

РЕФОРМУВАННЯ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: PROBLEMS AND PROSPECTS**

Реньов С.В., к.ю.н.,
доцент кафедри міжнародного і європейського права
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Стаття присвячена висвітленню питання можливості реформування Ради Безпеки ООН, що набуло особливої актуальності протягом останнього року. У науковій праці досліджена проблематика недовісти головному безпековому органу ООН, якому було надано виняткову можливість ухвалювати обов'язкові для держав-членів рішення та проводити військові заходи.

У статті проаналізовано широкий спектр пропозицій щодо можливих перетворень: членський склад, а також робочі методи Ради Безпеки, а саме право вето. Втім, зроблений висновок, що розширення членського складу зазначеного органу не вплине на ефективність його роботи – постійні члени будуть і надалі користуватися правом вето. Тому на особливу увагу заслуговують ініціатива Франції щодо добровільної відмови від використання права вето у випадках масових злочинів, а також Кодекс роботи Ради Безпеки, який був представлений Групою з підзвітності, узгодженості та прозорості у 2015 році. Кодекс, який був підтриманий Францією та Великою Британією як постійними членами Ради Безпеки ООН, передбачає необхідність утримуватися від застосування вето у випадках, коли проект резолюції Ради Безпеки націлений на своєчасні та рішучі дії щодо питань, які носять характер найтяжчих міжнародних злочинів. Втім, інші постійні члени Ради Безпеки не готові до ослаблення своїх позицій.

Констатовано, що розблокуванню діяльності Ради Безпеки могла б допомогти процедура «консенсус мінус один» або згода трьох з п'яти постійних членів для подолання вето, однак реалізація зазначених пропозицій вимагатиме внесення змін до Статуту ООН шляхом їх ратифікації двома третинами членів Організації, включаючи всіх постійних членів РБ ООН. Також особлива увага приділена українській ініціативі щодо необхідності позбавлення РФ статусу постійного члена Ради Безпеки ООН та виключення її з ООН у цілому, оскільки держава-агресор зайняла зазначені місця в обхід визначених Статутом ООН процедур. Звернення щодо наміру продовжити членство СРСР в ООН мало бути розглянуто відповідно до процедури, передбаченої у ст. 4 Статуту ООН: прийом у члени Організації здійснюється постановою Генеральної Асамблеї за рекомендацією Ради Безпеки. Тому Україна докладає всіх зусиль задля належного виконання норм міжнародного права.

Ключові слова: Організація Об'єднаних Націй, Статут ООН, Рада Безпеки, реформування, постійні члени, право вето, міжнародна безпека.

The article is devoted to highlighting the issue of the possibility of reforming the UN Security Council, which has become especially relevant during the last year. The scientific work explores the problem of the ineffectiveness of the main UN security body, which was given an exceptional opportunity to make binding decisions for member states and conduct military operations.

The article analyzes a wide range of proposals for possible transformations: membership, as well as working methods of the Security Council, namely the right of veto. However, it was concluded that the expansion of the membership of this body will not affect the effectiveness of its work – permanent members will continue to exercise the right of veto. Therefore, special attention should be paid to the France's initiative to voluntary renunciation of the use of veto power in cases of mass crimes, as well as the UN Security Council Code of Conduct, which was presented by the Accountability, Coherence and Transparency Group in 2015. The Code, which was supported by France and the United Kingdom as permanent members of the UN Security Council, provides for the need to refrain from using the veto in cases where a draft Security Council resolution aims for timely and decisive action on issues that are of the nature of the most serious international crimes. However, other permanent members of the Security Council are not ready to weaken their positions.

It was stated that the unblocking of the activities of the Security Council could be helped by the «consensus minus one» procedure or the consent of three of the five permanent members to overcome the veto. However, the implementation of these proposals will require amendments to the UN Charter by their ratification by two-thirds of the Organization's members, including all permanent members of the UN Security Council. Special attention was also paid to the Ukrainian initiative regarding the need to deprive the Russian Federation of the status of a permanent member of the UN Security Council and to exclude it from the UN as a whole, since the aggressor state took these seats bypassing the procedures defined by the UN Charter. The appeal regarding the intention to extend the USSR's membership in the UN was to be considered in accordance with the procedure provided for in Art. 4 of the UN Charter: the admission of any such state to membership in the United Nations is carried out by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. Therefore, Ukraine is making every effort to properly implement the norms of international law.

Key words: United Nations, UN Charter, Security Council, reform, permanent members, veto power, international security.

Питання нагальної необхідності реформування Ради Безпеки ООН набуло особливої актуальності після 24 лютого 2022 р. Породження війни внаслідок безсилля миру змусило посилити міжнародно-правовий дискурс в контексті абсолютної неефективності одного з головних органів ООН, на який Статутом Організації покладена відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки. Тому вбачаємо за необхідне проаналізувати можливі шляхи розблокування діяльності Ради Безпеки, яка стала заручником принципу однаковості постійних членів.

Під час Другої світової війни учасники антигітлерівської коаліції визнали необхідність перегляду архітектури колективної безпеки, що призвело до ліквідації Ліги Націй та створення у 1945 р. Організації Об'єднаних Націй – нової універсальної міжнародної організації, яка поставила собі за основну мету позбавити прийдешні покоління нещастя війни. ООН характеризується наявністю системи з шести головних органів, серед яких і Рада Безпеки.

Визначення поняття «головні органи» у Статуті ООН не надано, але один з найвідоміших філософів права ХХ століття Ганс Кельзен вважав ключовим критерієм зазначеного поняття ступінь незалежності та самостійності відповідного органу, а тому виділяв Генеральну Асамблею, Раду Безпеки і Міжнародний суд та робив висновок, що не всі органи, визначені в Статуті Організації як головні органи, є насправді такими [1, с. 145].

При цьому рішення Генеральної Асамблеї мають рекомендаційний характер, а Ради Безпеки – обов'язкові до виконання (згідно ст. 25 Статуту всі члени Організації погоджуються виконувати рішення Ради Безпеки). Більше того, у Статуті ООН передбачено два механізми забезпечення міжнародного миру та безпеки, реалізація яких ґрунтується на діяльності РБ ООН: Розділ VI стосується мирного розв'язання спорів, а Розділ VII – застосування сили для підтримки або відновлення міжнародного миру та безпеки [2].

Під час розробки Статуту ООН особлива увага приділялася питанню недієвості Ради Ліги, яка призвела до кризи Ліги Націй. Тому не дивно, що серед основних питань дискусії у Сан-Франциско були саме склад і процедура прийняття рішень у Раді Безпеки. Як зазначав американський юрист Френсіс Уїлкоккс, деякі делегати могли б не так сильно остерігатися права вето, якби отримали гарантії того, що процес внесення змін до Статуту ООН може бути лібералізовано [3, с. 950].

Вищезгадані побоювання виявилися цілком доречними. Конфронтація між СРСР та США за часів Холодної війни призвела до обструкції в діяльності Ради Безпеки. Михайло Требін констатує: обидві наддержави регулярно вдавалися до агресії, використовуючи в якості виправдання право на самооборону, захист співвітчизників, які опинилися в зоні конфлікту, захист «демократичних цінностей» або «ідеалів комунізму» тощо. Вчений наводить приклади війни у В'єтнамі та Афганістані, вторгнення США в Гренаду в 1983 р. або Панаму в 1989 р., введення радянських військ в Угорщину в 1956 р. або Чехословаччину в 1968 р. [4, с. 80]. На думку авторитетної німецької дослідниці у галузі міжнародного публічного права Анни Петерс, після початкового періоду, протягом якого РБ ООН функціонувала належним чином, та з інтенсифікацією конфлікту між Сходом та Заходом на початку 1950-х років, Рада Безпеки стала бездіяльною [5, с. 764]. Дослідниця вбачає проблему у принципі одностайності постійних членів, який дозволяє їм користуватися правом вето у власних цілях.

Нагадаємо, що Рада Безпеки складається з 15 членів, 5 з яких – постійні (КНР, Франція, США, Велика Британія та СРСР, правонаступницею якого проголосила себе РФ). Інші 10 (непостійних) членів обираються Генеральною Асамблеєю строком на два роки. Рішення РБ ООН з усіх питань, окрім процедурних, вважаються прийнятими, якщо за них подано голоси 9 членів Ради, включаючи всіх постійних. Членський склад Ради Безпеки розширювався лише один раз (17 грудня 1963 р. Резолюцією Генеральної Асамблеї № 1991 чисельність непостійних членів РБ ООН було збільшено з 6 до 10) [6]. Тому зазначений склад не відображає актуальну міжнародну політичну ситуацію, а також не відповідає завданням, продиктованим новими викликами та загрозами ХХІ століття.

Закінчення Холодної війни дало надію на можливість ефективних колективних дій із метою забезпечення міжнародного миру та безпеки, прикладом чого вважалася війна в Перській затоці у 1990–1991 рр. – одностайне засудження агресії Іраку та ефективна військова операція під егідою ООН задля відновлення суверенітету Кувейту. Втім, події в Югославії 1999 р. та у Грузії в 2008 р. знову засвідчили те, що Рада Безпеки не приймає своєчасних й ефективних рішень з питань забезпечення міжнародного миру та безпеки. А тому необхідність якнайшвидшого проведення реформи РБ ООН була визнана на найвищому міждержавному рівні, про що свідчить п. 153 Підсумкового документа Всесвітнього саміту 2005 року [7].

У контексті реформи Ради Безпеки ООН видаються найбільш важливими наступні аспекти перетворень: членський склад, а також робочі методи Ради Безпеки, а саме право вето. Професор Єльського університету Пол Кеннеді теж підтверджує актуальність вищезгаданої реформи, називаючи ООН у нинішньому вигляді анахронізмом, оскільки Статут Організації відображає реалії на момент його прийняття у 1945 р. Перспективу розширення РБ ООН британський вчений оцінює як цілком розумне перетворення [8, с. 245, 278].

Питання рівного представництва та розширення членського складу Ради Безпеки було вперше внесено до порядку денного 34-ї сесії ГА ООН у 1979 р., однак не викликало належного інтересу у більшості членів Організації. І лише 14 років потому, під час 48-ї сесії Генеральної

Асамблеї у 1993 р., Резолюцією № 48/26 було створено Робочу групу відкритого складу для розгляду зазначених питань, якій не вдалося виробити спільну позицію через відсутність консенсусу щодо права вето. Тому у Резолюції № 53/30, схваленій Генеральною Асамблеєю 23 листопада 1998 р., було домовлено не приймати жодного рішення щодо справедливого представництва в Раді Безпеки та розширення її членського складу, якщо за це не будуть подані 2/3 голосів Генеральної Асамблеї [9].

В 2004 році Групою високого рівня з загроз, викликів та змін було підготовано доповідь «Більш безпечний світ: наша спільна відповідальність», в якій містяться дві моделі реформування складу Ради Безпеки – обидві передбачають розширення до 24 держав, різняться у питанні збільшення кількості постійних членів [10, с. 110]. Найбільш активними прихильниками розширення РБ ООН вважаються Німеччина, Японія, Індія та Бразилія («група чотирьох»). Щодо питання входження до Ради Безпеки регіональних лідерів – наразі немає єдиної візії, як обирати представників регіональних груп.

Тим не менше, розширення членського складу Ради Безпеки не вплине на ефективність її роботи – постійні члени будуть і надалі користуватися правом вето. Тому при оцінці діяльності РБ ООН та ухваленні рішення про її реформу головним критерієм має виступати не кількісний підхід, а ефективність робочих методів. У 2015 р. в рамках 70-ї сесії ГА ООН тодішній Президент Франції Франсуа Олланд оголосив про добровільну відмову цієї європейської країни від використання права вето у випадках масових злочинів, закликавши до цього й інших постійних членів [11].

Ще однією пропозицією, спрямованою на підвищення ступеня ефективності роботи Ради Безпеки ООН, стала ініціатива Групи з підзвітності, узгодженості та прозорості («ACT»), яка у 2015 р., на честь 70-річчя ООН, презентувала Кодекс роботи Ради Безпеки. Відповідно до положень Кодексу, який був підтриманий Францією та Великою Британією як постійними членами РБ ООН, держави-члени ООН мають утримуватися від застосування вето у випадках, коли проект резолюції Ради Безпеки націлений на своєчасні та рішучі дії щодо питань, які носять характер найтяжчих міжнародних злочинів: припинення або запобігання вчиненню геноциду, злочинів проти людяності, військових злочинів [12]. Однак ані США, ані РФ та КНР не готові до ослаблення своїх позицій як постійних членів Ради Безпеки ООН.

Розблокуванню діяльності Ради Безпеки могла б допомогти процедура «консенсус мінус один» або навіть згода лише трьох з п'яти постійних членів для подолання вето, що актуально в світлі нещодавніх протиріч РФ та КНР з іншими постійними членами щодо можливості введення санкцій проти режиму Башара Асада в Сирії. Реалізація зазначених пропозицій вимагатиме внесення змін до Статуту ООН через механізм ст. 108, 109, який передбачає, що зміни до Статуту набувають чинності лише після ратифікації 2/3 членів Організації, включаючи всіх постійних членів РБ ООН [2].

Окремо зазначимо, що Статутом ООН передбачена діяльність Військово-штабного комітету, який має складатися з начальників штабів постійних членів РБ ООН і повинен надавати допомогу Раді Безпеки з усіх військових потреб. Як зазначає Олена Скрипник, зазначене положення не було реалізовано у житті з причини розбіжностей серед постійних членів Ради Безпеки. Вже у 1947 р. Комітет практично припинив свою діяльність – і в аспекті створення та застосування збройних сил ООН почала імпровізувати [13, с. 63]. Деякі вчені підкреслюють необхідність ліквідації цього органу, посилюючись на вже згадану Доповідь Групи високого рівня: «Ст. 47 Статуту ООН (Військово-штабний комітет) необхідно виключити, так само як всі посилення на цей орган», оскільки «зараз вже недоцільно, щоб начальники штабів

п'яти постійних членів відігравали ту роль, яка передбачалася для них у 1945 р.» [10, с. 114]. Інша ж точка зору доводить доцільність реформування Військово-штабного комітету з метою поновлення його діяльності. Зокрема, у п. 178 Підсумкового документа Всесвітнього саміту 2005 р. держави-члени ООН звернулися до Ради Безпеки з проханням розглянути питання про склад, мандат та методи роботи Комітету [7].

Наразі ж Україна виступає в якості найбільшого драйвера реформування Ради Безпеки, оскільки саме наша держава потерпає від агресії зі сторони постійного члена РБ ООН, який користується правом вето задля унеможливлення прийняття резолюцій на підтримку України. Можна навести приклад 2014 р., коли 15 березня РФ заблокувала прийняття резолюції щодо визнання так званого «кримського референдуму» незаконним, а 27 березня в рамках Генеральної Асамблеї ООН була ухвалена Резолюція № 68/262, в якій «референдум» був визнаний таким, що не має законної сили та не може бути основою для будь-якої зміни статусу АРК [14]. Аналогічну ситуацію спостерігали і після 24 лютого 2022 р.: Україна активно використовує майданчик Генеральної Асамблеї, коли Рада Безпеки узгодила лише одну заяву (6 травня 2022 р., S/PRST/2022/3), що обмежилася висловленням глибокого занепокоєння щодо підтримання миру та безпеки України [15].

Чинний склад Ради Безпеки ООН далекий від кантівського ідеалу вічного миру, згідно з яким підтримка світового порядку має бути забезпечена взаємодією ліберальних демократій. Рузвельтівська концепція «чотирьох поліцейських» (США, СРСР, Великобританія, Китай) теж не могла передбачити, що один з них перетвориться на злочинця. Тому українська сторона докладає усіх зусиль задля виключення РФ зі складу Ради Безпеки.

У цьому контексті варто згадати «Заяву МЗС України щодо нелегітимності перебування Російської Федерації в Раді Безпеки ООН та Організації Об'єднаних Націй у цілому», що була опублікована наприкінці грудня минулого року та наголошує на тому, що РФ зайняла місце постійного члена РБ ООН в обхід визначених Статутом ООН процедур – на підставі Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. та відповідного листа Президента РРФСР від 24 грудня 1991 р. на ім'я Генерального секретаря ООН [16]. Зазначене звернення щодо наміру продовжити членство СРСР в ООН мало бути розглянуто відповідно до процедури, передбаченої у ст. 4 Статуту ООН: прийом у члени Організації відкритий для всіх миролюбних держав та здійснюється постановою Генеральної Асамблеї за рекомендацією Ради Безпеки [2]. Цією процедурою скористалися Чехія та Словаччина після того, як припинила своє існування Чехословаччина, яка була державою-членом ООН. В українському МЗС нагадують, що з 1991 р. РФ, згадки щодо якої немає у Статуті Організації, 31 раз застосувала вето в РБ ООН, що майже

двічі більше, ніж будь-який інший постійний член Ради Безпеки. Для прикладу, останній раз Велика Британія та Франція застосовували право вето у 1989 р. Зважаючи на це, Україна закликає позбавити РФ статусу постійного члена Ради Безпеки ООН та виключити її з ООН у цілому.

Олег Тарасов наголошує, що міжнародного правонаступництва щодо членства в міжнародних міжурядових організаціях не існує, а тому РФ не є континуатором СРСР [17, с. 20–21]. Михайло Буроменський погоджується, що РФ перебуває в ООН в якості члена Організації та посідає місце постійного члена РБ ООН за відсутності ясного, очевидного, прозорого і зрозумілого рішення головних органів ООН [18, с. 219]. У цьому контексті науковець наводить інший приклад заміни представництва постійного члена у складі РБ ООН – резолюцією ГА ООН від 25 жовтня 1971 р. № 2758 Китайську Народну Республіку було визнано одним з п'яти постійних членів РБ замість Китайської Республіки (Тайваню), що була позбавлена членства [19]. Більше того, за відсутності юридичної тотожності РФ та СРСР, а також за умови цілковитого припинення існування останнього як суб'єкта міжнародного права, концепція «держави-продовжувача» щодо РФ є штучною і не має пояснень на ґрунті чинного міжнародного права [18, с. 220].

Олександра Іорданова зауважує, що лише Міжнародний Суд ООН може надати аргументовані висновки з цих питань. Постає необхідність зробити відповідний запит до Міжнародного Суду, передбачений ч. 1 ст. 96 Статуту ООН: «Генеральна Асамблея або Рада Безпеки можуть запитувати від Міжнародного Суду консультативні висновки з будь-якого юридичного питання». Предметом запиту буде правомірність продовження Росією членства в ООН СРСР [20, с. 180].

Таким чином, Рада Безпеки ООН, якій було надано виняткову можливість ухвалювати обов'язкові для держав-членів рішення та проводити відповідні військові заходи, протягом останнього року знову доводить свою абсолютну неефективність. Цей факт став каталізатором поновлення дискусії щодо перспектив реформування Ради Безпеки ООН, зокрема, в аспекті розширення членського складу та проблеми застосування право вето.

Активним учасником зазначеної дискусії виступає й Україна, яка звертається до міжнародної спільноти із закликом позбавити РФ статусу постійного члена Ради Безпеки та виключити її з ООН у цілому. Держава-агресор, присутність якої в складі РБ ООН дозволяє блокувати роботу головного безпекового органу Організації, зайняла місце постійного члена Ради Безпеки ООН, як і члена ООН в цілому, в обхід визначених Статутом ООН процедур – постанови Генеральної Асамблеї за рекомендацією Ради Безпеки. Отже, Україна докладає всіх зусиль задля того, щоб порушити мовчазну згоду держав-членів ООН та домогтися виконання норм міжнародного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Hans Kelsen. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. London : Stevens & Sons Ltd. 1951. 994 p.
2. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice. New York : United Nations. 2015. 128 p.
3. Francis O. Wilcox. The Yalta Voting Formula. *American Political Science Review*. 1945. Volume 39 (Issue 5). P. 943–956.
4. Требін М.П. ООН на шляху реформ. *Вісник НЮУ імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2018. Том 4. № 39. С. 76–100.
5. *The Charter of the United Nations: A Commentary*. / Bruno Simma and other, assistant editor Nikolai Wessendorf. Oxford: Oxford University Press. 2002. Vol. 1 (3rd Edition). 1236 p.
6. Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council: resolution. UN General Assembly. 17 December 1963, A/RES/1991(XVIII). UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/660524> (date of access: 20.01.2023).
7. 2005 World Summit Outcome: resolution. UN General Assembly. 16 September 2005, A/RES/60/1. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/556636> (date of access: 20.01.2023).
8. Paul Kennedy. *The Parliament of Man: The United Nations and the Quest for World Government*. London : Allen Lane. 2006. 361 p.
9. Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: resolution. UN General Assembly. 23 November 1998, A/RES/53/30. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/264415> (date of access: 20.01.2023).
10. A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York : United Nations. 2004. 141 p.

11. 5 things to know about France and the veto power. Permanent mission of France to the United Nations in New York. URL: <https://onu.delegfrance.org/5-things-to-know-about-france-and-the-veto-power> (date of access: 20.01.2023).
12. Letter from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary General (contains «Code of Conduct Regarding Security Council Action Against Genocide, Crimes Against Humanity or War Crimes»). 14 December 2015, A/70/621–S/2015/978. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/815432> (date of access: 20.01.2023).
13. Скрипник О.М. Роль Ради Безпеки ООН у врегулюванні військових конфліктів. *Уманська старовина*. 2021. № 8. С. 61–70.
14. Territorial Integrity of Ukraine: resolution. UN General Assembly. 27 March 2014, A/RES/68/262. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/767883> (date of access: 20.01.2023).
15. Statement by the President of the Security Council. UN Security Council. 6 May 2022, S/PRST/2022/3. UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3972339> (date of access: 20.01.2023).
16. Statement of the MFA of Ukraine on the illegitimacy of the Russian Federation's presence in the UN Security Council and in the United Nations as a whole. 26 December 2022. Ministry of Foreign Affairs of Ukraine. URL: <https://mfa.gov.ua/en/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-nelegitimnosti-perebuvannya-rosijskoyi-federaciyi-v-radi-bezpeki-onn-ta-organizaciyi-obyednanih-nacij-i-cilomu> (date of access: 20.01.2023).
17. Тарасов О.В. Проблема суб'єкта в міжнародному публічному праві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.11. Харків, 2015. 40 с.
18. Буроменський М.В. Міжнародно-правові проблеми постійного членства Російської Федерації в Раді Безпеки ООН. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 208–221.
19. Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations: resolution. UN General Assembly. 25 October 1971, A/RES/2758(XXVI). UN Digital Library. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/192054> (date of access: 20.01.2023).
20. Іорданова О.Є. Діяльність Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй: проблеми застосування права вето. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Том 31 (70) № 2, частина 3. 2020. С. 177–183.