

УДК 341.123.043

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН

SOME ASPECTS OF UN SECURITY COUNCIL REFORMING

Жукорська Я.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

в.о. завідувача кафедри міжнародного права та європейської інтеграції

Юридичного факультету

Тернопільського національного економічного університету

Стаття присвячена дослідженню реформування членства в Раді Безпеки та зміни формату представництва у ній для забезпечення ефективної роботи органу та ООН загалом. Наголос робиться на адекватному представництві як держав, так і цивілізацій. Пропонується реформувати Раду Безпеки разом зі зміною та перебудовою ООН.

Ключові слова: Рада Безпеки, держава-член, право вето, реформування, постійний член.

Статья посвящена исследованию реформирования представительства в Совете Безопасности и изменения формата представительства в нем для обеспечения эффективной работы органа и ООН целиком. Акцент ставится на адекватном представительстве как стран, так и цивилизаций. Предлагается реформировать Совет Безопасности вместе с изменениями и перестройкой ООН.

Ключевые слова: Совет Безопасности, страна-член, право вето, реформирование, постоянный член.

The article is devoted to the reform of the Security Council (SC) membership and changes of representation format in it to ensure effective activity SC and UN. The adequate representation of states and civilizations is necessary. To reform the SC with changing and restructuring of the United Nations together is proposed.

Key words: Security Council, member state, veto, reform, permanent member.

В останні роки усе частіше постає питання реформування Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (РБ ООН). Особливо воно загострилося у зв'язку з російсько-українським конфліктом.

У сучасних реаліях ООН стала нездатною адекватно і швидко реагувати на гострі ситуації, які виникають у сучасному міжнародному праві, і Україна – далеко не перший приклад цьому.

Основною причиною малоефективності РБ є її повільна реакція на події, що відбуваються на міжнародній арені, та залежність від політики її постійних держав-членів – Китаю, США, Російської Федерації, Великобританії та Франції.

У міжнародно-правовій літературі питання діяльності та розвитку ООН досліджували такі вчені, як Б.М. Ашавський, Р.В. Губань, В.І. Замятіна, І.І. Лукашук, А.П. Чердніченко, А.М. Зленко, Б.І. Тарасюк, М.А. Баймуратов, З. Бауман, В. Льюс, П. Стабс і ін. Зокрема, безпосередньо питанню реформування РБ присвячене дисертаційне дослідження Є.В. Годованика «Рада безпеки ООН: міжнародно-правовий статус та актуальні проблеми реформування», де розглядаються основні проблеми функціонування РБ ООН та можливі шляхи їх вирішення.

Ситуація на міжнародній арені змінюється, і сьогодні ООН стоїть перед новими проблемами та викликами, які не досліджувалися вищезгаданими авторами або досліджувалися фрагментарно, скоригувало і можливі шляхи вирішення проблем її ефективності та загострило саме питання реформування як ООН, так і основного її органу – Ради Безпеки.

У попередніх дослідженнях ми вже зачіпали питання реформування Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (див.: Жукорська Я.М. Напрями реформування ООН: Рада Безпеки // Право і суспільство. – 2015. – № 4. – С. 8-12.). **Метою статті** є дослідження можливих шляхів реформування членства в Раді Безпеки та зміни формату представництва в ній для забезпечення ефективної роботи органу та ООН загалом.

РБ відповідає за підтримку міжнародного миру і безпеки і наділяється для цього відповідними функціями й повноваженнями (ст.34, 36, 39-42, 44, 45 Статуту ООН) [1]. РБ має право застосовувати різноманітні санкції до держави-агресора, а також вимагати від держав-членів участь цих санкцій (ст. 41, 42 Статуту ООН). До таких санкцій відносять повне чи часткове припинення економічних

відносин, залізничних, морських, повітряних, радіо– чи інших засобів зв'язку, а також розрив дипломатичних відносин, демонстрації, блокаду чи інші операції військових сил держав – членів ООН як крайні заходи.

Для здійснення функцій РБ ООН держави-члени зобов'язуються передавати при необхідності в її розпорядження збройні сили і відповідні засоби обслуговування, у тому числі й надавати право проходу (ст.43 Статуту ООН).

Рішення з всіх питань, окрім процедурних та при обранні членів Міжнародного Суду ООН, вимагають 9 голосів, усіх постійних членів у тому числі. Постійні члени РБ наділені правом вето. Її рішення, прийняті у відповідному порядку, обов'язкові для держав – членів ООН.

Таким чином держави – засновниці ООН можуть заблокувати будь-яке рішення, яке не збігається з їх інтересами.

Систематичне використання державами вето блокує роботу РБ ООН і веде до зменшення ефективності та ролі ООН. Водночас це негативно впливає на авторитет постійних держав – членів цього органу.

Згідно із положеннями Статуту ООН, її державам-членам заборонено застосовувати силові методи, що суперечать Статуту. На практиці ж вони забезпечені правом вето від рішень та санкцій у випадку їхньої односторонньої силової акції. Держави регулярно застосовують право вето у ситуаціях, що пов'язані з їх інтересами [2, с. 10]. Якраз таку ситуацію ми спостерігаємо сьогодні у ситуації з Україною та Російською Федерацією (РФ). Усі рішення по Україні ветоється РФ як постійним членом РБ.

Проблема неефективності ООН виникла давно. Новий виток вона отримала під час косівської кризи 1999 р. та військової операції США в Іраку 2003 р. В обох цих випадках організація із основного і найвпливовішого центру переговорів перетворилася у центр споглядання війни. Аналогічна ситуація проглядається і зараз.

З метою надання ООН ефективності та гнучкості в сучасних умовах варто провести реформування РБ у всіх аспектах її діяльності, про що мова в міжнародно-правовій літературі та в самій ООН ведеться вже не перший рік.

ООН є єдиною у своєму роді універсальною як за сферою діяльності, так і за членством міжнародною міжурядовою організацією. Основним критерієм при реформуванні РБ має бути її ефективна діяльність та вимоги, що висуваються до організації її державами-членами. Вона має стати гнучкою та швидкою у своїй реакції та здатною виконувати основні функції, покладені на неї державами-членами. Не лише постійними, а усіма, тобто міжнародним співтовариством загалом.

Існує кілька ідей реформування ООН [3, с. 163]. В основі усіх лежить збільшення кількості постійних членів з надання їм права вето або без нього і незначне збільшення непостійних членів з метою адекватного регіонального представництва держав у цьому важливому органі. Були також пропозиції надати одне місце в РБ Європейському Союзу, хоча це питання досить дискусійне і Статутом ООН не передбачено членство у ньому будь-яких міжнародних об'єднань, суб'єктів, окрім держав (ст. 7 Статуту ООН).

На сьогоднішній день стає зрозуміло, що важко обрати правильний критерій надання нового постійного членства в РБ. Враховуючи суверенну рівність держав, не мав би братися до уваги економічний критерій. І в будь-якому випадку, як це питання не вирішать, у майбутньому частина держав буде незадоволена.

Основною метою ООН на сьогоднішній день є пошук діалогу не так між державами, як між цивілізаціями. Хоча, зважаючи хоча б на обставини, пов'язані з українсько-російським конфліктом, кидається в очі, що свою основну функцію, надану ООН при створенні, щодо забезпечення миру і безпеки у світі РБ виконати не може у першу чергу через наявність в її постійних членах держави-агресора.

Постає питання: можливо, постійне членство не потрібне взагалі в ООН? У більшості міжнародних організацій держави-члени рівні між собою, а надання такого постійного статусу ставить одні держави вище над іншими й у випадку ООН ускладнює прийняття адекватних рішень або й робить його цілком неможливим.

Надто нагадує сьогоднішня діяльність ООН діяльність Ліги Націй (ЛН). А вона, як відомо, закінчила своє існування якраз через те, що не змогла виконати основну свою функцію – запобігти новій війні. ЛН також надавала лише рекомендації, так, як сьогодні ООН висловлює занепокоєння.

Міжнародні організації беззаперечно необхідні у наш час, особливо враховуючи темпи глобалізації. Вони є важливими суб'єктами міжнародного права і мають великий вплив на міжнародні відносини. Але мова йде лише про організації, які виконують функції, покладені на них, і розвиваються разом зі світом та вчасно й адекватно реагують на зміни та виклики сучасності.

Зовсім нелогічним є, коли держава, яка фактично є стороною у військовому конфлікті, більше того – агресором, бере участь у голосуванні з питань засудження цього конфлікту, а тим більше – має право вето. Хоча це стосується не лише ситуації з Україною, але й інших випадків серйозного порушення норм міжнародного права, коли резолюції не приймалися, бо зацікавлена сторона накладала вето. Хоча ми вже згадували про наявність не лише прямих, але й прихованих інтересів у держав-членів, що значно ускладнює запровадження адекватної процедури прийняття рішень у РБ із застосуванням вето [2, с. 10].

Під час 70-ї Генеральної Асамблеї ООН, яка відкрилася 15 вересня 2015 року, багато світових лідерів виступили із заявами щодо обмеження права вето у РБ, а також щодо зміни кількості членів РБ.

Спільна декларація Франції та Мексики про обмеження використання права вето при розгляді ситуацій, які мають ознаки злочинів проти людяності, військових злочинів і геноциду, була представлена 30 вересня 2015 року в ООН [4].

Так, Франсуа Олланд заявив, що Франція за розширення Ради Безпеки і хотіла б, щоб постійні члени РБ більше не вдавалися до використання права вето у випадках масової жорстокості [5].

Варто чекати, що більшість демократичних держав – членів ООН підтримають пропозицію Франції щодо можливості обмеження права вето в РБ ООН, якщо йдеться про серйозні порушення норм міжнародного права, включаючи злочини проти людяності.

У той же час Президент Росії Володимир Путін вважає, що право вето – абсолютно природне для такого органу, як Рада Безпеки ООН. І вважає нелегітимним обхід цієї процедури [6].

Треба визнати, що ООН бракує ефективних інструментів, щоб притягнути країну-агресора до відповідальності. До того ж право вето у даній ситуації ще й ускладнює застосування існуючих і так недостатньо ефективних інструментів.

Якщо ж говорити про питання розширення Ради Безпеки, слова французького Президента «треба, щоб континенти взяли на себе відповідальність за мир на Раді безпеки» наштовхують на можливе рівноцінне представництво континентів у Раді Безпеки з рівною кількістю голосів.

Остаточного питання реформування Ради Безпеки ООН не вирішить і надання місць у Раді Безпеки регіональним групам. По-перше, немає однаковості з приводу того, як обирати представників регіональних груп: це мають робити самі регіональні групи чи Генеральна Асамблея ООН. По-друге, система груп, яка існує сьогодні, не відповідає нинішнім геополітичним реаліям. Це у першу чергу стосується дискусійного питання надання місць у РБ арабським державам та державам Західної та Східної Європи [11, с. 13].

Так, наприклад, пропонується ввести постійне «пакетне» членство держав у Раді Безпеки. І єдиним пакетом пропонується представити країни Скандинавії, Східної Європи, арабського світу, Латинської Америки, Африки, Південно-Східної Азії [7, с. 46].

Досить цікавою є пропозиція Африканського Союзу створення групи «готованих» членів. Суть її полягає в тому, що великі регіональні об'єднання (у цьому випадку – Африканський Союз) мали б в Раді Безпеки для себе постійне місце, яке має займатися у порядку ротації членом об'єднання. Представник регіональної групи мав би керуватися у своїй діяльності не інструкціями власного уряду, а мав би висловлювати позицію об'єднання [8, с. 143]. Проте є і недоліки такої організації Ради Безпеки ООН: а) невідомо, як діяти, якщо держава входить до двох чи більше регіональних організацій; б) яким із існуючих регіональних організацій віддавати перевагу; в) Рада Безпеки ООН має оперативно приймати рішення, а якщо в Раді Безпеки будуть представники регіональних організацій, то вони не зможуть так швидко реагувати, оскільки необхідно буде узгодити думку всіх членів регіональної організації.

Одним із найцікавіших проектів реформування членства в РБ ООН є проект представництва цивілізацій. Згідно з ним, розглядається можливість надання постійного місця у Раді Безпеки ООН Організації Ісламська конференція (ОІК). По-перше, тому що вона є досить впливовою міжнародною організацією, до якої входить більше п'ятдесяти держав [8, с. 144]. По-друге, Організація Ісламська конференція відбиває специфіку ХХІ. У зв'язку з підвищенням значення регіональних організацій у вирішенні питань міжнародного миру і безпеки, деякі члени ООН пропонують надати їм можливість більш активно брати участь у процесі прийняття рішень у Раді Безпеки. Вище вже згадувалося про питання надання членства ЄС.

Щодо ОІК, то мусульманська цивілізація об'єднує людей, які при всій відмінності історичної долі, культури, менталітету і традицій усвідомлюють свою належність до певної єдиної спільності, сутність якої не може зводитися лише до релігії. Іслам сповідує кожен п'ятий мешканець земної кулі, і, судячи з усього, така ситуація буде характерна ще протягом тривалого часу.

Саме цивілізаційний критерій може бути найбільш прийнятним при формуванні Ради Безпеки, адже цей критерій є одним із найстабільніших. Як зазначає О.О. Мережко, аналізуючи теорію С. Хантінгтона, можна бути наполовину французом і наполовину алжирцем, але не можна бути наполовину мусульманином і наполовину католиком [9, с. 112].

До того ж у разі зміни геополітичної ситуації можна надавати, по-перше, різну кількість голосів різним постійним членам Ради Безпеки, хоча це видається не найкращим варіантом, а, по-друге, врівноважувати цю систему можна буде шляхом надання певним групам держав квот на місце непостійних членів Ради Безпеки, що дозволить досить швидко реагувати на зміну геополітичної ситуації в світі, а в той же час не потребуватиме внесення змін до Статуту ООН [10, с. 15].

Сама процедура реформування РБ може затягнутися у зв'язку з відсутністю у самих держав-членів єдиної позиції щодо нових членів РБ.

Сьогодні вироблення спільної позиції щодо майбутньої реформи Ради Безпеки ООН в руках її нинішніх по-

стійних членів. Керуючись власними геополітичними інтересами, постійні члени Ради Безпеки ООН підтримують одні держави в їх прагненні стати членами Ради Безпеки ООН і різко виступають проти інших.

Не можна не погодитися з Є. Годоваником у тому, що «реформа РБ має бути невід'ємною частиною інституціональної реформи ООН в цілому та відповідати паралельному реформуванню інших інституцій, що входять до системи ООН» [11, с. 12].

Можливо, варто починати процес створення нового міжнародно-правового утворення нового покоління, а не реформувати старе. Об'єднання наділялося б достатніми повноваженнями для ефективної діяльності в сучасних реаліях, можливістю прийняття обов'язкових рішень. І хоча міжнародне право ґрунтується на консенсусі і добровільності, враховуючи сучасні реалії, цього мало, об'єднання варто було б наділити апаратом примусу.

ООН повинна мати ширші повноваження щодо держав-порушниць. Від обмеження їх у голосуванні в РБ до позбавлення членства. Хоча чи дасть це бажаний результат. Знову ж таки варто звернутися до історії міжнародних організацій. Стаття 16 Статуту ЛН передбачала виключення зі складу організації у випадку порушення зобов'язань, що випливають зі статуту. У 1933 році Німеччина та Японія самі вийшли зі складу ЛН і фактично розпочали Другу Світову війну. У 1939 році ЛН позбавила членства у організації СРСР, що було не дієвим засобом, а швидше кроком відчаю. Ці санкції абсолютно не вплинули на перебіг подій на міжнародній арені і не перешкодили виникненню воєнного конфлікту. Як наслідок, припинення існування Ліги Націй. Першим кроком до цього стала втрата нею ефективності й необхідності для держав.

Створити таке міжнародне об'єднання можна на основі ООН. Так, основними органами стали б трансформовані РБ та ГА. Членами були не лише держави, але й міжнародні організації, регіональні чи цивілізаційні групи. ГА складалася б з представників держав-членів і являла собою щось на кшталт нижньої палати двопалатного парламенту. РБ являла б собою верхню палату і складалася з представників міжнародних організацій та груп (ЄС, ОІК та інші). Можливо, найдоречнішою формою прийняття рішень у органах такого об'єднання був би консенсус.

Ефективність міжнародного права залежить від правової культури держав міжнародного співтовариства, а, як свідчить практика, вони мають високий рівень правової культури лише за вигідних їм обставин, чим ставлять світ під загрозу виникнення Третьої світової війни.

На нашу думку, варто все-таки проводити реформування РБ разом зі змінами та перебудовою всієї організації. Можливим варіантом в умовах сучасного міжнародного правопорядку є створення новітнього міжнародно-правового об'єднання, яке б представляло інтереси як окремих держав, так і інтереси регіонів, цивілізацій чи інших груп, таких як, наприклад, ЄС, ОІК та інші. Паралельно мова має йти про перерозподіл впливу між державами, який існує сьогодні в РБ, шляхом скасування статусу постійного члена, скасування права вето.

Хоча враховуючи, що усі ці аспекти залежать виключно від самих держав – членів ООН, у першу чергу від членів РБ, цей процес обіцяє бути довгим і непростим, але він є невідоротним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Статут ООН // Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
2. Жукорська Я.М. Напрями реформування ООН: Рада Безпеки // Право і суспільство. – 2015. – № 4. – С. 8-12.
3. Баймуратов М.А., Волошин Ю.А., Мелишишин В.Б. Организация Объединенных Наций в условиях глобализации: вопросы модернизации и повышения эффективности деятельности / Под ред. проф. М.А. Баймуртова. – М. : Транслит, 2008. – 272 с.
4. Франція запропонувала членам РБ ООН не використовувати право вето, коли потрібно припинити масові злочини // Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/politics/1134027-frantsiya-zaproponuvala-chlenam-rb-onn-ne-vikoristovuvati-pravo-veto-koli-potribno-pripiniti-masovi-zlochini.html>.

5. Олланд виступає за розширення Ради безпеки ООН та обмеження права вето // Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/world/1136761-olland-vistupae-za-rozshirennya-radi-bezpeki-onn-ta-obmejennya-prava-veto.html>.
6. Путін прокоментував можливість обмеження права вето в Радбезі ООН // Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/world/1136665-putin-prokomentuvav-mojlivist-obmejennya-prava-veto-v-radbezi-onn.html>.
7. Терентьев А. мироустройство начала XXI века: существует ли альтернатива «американской империи» // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 10. – С. 35-47.
8. Губань Р.В. Концепція діалогу між цивілізаціями у резолюціях Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй / Р. Губань // Підприємництво, господарство і право. – 02/2006. – № 2. – С. 142-144.
9. Мережко А.А. Введение в философию международного права: Гносеология международного права / А.А. Мережко. – Київ : Юстиниан, 2002. – 189 с.
10. Губань Р.В. Міжнародно-правові аспекти розвитку діалогу між цивілізаціями : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Р. В. Губань ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 20 с.
11. Годованик Є.В. Рада Безпеки ООН: міжнародно-правовий статус та актуальні проблеми реформування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Євген Валентинович Годованик. – К., 2011. – 20 с.