

Влияние процесса формирования ООН на становление миропорядка в XX веке

Новик Дмитрий Геннадьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Ведущий специалист Управления международного сотрудничества
Аспирант кафедры американских исследований ФМО СПбГУ
novik-dg@sziiu.ru

РЕФЕРАТ

В статье даются обзор и анализ хода обсуждения ряда вопросов, вызвавших серьезные противоречия на Конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско.

Проходившая с 25 апреля по 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско (Калифорния, США) Конференция Объединенных Наций стала важнейшей вехой в развитии системы международных отношений и всего мира в целом. На этой конференции был разработан и принят Устав Организации Объединенных Наций — основной документ, определяющий права, обязанности и принципы взаимодействия государств на международной арене. Несмотря на единодушие всех участников Конференции в том, что касалось самой необходимости создания новой международной организации для поддержания мира и безопасности, ряд частных вопросов вызвал серьезные разногласия.

Наиболее остро проявились разногласия по вопросу об основных принципах работы Совета Безопасности между организаторами конференции (США, СССР, Великобританией и Китаем), а также Францией с одной стороны, и большинством других государств с другой. Авторы проекта Устава, одновременно являвшиеся будущими постоянными членами Совета Безопасности, стремились наделить этот орган ООН особыми функциями, а себя — особыми правами в нем. При этом они ссылались не только на свою роль в ходе Второй мировой войны, но и на то, что только наличие особых прав, в частности так называемого «права вето», позволит им эффективно работать в Совете Безопасности и обеспечивать поддержание мира, поскольку именно их значительные ресурсы будут в первую очередь использоваться для таких задач. Государства, которые условно можно назвать «малыми странами», настаивали на том, что ООН должна стать максимально демократичной структурой и, несмотря на особую роль пятерки в мировой политике, экономике, ее военный потенциал, процедуры работы Совета Безопасности должны быть также демократичны, и в идеале в Совете не должно быть ни постоянных членов, ни права вето, а сам Совет должен выполнять скорее оперативные функции, уступив большую часть своей задуманной роли Генеральной Ассамблее.

Также разногласия уже внутри самой «Большой пятерки» вызвали вопросы об опеке над самоуправляющимися территориями и о региональных соглашениях. Старые колониальные державы Великобритания и Франция, а также обладавшие большим влиянием в Западном полушарии США стремились сформировать эти системы таким образом, чтобы сохранить и упрочить свои позиции. СССР, наоборот, стремился к созданию максимально открытых систем, которые бы позволили ему распространять свое влияние на новые территории.

В целом из рассмотрения Конференции Объединенных Наций можно сделать вывод о том, что все участники стремились закрепить и усилить свои позиции на международной арене. «Малые страны» громко заявили о себе и потребовали предоставления им равных прав с великими державами. Последние же во многом сохранили свою лидирующую роль, пусть и пойдя во многом навстречу «малым странам». Главный урок Конференции в том, что благодаря сотрудничеству и уважению позиций партнеров можно реализовывать проекты любого масштаба, а недостаток взаимопонимания ведет к расшатыванию даже самых устойчивых структур, что и продемонстрировала ООН после начала холодной войны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Организация Объединенных Наций, Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско, США, СССР, Великобритания, Франция, Китай, переговоры, Совет Безопасности, вето, система опеки, Устав ООН, региональные соглашения, «малые страны», Генеральная Ассамблея, формирование миропорядка

Influence of the Un Formation Process to the Establishment of the XX Century World Order

Novik Dmitry Guennadievich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)

Leading Specialist of the International Cooperation Department

Graduate Student of the Chair of American Researches of the International Relations Faculty of the Saint-Petersburg State University

novik-dg@sziu.ru

ABSTRACT

This article presents a review and analysis of discussion of several questions that gave rise for some deep controversies during the United Nations Conference on International Organization.

The United Nations Conference on International Organization held in San Francisco (California, USA) became one of the most important milestones in the development of the system of international relations and of the world in general. This is when and where the UN Charter — the main document defining the rights, obligations and principles of interaction between states was elaborated and adopted. Despite for consensus among the delegates in the matters concerning the very need for establishment of a new international organization designed to maintain international peace and security, some detail questions were the cause for severe disagreements.

The most sharp debated were held between the organizers of the Conference (USA, USSR, UK and China) and also France on one side, and the majority of other nations on the other side. The core issue for these debates were the main principles of the Security Council work. The main authors of the draft Charter (who would soon also become the permanent members of the Security Council) were willing to give this UN body some special functions, and they wished to enjoy themselves special rights in the Council. They have alluded not only their special role during the Second World War, but also the fact that only possessing these special rights, specifically the «power of veto», could ensure their effective work within the Council and maintenance of peace. Recourses of this states were intended be used for this purpose in the first place. The states usually called «lesser powers» insisted that the UN should be a highly democratic structure and, despite the significant role of the «Big Five» in the world politics, economy, their military potential, the Security Council procedures should be democratic. In the ideal case, there should be no permanent members and no power of veto, and the Council should perform more operative functions, and most of the powers reserved for it should go to the General Assembly.

Furthermore, the issues of the trusteeship over non-self-governing territories and of regional arrangements gave rise for the disputes within the «Big Five» themselves. The UK and France — ancient colonial powers — and the USA that enjoyed a very grave influence in the Western hemisphere intended to shape these systems the way that allowed them to preserve and boost their positions. On the contrary, the USSR wished to create the most transparent systems that would allow it to spread its influence over new territories.

Upon reviewing the Conference in general, one can conclude that all its participants intended to establish and strengthen their positions in the world politics. The «lesser powers» made a claim about themselves and have demanded equal rights to the ones of the «Great powers». The latter ones have more or less preserved their leading role, although, making some concessions to the «lesser powers». The main lesson deriving from the Conference is that the cooperation and respect for the partners' positions can ensure the successful accomplishment of projects of any scale. On the contrary, the lack of understanding leads to the slacking of the most stable structures. The UN has demonstrated the latter case soon after the beginning of the Cold War.

KEYWORDS

United Nations, United Nations Conference on International Organization in San Francisco, USA, USSR, United Kingdom, France, China, negotiations, Security Council, veto, trusteeship system, UN Charter, regional Arrangements, «lesser powers», General Assembly, formation of the world order

Невозможно переоценить важность решений, принятых в Сан-Франциско в апреле-июне 1945 г. Именно там и тогда формировалась стержневая структура новой системы международных отношений — Организация Объединенных Наций. ООН, пусть и не полностью, определяла и направляла международное политическое развитие в послевоенные годы и продолжает определять ее сейчас, в мире, который уже более четверти века назад прекратил быть биполярным. ООН продолжает рассматриваться как стержневой элемент современной системы международных отношений, гарант ее стабильного развития. Устав ООН можно считать своеобразным прообразом «мировой Конституции», поскольку он является уникальным нормативно-правовым актом, закрепляющим права и обязанности всех участников мировой политической жизни, а главное — устанавливающим основные цели и принципы мировой политики послевоенного времени: полный отказ от войны как законного метода решения политических вопросов, коллективное противодействие агрессии и ряд других.

Все это определяет важность периодического возвращения к истокам ООН, в том числе и в первую очередь — к Конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско. Об основном ее итоге — принятии Устава ООН — хорошо известно. Однако исследование процесса обсуждения текста и основных положений Устава позволяет выявить ряд важных тенденций в международных отношениях, которые так или иначе оказывали и продолжают оказывать влияние на мировую политику. Зачастую подобные тенденции ярко не проявлялись, в том числе ввиду воздействия холодной войны, однако оттого их реальное воздействие не становилось слабее.

Хорошо известно, что конференция проходила достаточно напряженно. Обострились противоречия между союзниками по антигитлеровской коалиции, все стороны стремились склонить конференцию к построению той структуры будущей международной организации, которая наилучшим образом бы отвечала их политическим интересам.

Также явно проявились противоречия между великими державами, фактически являвшимися (за исключением Франции) авторами проекта международной организации, и остальными государствами, стремившимися увеличить роль тех органов будущей ООН, в которых их влияние должно было быть максимальным.

Рассмотрение последних противоречий особенно важно, поскольку они отражают стремление государств, не являвшихся лидирующими в течение практически всей истории, занять если не лидирующие позиции, то, как минимум, достойное место в новой системе международных отношений, а в идеале — поставить эту систему под свой контроль, отодвинув на второй план лидеров прошлого.

Среди огромного множества вопросов о будущей структуре всемирной организации безопасности, обсуждавшихся на конференции в Сан-Франциско, можно выделить две группы проблем, вызвавших наибольшие противоречия между странами-участницами Конференции Объединенных Наций.

Первый блок вопросов был связан с борьбой между пятеркой будущих постоянных членов Совета Безопасности (четыре приглашающие державы и Франция) и «малыми» странами за контроль над основными функциями будущей организации. Малые государства в течение практически всей конференции вносили предложения, смысл которых сводился к расширению полномочий Генеральной Ассамблеи, иных представительных органов, а также непостоянных членов Совета Безопасности, при том что полномочия Пятерки должны были быть сокращены. Неоднократно предлагалось ограничить или полностью отказаться от права вето постоянных членов. Приглашающие державы и Франция стояли на позициях недопустимости отхода от так называемой «Ялтинской формулы», предусматривавшей определенную схему голосования, основанную на праве вето пяти постоянных членов при обсуждении вопросов, не являющихся процедурными. Это положение являлось для

США, СССР, Соединенного Королевства, Китайской Республики и Франции главным условием их участия в будущей организации как таковой.

Второй проблемный блок касался противоречия, возникшего между самими будущими постоянными членами СБ. Оно было связано со структурой системы опеки, правами держав, осуществляющих опеку, а также теоретической возможностью перераспределения подмандатных территорий, оставшихся от мандатной системы Лиги Наций. Последняя, как известно, во время проведения конференции в Сан-Франциско, формально еще существовала, и даже направила на конференцию своего представителя, однако ее роспуск в контексте создания ООН воспринимался как неизбежность. В этой связи возникал вопрос о передаче всех функций Лиги Наций ООН, в том числе функций по опеке (мандатной системе, в терминах Лиги Наций).

Особого внимания заслуживает именно первый блок вопросов, связанных с противоречиями между ведущими державами антигитлеровской коалиции и менее влиятельными государствами. Зачастую в исследовательской литературе наличие таких противоречий лишь констатируется, освещаются отдельные предложения в контексте противодействия, оказанного «малыми» державами лидерам антигитлеровской коалиции.

Также нельзя обойти и вопрос о самом принципе единогласия постоянных членов Совета Безопасности ООН при решении непроцедурных вопросов, который, тем не менее, подробно исследован как в отечественной, так и в зарубежной литературе. Помимо очевидного недовольства остальных стран, этот принцип вызывал разногласия и среди самих инициаторов создания ООН. В частности, А. А. Громыко отмечает: «Г. Трумэн <...> задумал отменить договоренность о принципе единогласия великих держав в Совете Безопасности. <...> Американцы сильно нажимали, чтобы Советский Союз не настаивал на ялтинской формуле, не рисковал планами создания ООН. Становилось ясно, что Г. Трумэн стремится похоронить право вето. Тогда США обладали бы абсолютным большинством голосов в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее ООН» [1, с. 8–9].

Однако в итоге все приглашающие державы сошлись на том, что сохранение принципа единогласия или, как он более известен, «права вето», необходимо для эффективного функционирования ООН, а также для самого ее существования [там же]. Принцип единогласия являлся основным условием участия в ООН Советского Союза, который слишком хорошо помнил уроки Лиги Наций [5, р. 107].

Однако достижение согласия внутри пятерки будущих постоянных членов не решило проблему недовольства предложенной структурой ООН, и в частности Совета Безопасности, со стороны «малых» стран. Этими странами было внесено множество поправок, часть из которых в свое время была исследована достаточно подробно. В частности, С. Б. Крылов подробно рассмотрел внесенные ими поправки и ход их рассмотрения, особенно выделив роль делегации Австралии [2, с. 87, 176].

Х. Туорек также отмечала важную роль «средних наций» в ходе конференций, указывая, что они «часто направляли Объединенные Нации за кулисами, меняли динамику принятия решений и действовали в качестве важнейших посредников, чтобы объединить нации» [4, р. 67]. Исследователь особенно отметила роль делегации Канады, указав, что премьер-министр Канады Кинг заявил, что власть не принадлежит и не должна принадлежать исключительно четырем или пяти странам, и конференция должна принять это за основу. Х. Туорек говорит о том, что «Кинг и другие делегаты были решительно настроены не допустить, чтобы конференция стала новым Версалем» [там же].

Следует отметить, что предложения «малых» и «средних» держав в целом следовали одной схеме, что можно в частности проследить по предложениям Новой Зеландии, рассмотренным ниже. Для выявления этой схемы, очевидно, необходимо вновь рассмотреть ряд наиболее значимых поправок и предложений.

Во время пленарных заседаний конференции представители многих делегаций использовали свою возможность выступить для того, чтобы донести до коллег взгляды их правительств на некоторые аспекты будущего устройства ООН, которые им казались наиболее важными. В частности, много было сказано о необходимости перераспределения полномочий в структуре организации в пользу Генеральной Ассамблеи и малых стран, и ограничении прав Совета Безопасности и в частности его постоянных членов. Часть делегаций высказывалась за отказ от идеи постоянного членства как такового.

Австралия поставила вопрос об ограничении использования права вето при принятии решений о мирном урегулировании споров, а также о расширении компетенции Генеральной Ассамблеи в этой сфере¹. Предложение об увеличении числа членов СБ внес Египет², за возможность передачи спорных вопросов на рассмотрение Генеральной Ассамблеи высказался Сальвадор³. Делегация Греции высказалась за расширение прав Генеральной Ассамблеи, а также за ограничение права вето, в частности при определении существования угрозы миру или совершения акта агрессии⁴. Представитель Уругвая высказался за то, чтобы деление членов Совета Безопасности на постоянных и непостоянных было принято в качестве временной меры на 8 или 10 лет, и затем отменено⁵. Колумбия поставила вопрос о расширении прав и полномочий региональных организаций и об ограничении вмешательства СБ в их дела, имея в виду межамериканскую систему⁶. Вопрос об исключительном положении американского континента и межамериканской системы неоднократно поднимался на конференции. Делегация Эквадора заявила о неприемлемости положения об обязательности единогласия постоянных членов при решении непроцедурных вопросов, а также о необходимости расширения состава Совета Безопасности и запрета на голосование члена СБ, являющегося стороной в споре вне зависимости от того, рассматривается ли вопрос о мирном урегулировании или о принудительных мерах. Также представитель Эквадора указал на необходимость закрепить в Уставе особую роль межамериканской системы, повторив мысль многих представителей американских стран, выступавших до него⁷.

Представитель Ирака высказался за обеспечение справедливого географического распределения среди членов Совета Безопасности и увеличение их количества, разработку простой и быстрой процедуры реагирования на угрозы Советом, предотвращающей промедления и проволочки, а также за включение в сферу компетенции Генеральной Ассамблеи разрешения споров, могущих привести к вооруженным конфликтам, которые СБ оказался неспособен решить⁸. Эта система была воплощена уже после создания ООН в резолюции Генеральной Ассамблеи 377 (V) «Единство во имя мира». Либерия внесла предложение об увеличении числа непостоянных членов СБ на одного, а также о замещении их мест не на основе

¹ Одиннадцатый съезд РКП(б). Март-апрель 1922 г. Стенографический отчет. М., 1961. С. 290.

² Запись второго пленарного заседания Конференции Объединенных Наций. 27.04.1945 // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941–1945 гг.: Сб. документов. В 6 т. Т. 5. Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско (25 апр. — 26 июня 1945 г.). С. 121–122.

³ Запись третьего пленарного заседания Конференции Объединенных Наций. 28.04.1945 // Там же. С. 139.

⁴ Запись четвертого пленарного заседания Конференции Объединенных Наций. 28.04.1945 // Там же. С. 150.

⁵ Там же, с. 153–154.

⁶ Там же, с. 161.

⁷ Запись пятого пленарного заседания Конференции Объединенных Наций. 30.04.1945 // Там же. С. 174–175.

⁸ Там же, с. 178–179.

выборов, а в алфавитном порядке членов Организации¹. Турция предложила изменить баланс в Совете Безопасности путем увеличения количества членов и изменения числа голосов, необходимого для принятия решения. Также Турция считала необходимым четче определить права и обязанности Международного суда и разрешить участникам региональных соглашений пользоваться принудительными механизмами в рамках таких региональных систем, при этом обязательно отчитываясь перед Советом Безопасности за использование принудительных мер и обосновывая конкретные действия².

Куба высказалась за то, чтобы в Совете Безопасности не было ни постоянных членов, ни права вето кого-либо из членов Организации, а также за закрепление особого положения межамериканской системы³.

Особенно стоит отметить роль Новой Зеландии, выступившей на конференции в качестве одного из лидеров «малых» стран. Ее делегация внесла ряд предложений, которые в целом резко снижали влияние будущих постоянных членов Совета Безопасности. В частности, среди таких предложений были следующие:

- ввести фразу «Генеральная Ассамблея имеет право рассматривать любой вопрос в сфере международных отношений» в раздел, посвященный Ассамблее (не вошло в Устав);
- исключить фразу «Генеральная Ассамблея не может по своей инициативе давать рекомендации по любому вопросу, относящемуся к поддержанию международного мира и безопасности, который рассматривается Советом Безопасности» (отклонено, в измененном виде фраза вошла в Устав (ст. 12));
- убрать необходимость получения рекомендации Совета Безопасности на прием нового члена и дать право Генассамблее самостоятельно восстанавливать отозванные права и привилегии членов ООН (отклонено, положения вошли в Устав);
- ввести положение, согласно которому, Совет Безопасности был бы обязан выносить на голосование в Генеральной Ассамблее вопрос о введении санкций или применении принудительных мер, либо же, в случае крайней срочности, отчитываться перед Ассамблеей о применении таких мер (отклонено) [3, р. 13–16].

Не все предложения Новой Зеландии были отклонены. В частности, согласно ее поправкам был сформирован раздел, посвященный ЭКОСОС (а сам Совет был перечислен среди главных органов), появилось указание на обязанность членов Организации уважать строго международный характер обязанностей служащих Секретариата, а самим служащим было запрещено запрашивать и принимать указания от национальных правительств. Также было введено положение о принципах набора персонала Секретариата [3, р. 19]. Однако все поправки, ущемлявшие права инициаторов создания ООН, были отклонены конференцией.

После того как участники конференции перешли к работе в профильных комитетах и комиссиях, ранее обозначенные противоречия резко обострились. В частности, такие государства, как Ливан, Венесуэла, Иран, Ирак, Чили, Египет, Сальвадор, Колумбия, Турция и ряд других, поставили вопрос об увеличении числа членов СБ, например с первоначальных 11 до 15⁴. Также ряд латиноамериканских государств голосовали против поправки, предусматривающей учет военного вклада и географического фактора при выборах непостоянных членов (поправка была принята). Представители Новой Зеландии озвучили предложение о том, чтобы Совет Безопасности проводил принудительные меры исключительно с согласия

¹ Запись шестого пленарного заседания Конференции Объединенных Наций. 01.05.1945 // Там же. С. 201.

² Там же, с. 203.

³ Там же, с. 205–206.

⁴ Донесение главы советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 12.05.1945 // Там же. С. 409.

Генеральной Ассамблеи¹. Представитель Соединенного Королевства Кадоган резко осудил попытки сузить права Совета Безопасности, однако представитель Индии, выступавший на заседании комитета после него, предложил полностью пересмотреть так называемые предложения Думбартон-Окса «как не обеспечивающие права малых стран».

Глава советской делегации на конференции А.А. Громыко в своем донесении в Москву делает однозначный вывод о том, что «в комитете происходит открытая борьба между авторами плана Думбартон-Окса и малыми державами, пытающимися ограничить права Совета Безопасности. Застрельщиком среди малых стран выступает Новая Зеландия. Кстати, нужно отметить, что доминионы Британской империи, и в особенности Австралия и Новая Зеландия, особенно активно выступают в пользу ограничения прав Совета. Четыре приглашающие державы в этом вопросе выступают дружно»².

Представитель Новой Зеландии позднее прямо заявил, что положение о единогласии постоянных членов СБ несправедливо, но, по-видимому, является единственной гарантией создания самой организации³.

В связи с большим количеством вопросов к самой сути принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности, от имени приглашающей четверки было подготовлено специальное заявление (стоит отметить, что при его первоначальном рассмотрении делегация СССР заявила о том, что текст ею не изучен и требует дополнительного рассмотрения), в котором говорилось следующее: «Далее, никакой член Совета не может воспрепятствовать рассмотрению и обсуждению Советом спора или ситуации, на которые обращено его внимание. Сторону, участвующую в таких спорах, также нельзя, таким образом, лишить возможности быть выслушанной Советом. Равным образом требование единогласия постоянных членов не может помешать какому-либо члену Совета напомнить членам Организации об их общих, принятых по этому Уставу обязательствах в отношении мирного разрешения международных споров»⁴.

В целом можно проследить, что все предложения «малых» стран были приблизительно сходны. Они были направлены на уравнивание в правах всех членов ООН, конкретно — на исключение особого положения постоянных членов Совета Безопасности. Также, многие поправки должны были привести к возрастанию роли более представительных органов ООН, в частности, Генеральной Ассамблеи, за счет ослабления Совета Безопасности. Последний должен был превратиться из фактически лидирующего органа ООН в подчиненный Ассамблее, каким он формально и является (Совет Безопасности ежегодно отчитывается перед Ассамблеей).

Помимо этого важнейшего вопроса, острые противоречия вызвали и некоторые другие: вопрос о системе опеки, о положении межамериканской системы.

При кратком рассмотрении проблемы системы опеки можно выделить следующие вехи. Проект документа, регламентирующего систему опеки, представленный Великобританией, предусматривал, что «никаких ревизий существующих мандатов Лиги Наций, осуществляемых государствами — членами Объединенных Наций, не должно производиться без согласия заинтересованной державы-мандатария». Также предусматривалась возможность использования вооруженных сил за счет подопечных территорий в целях обеспечения мира и безопасности по Уставу.

СССР не представил собственных предложений по системе опеки, ограничившись

¹ Там же, с. 411.

² Там же, с. 412.

³ Донесение главы советской делегации А.А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 21.05.1945 // Там же. С. 435.

⁴ Донесение главы советской делегации А.А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 26.05.1945 // Там же. С. 449.

поправками к проекту США. В целом можно говорить о том, что поправки СССР были направлены на установление более прозрачной системы опеки и ослабление влияния государств, осуществляющих управление подмандатными территориями (например, предложение о включении в состав Совета по Опеке представителей постоянных членов СБ, не осуществляющих управление территориями, взятыми под опеку, что, по сути, должно было обеспечить место в Совете по Опеке самому Советскому Союзу). Советские предложения вызвали разногласия между Приглашающими державами, в частности положения о направленности опеки на достижение населением подопечных территорий независимости и о возможности перераспределения территорий, являвшихся подмандатными на момент созыва Конференции.

Из-за разногласий между делегациями, представившими свои предложения по системе опеки, США отказались от своего первоначального проекта и предложили новый, в определенной степени объединявший часть важных положений предложений других держав. Тем не менее обсуждение проекта («рабочего документа») вызвало серьезные разногласия, в частности по вопросу об указании на независимость подопечных территорий, о возможности перераспределения текущих мандатов. В новом документе, подготовленном США, были учтены наиболее принципиальные поправки делегации СССР, хотя и в отредактированном и ослабленном виде. Делегация СССР сочла возможным согласиться с этими предложениями.

Также был остро поставлен и вопрос об особом положении межамериканской системы. В ходе работы Четвертого комитета третьей комиссии, которому было поручено разработать раздел «С» гл. VIII «О региональных мероприятиях», было внесено множество поправок, предусматривающих такое особое положение. Громыко отмечал: «Латиноамериканские страны, добиваясь сохранения своей существующей региональной системы, мотивируют это тем, что данная система старая и неплохая». Особого внимания в этом контексте заслуживает позиция США, выступавших, с одной стороны, как держава-инициатор создания международной организации безопасности, а с другой — как мощнейшее государство Америки. Один из членов делегации США Ванденберг заявил, что «США хотят избежать создания прецедента, который мог бы привести к разделению мира на враждебные сферы и региональные системы. США хотят, чтобы идея создания системы коллективной безопасности была осуществлена, но в то же время считают, что абсолютно необходимо сохранить традиционную, оправдавшую себя американскую региональную систему безопасности». В целом США были склонны добиваться признания особого положения американской системы, при сохранении прав и полномочий Совета Безопасности в отношении всего остального мира. Это могло свидетельствовать о росте интереса США к влиянию на политику за пределами Америки, при этом для них было крайне важно сохранить Америку вне зоны действия широких международных соглашений, оставив ее своей исключительной зоной влияния.

В целом можно проследить, что в ходе конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско все участники стремились упрочить свое положение в формирующейся системе международных отношений. В отличие от конференции в Думбартон-Оксе, проходившей, во-первых, в отсутствие представителей «малых» стран, а во-вторых, в период все еще достаточно прочного союза США, СССР и Великобритании в условиях неясного исхода войны, конференция в Сан-Франциско проходила в совсем других условиях. Исход войны в Европе был по сути предreshен. В день открытия конференции, 25 апреля 1945 г., произошла встреча советских и американских войск на Эльбе, ускорившая падение нацистской Германии. И инициаторы созыва конференции, и приглашенные страны осознавали, что конец войны близок, и на повестке дня стоит уже не столько задача выживания, сколько переустройства мира после войны. Каждый участник конференции стремился занять в новой мировой системе наиболее выгодное место.

Приглашенные на конференцию страны (за исключением Франции, присоединившейся к приглашающим державам, и ряда участников конференции, таких как СССР и БССР) стремились любыми способами ослабить влияние «великих держав», за которыми они были вынуждены так или иначе следовать в сфере международных отношений в течение десятилетий и веков. С этой целью они выдвигали проекты, предусматривавшие демократизацию ООН либо через передачу основных полномочий в различных сферах, в первую очередь — в сфере поддержания международного мира и безопасности, в те органы ООН, в которых они имели бы наибольший вес (Генеральная Ассамблея), либо же через расширение численного и географического состава Совета Безопасности. По сути, это предполагало не прямое ослабление Совета Безопасности. Другая часть проектов была направлена на прямое ослабление Совета и его постоянных членов через отмену или ограничение так называемого права вето, введение обязательного утверждения решений Совета Ассамблеей.

Приглашающие державы и Франция были едины в своем стремлении сохранить лидирующее место в мировой политике, но при этом каждая из них стремилась упрочить свое положение за счет других. США, с одной стороны, отстаивая положение Совета Безопасности в системе ООН, с другой — пытались вывести фактически подконтрольную им межамериканскую систему из-под контроля Организации, сохранив там свое исключительное положение и не допустить вмешательства других постоянных членов Совета Безопасности. Великобритания стремилась ослабить влияние СССР на европейские дела. Советский Союз же пытался не просто занять значимое место в новой организации, но и исключить возможность повторения истории Лиги Наций, исключившей его из своих рядов, для чего настаивал на особых правах и привилегиях постоянных членов. Помимо этого, СССР сумел ввести в состав первоначальных членов ООН СССР и БССР. Договоренность об этом была достигнута еще на Ялтинской конференции, однако решение участников конференции в Сан-Франциско было все же заранее неизвестно. Несмотря на все ссылки представителей СССР на изменения в нормативно-правовых актах, все же, в настоящее время абсолютно понятно, что фактически СССР получил два дополнительных голоса в ООН, поскольку на тот момент СССР и БССР полностью следовали политике Москвы, точнее, их политика была частью политики Центра. Сравнение с ситуацией британских доминионов, неоднократно проводившееся в том числе и во время конференции, нам представляется некорректным, поскольку политику доминионов уже на тот момент определяли не назначенные британским монархом генерал-губернаторы, а правительство и парламент, избираемые на местном уровне, и частью Империи доминионы были лишь номинально. Однако следует отметить, что благодаря решению конференции, которого добилась делегация СССР, Украине и Белоруссии после распада Советского Союза не пришлось выстраивать свою роль в международной системе с нуля, поскольку, как члены ООН, они уже обладали международной правосубъектностью.

В ходе Конференции Объединенных Наций по вопросу о международной организации «малые» и «средние» державы явно и недвусмысленно заявили о себе как о важной силе в новой формирующейся системе международных отношений, стараясь диктовать свою позицию лидерам этой системы — Приглашающим державам и Франции. «Пятерка» была вынуждена считаться с их мнениями и опасениями. Об этом говорит, в частности, тот факт, что при обсуждении структуры Секретариата было принято решение определить, что у Генерального секретаря должно быть не четыре, а пять заместителей, чтобы ни у кого не было оснований предполагать, что «пятерка» намерена забрать себе посты Генерального секретаря и его заместителей¹. Возрастание роли малых стран, проявившееся на конференции, отмечалось и позд-

¹ Донесение главы советской делегации А. А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 17.05.1945 // Там же. С. 432.

нее, в качестве примера можно привести слова второго Генерального секретаря ООН Дага Хаммаршельда, сказанные им в ответ на обвинения Н.С. Хрущева в поддержке неоколониальной экспансии капиталистических стран: «ни Советский Союз, и никакая другая великая держава не нуждаются в Организации Объединенных Наций для своей защиты. В этом нуждаются все остальные государства. В этом отношении Организация Объединенных Наций прежде всего является их Организацией»¹.

При этом понятно и то, что, несмотря на все усилия «малых» и «средних» стран, лидерство как в ООН, так и во всей мировой политике послевоенного времени осталось за «большой пятеркой», ставшей постоянными членами Совета Безопасности. Их союз позволил создать Организацию Объединенных Наций, и именно ухудшение отношений между двумя наиболее мощными из них — США и СССР вверг мир в холодную войну, стоившую огромных затрат как материальных и финансовых ресурсов, так и человеческого капитала.

Конференция Объединенных Наций в Сан-Франциско стала началом новой эпохи в жизни всего мирового сообщества, которая должна была стать эпохой сотрудничества. Союз пяти мощнейших держав того времени — США, СССР, Великобритании, Франции и Китая, поддержанный в итоге меньшими странами, позволил создать уникальный международный механизм, потенциально способный и в самом деле «избавить грядущие поколения от бедствий войны», как сказано в преамбуле принятого тогда Устава ООН. К сожалению, ООН оказалась заложником этого союза, и с его фактическим распадом в начале холодной войны потеряла значительную долю своей эффективности. В этой ситуации особенно важна оказалась роль так называемых «малых стран», чья поддержка помогла сохранить ООН и направить ее потенциал на решение значимых проблем международной жизни. Эти государства громко заявили о себе в ходе конференции. Им во многом не удалось преодолеть волю «Пятерки», но их голос был услышан, и в последующие годы их роль в мировой политике росла. В настоящее время ясно, что мир окончательно стал многополярным, и без учета мнения большинства стран, пусть даже не обладающих значительной военной или промышленной мощью, вершить международную политику уже невозможно. В этом основной итог Конференции в Сан-Франциско — в ее ходе «малые» страны не просто заявили, что не собираются больше слепо следовать за «старшими братьями», что они желают самостоятельно принимать участие в решении важнейших мировых проблем. Они были услышаны и приняли деятельное, а не формальное участие в этом процессе.

Литература

1. Громыко А. А. ООН: история и современность. К 65-летию создания Организации Объединенных Наций // Вестник Московского университета. Сер. 25: международные отношения и мировая политика. 2010. № 3. С. 4–28.
2. Крылов С. Б. История создания Организации Объединенных Наций. Разработка текста Устава ООН (1944–1945). М. : Изд-во ИМО, 1960.
3. Fraser P. New Zealand and the San Francisco conference: Amendments to the Dumbarton Oaks proposals for the establishment of a general international organisation advanced by the prime minister of New Zealand. Wellington : Department of external affairs, 1945.
4. Tworek H. From World Health To World Heritage 70 Years Of The United Nations // UN Chronicle. Sep. 2015, Vol. 52. Is. 1/2. P. 67–69.
5. Schlichtmann K. UN Collective Security and the Transitional Period: A Myth over the Founding and Aims of the United Nations // Journal of East Asia & International Law. N 1, Vol. 3. Spring 2010. P. 107.

¹ 883-е пленарное заседание Генеральной Ассамблеи ООН. 15-я сессия. Официальный стенографический отчет. П. 11. Док. ООН A/PV.883.

References

1. Gromyko A. A. *UN: history and present. To the 65th anniversary of creation of the United Nations* [OON: istoriya i sovremennost'. K 65-letiyu sozdaniya Organizatsii Ob"edinennykh Natsii] // Bulletin of the Moscow University. Series 25: International relations and world politics [Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 25: mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika]. 2010. N 3. P. 4–28. (rus)
2. Krylov S. B. *History of creation of the United Nations. Development of the text of the Charter of the UN (1944–1945)* [Istoriya sozdaniya Organizatsii Ob"edinennykh Natsii. Razrabotka teksta Ustava OON (1944–1945)]. M., IIR publishing house [Izd-vo IMO], 1960. 343 p. (rus)
3. Fraser P. *New Zealand and the San Francisco conference: Amendments to the Dumbarton Oaks proposals for the establishment of a general international organisation advanced by the prime minister of New Zealand*. Wellington : Department of external affairs, 1945.
4. Tworek H. *From World Health To World Heritage 70 Years Of The United Nations* // UN Chronicle. Sep. 2015, Vol. 52. Is. 1/2. P. 67–69.
5. Schlichtmann K. *UN Collective Security and the Transitional Period: A Myth over the Founding and Aims of the United Nations* // Journal of East Asia & International Law. N 1, Vol. 3. Spring 2010. P. 107.