной сферы в жизни общества и в обеспечении безопасности и для обеспечения прочного развития и снятия возможной социальной напряженности, способной стать угрозой безопасности, приняли решение предложить создание специального органа в структуре международной организации, обеспечивающей безопасность. Однако США, предложившие создание такого органа, не предполагали, что этот орган должен стать одним из основных органов организации⁴.

Возвращаясь к проблематике функций, структуры и полномочий Совета Безопасности, необходимо отметить, что общее их понимание у всех трех союзных держав совпадало еще перед началом конференции в Думбартон-Оксе. Совет Безопасности должен был нести ответственность за поддержание мира и безопасности, определять существование угрозы миру, применять меры, в том числе принудительного характера, для устранения такой угрозы. В совет должны были входить 9–11 государств, причем США, СССР, Великобритания и Китай должны обладать постоянным членством, остальные члены должны избираться. Позднее встал вопрос о включении Франции в число постоянных членов после ее освобождения от нацистов, также не вызвавший разногласий. Стороны определили, что все решения по всем вопросам, касающимся поддержания мира и безопасности, должны приниматься определенным большинством голосов при условии обязательного совпадения голосов всех постоянных членов совета. То есть еще на подготовительном этапе была заложена основа принципа «права вето» в Совете Безопасности, ставшего фактически условием участия великих держав в организации.

Однако затем между союзниками возникли определенные разногласия по вопросу применения права вето. В Меморандуме правительства США с предварительными предложениями по вопросу о Всеобщей международной организации от 18 июля 1944 г. указано, что «необходимо выработать правила в отношении процедуры голосования для случаев, когда непосредственными сторонами в споре

¹ Меморандум правительства США с предварительными предложениями по вопросу о Всеобщей международной организации от 18.07.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 59–61.

² Там же, с. 52.

³ Там же, с. 52–53.

⁴ Донесение председателя советской делегации А. А. Громько и заместителя председателя делегации А. А. Соболева в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 27.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 132.

являются один или несколько постоянных членов Совета»¹. То есть Соединенные Штаты еще на подготовительном этапе предусматривали, что постоянный член совета, затронутый спором, не должен иметь возможности заблокировать принятие решения советом. На заседании глав делегаций на Думбартон-Окской конференции 28 августа 1944 г. США и Великобритания огласили свою общую позицию, согласно которой любой член совета (постоянный или непостоянный) будет обязан воздержаться от голосования по вопросу о споре, в котором он является стороной. СССР же указал, повторив более ранние заявления, на необходимость тем или иным образом обеспечить единогласие и согласованность действий постоянных членов совета².

В беседе с главой американской делегации Э. Р. Стеттиниусом глава делегации СССР А. А. Громыко указал на то, что СССР считает крайне важным обеспечить единогласие постоянных членов совета, которое может быть нарушено в случае рассмотрения затрагивающей их спорной ситуации без их участия. Громыко отметил, что отказ США от первоначальной идеи о разработке специальной процедуры для постоянных членов угрожает всему переговорному процессу, и предложил либо разработать такую процедуру, либо «вообще исходить из того, что принцип единогласия постоянных членов Совета остается в силе и в отношении принятия решений по конфликтным делам, затрагивающим этих постоянных членов»³. Данный вопрос не был решен в Думбартон-Оксе в отличие от многих других и остался на рассмотрении главам США, СССР и Великобритании на их встрече в Ялте.

К Ялтинской конференции делегацией США было подготовлено новое предложение по применению права вето при обсуждении вопросов, непосредственно затрагивающих одного из постоянных членов. Звучало оно следующим образом: «Решения Совета Безопасности по всем другим вопросам [кроме процедурных] принимаются большинством в семь голосов членов, включая совпадающие голоса постоянных членов, причем сторона, участвующая в споре, воздерживается от голосования при принятии решений согласно разделу «А» главы VIII и согласно второй фразе первого абзаца раздела «С» главы VIII [проекта Устава]»⁴. Указанные разделы касались мирного урегулирования споров и участия региональных организаций в урегулировании споров. Таким образом, США предложили компромиссный вариант.

Рекомендации и меры по мирному урегулированию споров или конфликтных ситуаций должны приниматься советом без участия затронутой спором стороны. Но при этом никакие принудительные меры не могут быть приняты без согласия необходимого числа членов совета, при этом для принятия решения все постоянные члены должны поддержать такое решение или как минимум не препятствовать его принятию. Как известно, в итоге эти положения были приняты и включены в Устав ООН: «Решения Совета Безопасности по всем другим вопросам считаются

¹ Меморандум правительства США с предварительными предложениями по вопросу о Всеобщей международной организации от 18.07.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 53.

² Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 28.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 134–135.

³ Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 29.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 139–140.

⁴ Запись заседания глав правительств. 06.02.1945 // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.: Сборник документов [В 6 т.]. М., 1984. Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав — СССР, США и Великобритании (4–11 февр. 1945 г.). С. 81.

принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании Главы VI и на основании пункта 3 статьи 52»¹ (число голосов, необходимых для принятия решения, было увеличено с 7 до 9 при увеличении количества членов Совета Безопасности с 11 до 15 решением Генеральной ассамблеи от 1963 г. в связи с ростом числа стран — членов ООН).

По данному вопросу достаточно легко проследить позиции великих держав. Официально представители СССР заявляли о необходимости обеспечения полного единогласия великих держав — постоянных членов совета как гарантии мира и безопасности². Представители США указывали на необходимость создания справедливого принципа принятия решений, в том числе и касающихся принудительных мер, в отношении всех членов организации, в том числе и постоянных членов Совета Безопасности, не только как гарантии прочного международного мира, но и как гарантии участия США в организации, так как иная ситуация может быть не понята американским народом³.

Реальные интересы сторон также лежат на поверхности. Контурсы послевоенного мира уже начинали складываться, будущее противостояние коммунистической и капиталистической моделей развития, позднее вылившееся в холодную войну, становилось для политиков очевидным, и становилось понятно, что СССР, скорее всего, будет наталкиваться на противодействие других постоянных членов Совета Безопасности (следует помнить, что на тот момент Китай был представлен в международных отношениях правительством, сформированным партией Гоминьдан, антикоммунистической по своей идеологии). При обсуждении спорного вопроса Советский Союз легко мог остаться в одиночестве среди постоянных членов, и, не имея возможности заблокировать принятие невыгодного для себя решения, он рисковал быть вынужденным подчиниться воле остальных постоянных членов Совета Безопасности. Поэтому СССР всеми силами старался исключить такую ситуацию.

Соединенные Штаты и Великобритания, напротив, стремились упрочить свое растущее влияние и обеспечить возможность контроля над Советом Безопасности, возможность принятия выгодных им решений. Проблема эта была путем переговоров, взаимных уступок и с учетом военной обстановки решена. Советский Союз согласился на то, что рекомендательные решения Совета Безопасности будут приниматься без участия в голосовании задействованной в споре стороны, то есть фактически дал возможность своим будущим противникам по холодной войне указывать себе на проблемы и давать рекомендации, формировать общественное мнение. Но при этом никакие меры принудительного характера не могли быть приняты без согласия всех постоянных членов совета, что фактически исключало возможность применения легальных санкций на уровне ООН или осуществления легальных военных действий против одного из постоянных членов Совета Безопасности.

Решение вопроса о принципах голосования в Совете Безопасности ООН было крайне сложным и оказалось возможным только путем многочисленных взаимных уступок, в том числе и по иным связанным вопросам. Одним из таких вопросов

¹ Устав ООН, Статья 27, п. 3. Цит. По: Устав Организации Объединенных Наций. Глава V: Совет Безопасности: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter5.shtml> (дата доступа 02.04.2015).

² Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 28.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 134–135.

³ Запись заседания глав правительств. 06.02.1945 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав... С. 89.

была крайне сложная проблема представительства на Учредительной конференции (была созвана в Сан-Франциско 25 апреля 1945 г.), а также проблема первоначального членства в организации. Первоначально предполагалось, что инициаторами создания новой международной организации будут считаться Объединенные Нации (термин, применявшийся к государствам, подписавшим Декларацию Объединенных Наций 1942 г.) и присоединившиеся к ним государства. Правительство США в дальнейшем предложило расширить список инициаторов, в частности включить в их число Данию и ряд других стран, первоначально ими не обозначенных¹.

На заседании глав делегаций на конференции в Думбартон-Оксе 28 августа 1944 г. представители США вновь подняли вопрос о присоединившихся нациях, понимая под ними все государства, порвавшие отношения с нацистской Германией, даже если они не объявляли ей войну. А. А. Громыко в своем донесении в Народный комиссариат иностранных дел СССР замечает, что под это определение подпадает, в частности, Аргентина, отношения США с которой были напряженными. В ответ на предложение Соединенных Штатов о расширении числа первоначальных членов Громыко, представлявший СССР, заявил, «что в числе первоначальных участников организации должны быть все союзные советские социалистические республики»². Представители США и Великобритании не стали немедленно высказывать свою позицию по этому вопросу, глава делегации Великобритании А. Кадоган лишь отметил, что в этой связи возникнет вопрос о международном статусе советских республик. 29 августа представитель США Э. Стеттиниус в беседе с А. Громыко среди прочего сообщил, что обсудил с президентом США вопрос о членстве союзных республик в новой международной организации. Ф. Д. Рузвельт на тот момент предложил отложить этот вопрос до создания организации и проведения первых заседаний. На заседании глав делегаций Стеттиниус даже просил не включать в протокол предложение Громыко о членстве союзных республик, по собственному заявлению, во избежание огласки этого подробно не рассматривавшегося вопроса. Громыко ответил отказом, указав на конфиденциальность документов конференции³. В Думбартон-Оксе вопрос об инициаторах и первоначальном членстве не был решен.

На Ялтинской конференции вопрос о членстве союзных республик в ООН был поставлен несколько иначе. Согласившись с рядом предложений США, делегация СССР высказала просьбу о включении в состав новой организации не всех союзных советских социалистических республик, а двух или трех (Украины, Белоруссии и Литвы) как внесших наибольший вклад в борьбу с общим врагом и более всех пострадавших от фашистской агрессии. Рузвельт не дал прямого согласия немедленно. Он согласился с тем, что разные государства, в том числе и среди трех союзных держав, имеют разное устройство, указав на относительную однородность (в частности в сфере внешней политики) США, наличие большого числа доминионов в Британской империи и союзных республик в СССР. Однако Рузвельт, уйдя от завуалированных формулировок, прямо заявил, что вопрос состоит в том, следует ли предоставлять крупным державам более одного голоса в учреждениях новой международной организации. Черчилль поддержал советскую просьбу, указав на то, что каждое из государств Британского содружества является самосто-

¹ Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко и заместителя председателя делегации А. А. Соболева в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 27.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 132.

² Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 28.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 136.

³ Там же, с. 141.

ятельным и войдет в ООН как отдельный член, несмотря на то, что они формально входят в Британскую империю. Вопрос был передан для изучения министрам иностранных дел трех держав¹.

На заседании министров иностранных дел после изучения вопроса о союзных республиках с учетом позиции СССР, а также внесения ряда изменений в Конституцию СССР, расширявших полномочия союзных республик, министры иностранных дел США и Великобритании согласились с тем, что просьбу Советского Союза следует поддержать. Стеттиниус предложил, чтобы на учредительной конференции был представлен только СССР, а в ходе этой конференции США и Великобритания поддержали бы его просьбу о включении ряда союзных республик в число первоначальных членов, таким образом эти республики смогли бы участвовать в первом заседании Ассамблеи организации².

На последовавшем заседании глав правительств трех держав состоялось обсуждение списка стран, которые могут претендовать на участие в учредительной конференции. В частности, СССР поднял вопрос об Аргентине. Рузвельт заявил, что Аргентина «не признана в качестве одной из Объединенных Наций»³. После обсуждения было принято решение пригласить на учредительную конференцию те из государств, подписавших Декларацию Объединенных Наций (а также Турцию), которые объявят Германии войну до 1 марта 1945 г. Союзных республик СССР среди участников конференции не будет, однако США и Великобритания порекомендуют конференции поддержать предложение СССР о включении их в состав членов организации, таким образом Украина и Белоруссия (именно эти две республики предложили министры иностранных дел) смогут принять участие в работе организации с первого дня⁴.

Уже после обсуждения этого вопроса Рузвельт обратился к Сталину с письмом, в котором заявил, что для получения положительного решения Конгресса США по вопросу об участии в новой международной организации ему необходима возможность получения равной с СССР преференции, то есть предоставления США трех голосов в организации. Сталин ответил согласием⁵. Как известно, в дальнейшем США не воспользовались этой возможностью.

Таким образом, несмотря на очевидные сложности и необычную природу требования СССР, путем взаимных уступок и корректировок позиций вопрос был решен в целом в пользу СССР. США и Великобритания получили ряд важных уступок, в частности, по польскому вопросу, а СССР — согласие на предоставление ему трех голосов в Организации Объединенных Наций. Обсуждение шло тяжело, несмотря на внешнюю благожелательность, однако в итоге компромисс был найден.

Также необходимо затронуть еще один вопрос, вызвавший разногласия между США и Советским Союзом, пусть и не обсуждавшийся так активно. Это вопрос о коллективных силах ООН, в частности, о создании военно-воздушного корпуса организации, предложенный СССР. Известно, что США считали возможным и необходимым использование военной силы как последней меры принуждения в случае

¹ Запись заседания глав правительств. 07.02.1945 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав... С. 113–114.

² Запись заседания министров иностранных дел. 08.02.1945 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав... С. 123–124.

³ Запись заседания глав правительств. 08.02.1945 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав... С. 136.

⁴ Там же, с. 136–138.

⁵ Обмен посланиями между президентом США и Председателем Совета Народных Комиссаров СССР // Советский Союз на международных конференциях... Т. 4: Крымская конференция руководителей трех союзных держав... С. 241–242.

наличия неустранимой иными средствами угрозы миру. В частности, в памятной записке правительства США Правительству СССР от 13 июля 1944 г. указано, что «организация должна обладать всей полнотой власти в использовании силы в качестве крайней меры»¹. Также госсекретарь США К. Хэлл на открытии Думбартон-Окской конференции отмечал: «Всеми признано, что любая организация по вопросам мира и безопасности неизбежно потерпит крах, если она не будет поддержана силой, которая будет использоваться, в конечном счете, в случае неуспеха всех других средств сохранения мира. Эта сила всегда должна быть в готовности в необходимых размерах и вне всяких сомнений. Страны мира должны иметь в соответствии со своими возможностями достаточные силы для совместных действий, когда это потребует, чтобы предотвратить нарушение мира»².

Однако предложение СССР о создании военно-воздушного корпуса было встречено США и Великобританией неодобрительно³. Хотя вопрос и обсуждался, и возможность создания таких коллективных сил рассматривалась⁴, но в итоге три державы решили отказаться от этой идеи⁵. Очевидно, такое отношение связано с тем, что контроль над вооруженными силами, входящими в состав такого корпуса, переходил бы к организации, а США не могли позволить себе терять контроль над собственными войсками.

Из вышеизложенного следует, что, несмотря на серьезные противоречия, трем державам — США, Великобритании и СССР — удалось перед лицом общего врага договориться не только о совместных действиях по разгрому нацистской Германии, но и о послевоенном устройстве мира, основанном в том числе на международной организации безопасности — Организации Объединенных Наций. Вопросы, поднятые в ходе Думбартон-Окской и Ялтинской конференций, были крайне сложными и одновременно решены быть не могли. Однако в ходе переговоров путем уточнения позиций, взаимных уступок и благодаря стремлению к согласию общее решение было найдено.

Советский Союз согласился на то, чтобы решения Совета Безопасности, касающиеся мирного урегулирования споров, принимались без учета голоса задействованной в споре стороны, даже если она являлась постоянным членом совета. При этом решения по любым принудительным мерам принимались обычным порядком, и постоянные члены совета сохраняли право вето в этих вопросах. США и Великобритания согласились предоставлять СССР более одного голоса, однако изначальное предложение о предоставлении членства всем союзным республикам было изменено, в итоге членами ООН стали только УССР и БССР. Собственные вооруженные силы ООН не были созданы, взамен них страны-члены предоставляют организации

¹ Памятная записка правительства США правительству СССР от 13.07.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 47.

² Изложение выступления государственного секретаря США К. Хэлла на открытии конференции в Думбартон-Оксе. 21.08.1944: Приложение № 1 к донесению председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 21.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 106.

³ Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко и заместителя председателя делегации А. А. Соболева в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 27.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 131.

⁴ Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 29.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 140–141.

⁵ Донесение председателя советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 11.09.1944 // Советский Союз на международных конференциях... Т. 3: Конференция ... в Думбартон-Оксе. С. 182.

определенные контингенты своих войск в случае необходимости. Все эти шаги привели к созданию новой международной организации, призванной обеспечивать мир и безопасность. Эффективность работы ООН после ее создания однако была сильно снижена, на наш взгляд, именно в связи с тем, что постоянные члены Совета Безопасности не могли в определенных ситуациях договориться и пойти на взаимные уступки так, как это делалось в период Второй мировой войны.

Опыт конференций союзников периода Второй мировой войны, в частности конференций в Думбартон-Оксе и Ялте, на наш взгляд, важно изучать не только с целью более глубокого понимания принципов, лежащих в основе ООН. Эти конференции представляют собой пример того, что если у сторон есть важная общая цель, то, каковы бы ни были их позиции, как бы ни были глубоки их противоречия, путем переговоров и взаимных уступок они смогут прийти к компромиссу и достичь своей общей цели.

Современные проблемные ситуации и противоречия в работе Организации Объединенных Наций во многом восходят именно к решениям, принятым на заре существования организации и в период ее создания. Сама структура ООН была разработана таким образом, чтобы соответствовать биполярной системе международных отношений, контуры которой в годы Второй мировой войны еще только начинали складываться. С этой целью в устройство важнейших структур ООН были внедрены принципы и установки, позволяющие сильнейшим государствам блокировать принятие неудобных решений и, с другой стороны, не позволяющие уйти от обсуждения проблемных ситуаций. К сожалению, в настоящее время, в условиях новой системы международных отношений и нового баланса сил, эти принципы работают скорее против ООН, осложняя ее работу.

Также следует отметить, что далеко не все задуманное удалось реализовать при создании ООН. В документах, которыми обменивались союзные державы, было предусмотрено создание в рамках организации структур, обеспечивающих совместные действия мирового сообщества (в первую очередь, конечно, собственно США, Великобритании и СССР), по предотвращению угроз и борьбе с ними. Предполагалось создание вооруженных сил ООН, коллективного аппарата управления военными операциями. Однако эта идея была отвергнута. Сначала идея коллективных вооруженных сил была отмечена на этапе создания ООН, а затем, уже в период после создания организации, Военно-штабной комитет оказался фактически парализован, и функции непосредственного управления вооруженными операциями были переданы другим структурам ООН, а также самим участвующим в конкретной операции государствам.

Причина этого, вероятнее всего, кроется в опасении ведущих держав утратить контроль над частью своих армий, которые являются ключевым элементом обеспечения национального суверенитета и используются для продвижения национальных интересов. Опасность такого решения для государства более чем понятна, однако именно наделение всемирной организации безопасности, как называлась ООН в ранних документах, военными силами дало бы ей возможность эффективно и своевременно отвечать на угрозы, и такой шаг был предусмотрен. Но создатели ООН оказались не готовы на это пойти, что свидетельствует о том, что даже в ходе самой страшной в истории человечества войны новая международная организация рассматривалась ведущими державами скорее как инструмент продвижения своих интересов (как она воспринимается и сейчас), чем как способ организации коллективных усилий мирового сообщества в борьбе с общими угрозами. Это во многом ослабило саму идею такой организации. Для человечества в целом ООН стала огромным шагом вперед (особенно в сравнении с ее предшественницей), но работа по ее созданию не была доведена до конца, что обусловило то состояние организации, которое наблюдается в настоящий момент.