

УДК 341.123.043

Є. В. Годованик, О. В. Деремо

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН

У статті висвітлено основні проблемні питання діяльності Ради Безпеки ООН на сучасному етапі. Автори намагаються критично осмислити основні наукові праці у сфері основних засад міжнародних відносин щодо підтримання міжнародного миру та безпеки. Проаналізовано існуючі моделі реформування Ради Безпеки ООН з питання зміни її кількісного складу.

Акцентовано увагу на можливостях підвищення ролі Військово-Штабного Комітету як одного з органів, створених під егідою Ради Безпеки, для проведення операцій з підтримання міжнародного миру та безпеки.

Ключові слова: Рада Безпеки ООН, Військово-Штабний Комітет, реформування, пропозиції, активізація, операції з підтримання миру, підтримання міжнародного миру та безпеки

Постановка проблеми. У нинішніх умовах критика в бік Ради Безпеки (далі – РБ) ООН не є рідкістю, особливо з огляду на кількість неврегульованих конфліктів за останнє десятиріччя (ситуація в Руанді, Сомалі, на Сході України). Така ситуація зумовлена великою кількістю чинників, серед яких можна назвати неоднорідність держав, які утворюють міжнародну систему та входять до ООН та Ради Безпеки, розрив між глобальним та наднаціональним характером викликів міжнародній безпеці та засобами вирішення цих проблем, що втрачають сьогодні ефективність.

До цього слід також додати практику останніх років щодо руйнування інституту державності та інституту внутрішнього управління в окремих регіонах світу, створення тінювих зон непризної державності, а також, непередбачуваність поведінки ряду авторитарних режимів. З огляду на це, можна зрозуміти очевидну складність виконання завдань з приводу забезпечення міжнародного миру, що стоять перед Радою Безпеки.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням сучасного стану міжнародних відносин, а також засад колективної безпеки та напрямків підтримання міжнародного миру та безпеки займалися В.Г. Буткевич, О.О. Грінченко, В.Н. Денисов, Г.В. Ігнатенко, І.І. Лукашук, В.М. Репецький, П.М. Рабінович, О.І. Тіунов, Ю.С. Шемшученко, та інші. Під час огляду літератури нами було відмічено, що сучасних серйозних робіт з цієї тематики досить мало. Однак, безпосередньо питанню реформування Ради Безпеки присвячено багато праць Є.В. Годованика, особливо важливо відмітити його дисертаційне дослідження «Рада Безпеки ООН: міжнародно-правовий статус та актуальні проблеми реформування», де розглянуто основні проблемні питання сучасного стану РБ та шляхи їхнього можливого вирішення, та монографію «Правова модернізація Ради Безпеки ООН: проблеми теорії та практики» під авторством М.О. Баймуратова, Ю.О. Волошина, Є.В. Годованика та М.М. Юрлова.

Серед західних вчених, праці яких було проаналізовано під час написання статті можна назвати Л. Гудріча, Г. Кельзена, П. Кеннеді, Б. Фассбендера, Е. Хмабро.

Виклад основного матеріалу. Саме поняття реформування означає змінювати щось шляхом реалізації реформ у життя. Що ж стосується реформування Ради Безпеки ООН, то під цим поняттям розуміється розробка нових підходів до основних проблемних питань діяльності Ради, а саме, категорії членського складу,

представництва регіонів у складі Ради, активізація ролі Військово-Штабного Комітету та удосконалення робочих моментів.

Так, до питання реформування Ради щодо зміни кількісного складу звертались ще на початку 90-х років минулого сторіччя, коли на місце постійних членів претендували Німеччина та Японія. Тоді ж, 3 грудня 1993 року генеральною Асамблеєю ООН було створено Робочу групу щодо вирішення питання рівностороннього представництва в Раді Безпеки та збільшення кількості її членів. До питання реформування Ради щодо зміни кількісного складу звертались ще на початку 90-х років минулого сторіччя, коли на місце постійних членів претендували Німеччина та Японія. Тоді ж, 3 грудня 1993 року генеральною Асамблеєю ООН було створено Робочу групу щодо вирішення питання рівностороннього представництва в Раді Безпеки та збільшення кількості її членів. Однак, якихось особливих пропозицій не послідувало.

Активність розпочалась за головуванням в ООН Кофі Аннана, і в 2004 році Групою високого рівня з загроз, викликів та змін було підготовано доповідь «Безпечніший світ: наша спільна відповідальність», в якій міститься дві моделі розширення складу Ради Безпеки. Перша модель, Модель А, передбачає шість нових постійних місць в РБ ООН, але без будь-якого додаткового права вето, і три нових непостійних місця на дворічний строк, які будуть розподілені між основними регіональними зонами таким чином:

1. Африканський регіон отримає шість місць в Раді: два місця постійних членів і чотири - непостійних;
2. регіон Азії і Тихого океану отримає шість місць в РБ ООН: три місця постійних членів (з урахуванням Китаю) і три - непостійних членів;
3. Європейський регіон отримає шість місць: чотири - постійних членів (з урахуванням Франції, Великобританії, РФ) та два - непостійних членів;
4. Американський континент отримає шість місць: два - постійних членів (з урахуванням США) та чотири - непостійних членів [1].

Таким чином, відповідно до Моделі А, кількість всіх членів РБ ООН буде нараховувати 24 держави, з яких одинадцять держав будуть посідати місця постійних членів, а решта тринадцять держав - непостійних членів РБ ООН.

Друга модель запропонована Генеральним Секретарем, Модель В, не передбачає створення нових постійних місць у РБ ООН, але передбачає створення нової категорії у вигляді восьми місць на чотирирічний період з можливістю переобрання та одного непостійного місця на дворічний період з відсутністю можливості переобрання, які будуть розподілені між основними регіональними зонами таким чином:

1. Африка матиме шість місць, два з яких це місця непостійних членів строком на чотири роки та чотири непостійних місця строком на два роки;
2. Азія та Тихий океан отримають шість місць (з урахуванням одного постійного члена – Китаю), з яких два місця непостійних членів на чотири роки та три непостійних місця строком на два роки;
3. Європейський регіон отримає шість місць (з урахуванням трьох постійних членів – Франції, Великобританії, РФ), з яких два місця непостійних членів строком на чотири роки та одне непостійне місце строком на два роки;
4. Американський континент отримає шість місць (з урахуванням одного постійного члена – США), з яких два для непостійних членів строком на чотири роки та три непостійні місця строком на два роки [1].

Таким чином, Модель В передбачає збільшення складу РБ ООН до 24 держав-членів, але не збільшує кількість постійних членів.

Загалом, обидві пропозиції спрямовані на справедливе географічне представництво, однак фіксують ієрархію світового порядку: постійні члени з правом вето, напів-постійні члени без права вето, непостійні члени РБ ООН. Модель А посилює протиріччя між претендентами на статус постійних членів, в той час як Модель В не гарантує задоволення глобальних амбіцій нових членів РБ ООН у віддаленій перспективі. Більшість держав-членів ООН визнають необхідність адаптації РБ ООН до нинішніх геополітичних реалій, вважаючи нинішній формат анахронічним status quo, який склався в далекому 1945 р. Однак різні групи держав мають кардинально відмінні підходи у питаннях типу членства, процедурних питань, права вето та регіональних квот.

Згідно з іншим положенням доповіді (п. 255) у 2020 році має бути проведений перегляд внеску постійних і непостійних членів Ради у справі вживання колективних заходів для попередження та усунення нових та старих загроз міжнародному миру та безпеці [1].

Мають також місце більш радикальні пропозиції науковців, наприклад, існує думка щодо усунення категорії постійного членства та передбачення виборів кожні 10-12 років. Згідно іншої пропозиції науковця Р. Губаня, членство необхідно надати міжнародній організації наряду з суверенними державами. Вважаємо такі пропозиції нелогічними, адже, вибори кожне десятиліття не принесуть нічого окрім застоювання роботи Ради Безпеки, а включення до складу представників міжнародних організацій це є взагалі нонсенс і є не доцільним з огляду на те, що жодна міжнародна організація не буде рівноцінно відстоювати права усіх держав, що до неї входять [2, с. 66-68].

А отже, ми знову бачимо відсутність єдності в питанні реформування Ради з точки зору її складу. Так, можливо збільшення членського складу ООН і призвело би до якихось позитивних зрушень, однак, це лише поверхневі зміни. Кількість членів не завжди означає якість роботи. Можливо досі ще не було цього зроблено з однієї зрозумілої причини – побоювання ще більшого розбрату між членами Ради та затягування у прийнятті адекватних ефективних рішень.

Дискусія, яка виникла з приводу цього питання дає можливість виділити кілька напрямків, які визначають сьогоdnішній стан розробки проблеми та можливо став би основою для майбутніх досліджень з цього питання:

- по-перше, значна кількість наукових ідей та конкретних висунутих на розгляд Ради Безпеки моделей реформування стосуються зміни кількісного складу її членів;

- по-друге, не має єдиної думки з приводу підстав до надання членства, а отже, необхідно їх чітко регламентувати, враховуючи як внесок кожної держави до розбудови миру та безпеки, так і географічний показник. Адже, за логікою створення ООН як єдиної універсальної організації, вона повинна мати у своєму складі представників якомога більшої кількості країн і захищати в рівній мірі усіх своїх членів;

- по-третє, будь-яка реформа не може бути проведена без внесення відповідних змін до Статуту ООН, а отже, повинна пройти усі необхідні етапи свого затвердження відповідно до норм міжнародного права.

Сьогодні є зрозумілим той факт, основною метою ООН взагалі та Ради Безпеки зокрема є пошук діалогу між державами. Хоча з огляду на обставини, пов'язані з конфліктом на Україні, ми бачимо, що виконати свою головну функцію Рада не може. Адже, зовсім не логічним є те, що держава, признана світовим співтовариством як одна зі сторін конфлікту, бере участь у голосуванні з приводу засудження цього самого конфлікту. І такі ситуації вже мають достатню історію, коли зацікавленою стороною у конфлікті виступала держава-постійний член РБ ООН.

На 70-й сесії Генеральної Асамблеї ООН, яка відкрилась 15 вересня 2015 року,

велика кількість світових лідерів виступила з заявою про обмеження права вето в Раді Безпеки, а також щодо кількості її членів. 30 вересня 2015 року Франція та Мексика подали спільну декларацію щодо обмеження права вето при розгляді ситуацій, що мають наявні ознаки злочинів проти людства, геноциду та військові злочини. Так, Франсуа Оланд заявив про підтримку Францією ідеї розширення РБ ООН, можливості обмеження права вето, особливо у випадках масової жорстокості [3, с. 432-433].

Можливо, для того щоб попередити можливі маніпулювання голосами «утримався», назріла потреба у внесенні змін до п. 3 ст. 27 Статуту [4], замінивши слова «включаючи співпадаючі голоси всіх постійних членів Ради» на поняття «за відсутності голосів «проти» щонайменше трьох постійних членів Ради». Таким чином, голоси постійних членів, що утрималися або не були присутні, не вважатимуться перешкодою для прийняття проекту або пункту резолюції чи поправок до неї.

За останніми даними більш ніж 110 країн ООН підтримують ідею обмеження використання постійними членами Ради Безпеки права вето. За словами міністра іноземних справ Ліхтенштейну Аурелії Фрік під час відкриття засідання Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2017 року «відповідь на ініціативу була виключною. На даний момент 114 держав, включаючи малі та великі, з усіх регіонів світу, підписались під декларацією, включаючи більшість нинішніх членів Ради Безпеки» [5].

Натомість, дискусію розпалює заява представника Російської Федерації О. Філімонова про те, що «Росія як постійний член Ради Безпеки відзначає необхідність надання цьому органу більш представницького характеру, насамперед за рахунок країн, що розвиваються, Азії, Африки і Латинської Америки. Однак зусилля в цьому напрямку не повинні позначатися на здібності Ради ефективно й оперативно реагувати на виклики, які виникають. У цьому контексті ми виступаємо за збереження компактного характеру складу Ради Безпеки. Його оптимальний чисельний склад не повинен перевищувати трохи більше 20 країн» [6].

Ми не можемо сказати, що подібні заяви повністю не мають сенсу. Так, існує необхідність у збільшенні чисельного складу Ради Безпеки ООН, однак, ми не беремось судити на скільки можливе таке збільшення. Це питання все ж знаходиться у компетенції діючих членів Ради. Що ж стосується права вето, то на нашу думку, воно повинно бути збереженим за постійними п'ятьма членами РБ ООН, адже, таке положення не просто так було прийнято з самого початку діяльності Організації. Вважаємо, що це виключне право є таким собі гарантом діяльності ООН, і причиною з якої ця організація ще досі функціонує.

Наступним елементом реформи, на нашу думку, повинно стати вдосконалення операцій ООН по підтримці миру та санкційного інструментарію. Як вже було сказано вище для вирішення міжнародних конфліктів використовуються різноманітні політико-дипломатичні процедури як то консультації, перемовини, посередництво, звернення до регіональних органів тощо. Однак, такі засоби ефективні лише по відношенню до законослухняних країн та громадян, і я підтвердив досвід останніх років, цей політико-дипломатичний набір та м'які рішення, як правило, не мають достатнього впливу на порушників, які ігнорують вимоги, що містяться в резолюціях Ради Безпеки ООН. Тим паче такі заходи не можуть дати результат, якщо справа стосується нейтралізації загроз, що виходять від екстремістських формувань та інших фанатичних угруповань. Саме тому підвищення ефективності миротворчого потенціалу ООН та оперативних дій Ради Безпеки по запобіганню та врегулюванню конфліктних ситуацій є однією з найважливіших напрямків реформування Ради.

Заслуговує на увагу ідея зміцнення потенціалу ВШК та його активізація, адже цей інститут є ніби замороженим та не функціонує як того потребує практика. Однак, деякі

науковці все ж дотримуються думки, що ВШК необхідно взагалі ліквідувати як орган. Ця точка зору має місце у Доповіді Групи високого рівня: «Статтю 47 (Військово-Штабний Комітет) необхідно виключити, так само як всі посилання на цей орган у статтях 26, 45 і 46», оскільки «зараз вже недоцільно, щоб начальники штабів п'яти постійних членів відігравали ту роль, яка передбачалася для них у 1945 році» (п. 300). Аналогічної точки зору дотримується П. Кеннеді, відносячи ліквідацію ВШК до «розумних та поступових» перетворень [7, с. 250] та порівнюючи архаїчність цього органу з архаїчністю Ради з опіки ООН.

Інша точка зору доводить доцільність реформування Військово-Штабного Комітету з метою актуалізації його діяльності, підвищення загальної результативності та впровадження у дію усіх покладених на нього завдань. Навіть з боку представника одного з постійних членів Ради Безпеки пролунала подібна ініціатива, і теза про відродження комітету увійшла до Підсумкового документу Всесвітнього саміту 2005 року [8], в якому держави-члени ООН просили Раду розглянути питання про склад, мандат та методи його роботи.

Ми беззаперечно підтримуємо ініціативу поновлення діяльності Військово-Штабного комітету, однак, досі не зроблено жодного конкретного заходу щодо реальної активізації даного інституту.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок про те, що з огляду на сьогоденну ситуацію у світі, особливо поширення міжнародних конфліктів, питання реформування Ради Безпеки ООН як головного органу по підтриманню міжнародного миру та безпеки постало особливо гостро. Це стосується і розширення складу Ради, і вдосконалення процесу проведення операцій з підтримання миру, і активізації Військово-Штабного Комітету. При чому, останній напрямок є чи не найголовнішим. І звісно, що реформування ВШК слід проводити з урахуванням специфіки сьогодення, оскільки концепція системи колективної безпеки ООН повинна бути адаптована до сучасних глобальних викликів та загроз міжнародному миру і безпеці. Особливо це стосується викорінення та попередження тероризму, який вже давно набирає оберти та загрожує міжнародному правопорядку та міждержавним відносинам.

Важливим питанням ефективності операцій з підтримання миру та безпеки щодо України, на нашу думку, це є підняття стану її Збройних Сил на достатній рівень, для надання їм можливості в майбутньому приймати участь у миротворчих операціях ООН. Це було б своєрідним внеском до розбудови військового апарату Ради Безпеки та Військово-Штабного Комітету.

Список використаної літератури

1. Более безопасный мир: наша общая ответственность: Доклад Группы высокого развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа : URL : http://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml . - Назва з екрана; Bolee bezopasnyi myr: nasha obshchaia otvetstvennost: Doklad Gruppy vysokoho razvytyia [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu : URL : http://www.un.org/ru/events/pastevents/a_more_secure_world.shtml . - Nazva z ekrana.
2. Губань Р. Проблеми реалізації проєктів реформи Ради Безпеки ООН / Р. Губань // Юридичний журнал. - 2007. - № 11. - С.64-74; Huban R. Problemy realizatsii proektiv reformy Rady Bezpeky OON / R. Huban // Yurydychnyi zhurnal. – 2007. – № 11. – S.64-74
3. Жукорська Я.М. Окремі аспекти реформування Ради Безпеки ООН / Я.М. Жукорська // Порівняльно-аналітичне право. - 2015. - №4. - С. 431-434; Zhukorska Ya.M. Okremi aspekty reformuvannia Rady Bezpeky OON / Ya.M. Zhukorska // Porivnialno-analitychne pravo. – 2015. - №4. – S. 431-434

4. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду: Міжнародний документ від 26.05.1945. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу : URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010; Statut Orhanizatsii Obiednanykh Natsii i Statut Mizhnarodnoho Sudu: Mizhnarodnyi dokument vid 26.05.1945. - [Elektronnyi resurs]. - Rezhyim dostupu : URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010

5. Ограничение права вето в СБ ООН поддержали 114 стран, заявил Лихтенштейн [Електронний ресурс]. - Режим доступу : URL : <https://ria.ru/world/20170923/1505392044.html> . - Назва з екрана; Ogranichenie prava veto v SB OON podderzhali 114 stran, zayavil Likhtenshteyn [Elektronnyi resurs]. - Rezhyim dostupu : URL : <https://ria.ru/world/20170923/1505392044.html> . - Nazva z ekrana

6. Росія підтримує розширення Радбезу ООН, але проти обмеження права вето [Електронний ресурс]. - Режим доступу : URL : http://zik.ua/news/2017/11/08/rosiya_pidtrymuie_rozshyrennya_radbezu_oon_ale_proty_obmezhenya_prava_veto_1201407;

Rosiia pidtrymuie rozshyrennia Radbezu OON, ale proty obmezhenia prava veto [Elektronnyi resurs]. - Rezhyim dostupu : URL : http://zik.ua/news/2017/11/08/rosiya_pidtrymuie_rozshyrennya_radbezu_oon_ale_proty_obmezhenya_prava_veto_1201407

7. Годованик Є.В. Реформа Ради Безпеки ООН у контексті загального реформування ООН на сучасному етапі / Є.В. Годованик // Науковий вісник Академії муніципального управління. - 2011. - Вип. 1. - С.248-253; Hodovanyk Ye.V. Reforma Rady Bezpeky OON u konteksti zahalnoho reformuvannia OON na suchasnomu etapi / Ye.V. Hodovanyk // Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. - 2011. - Vyp. 1. - S.248-253

8. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 60/1 від 16 вересня 2005р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_e56 ; Rezoliutsiia Heneralnoi Asamblei OON 60/1 vid 16 veresnia 2005r. [Elektronnyi resurs]. - Rezhyim dostupu : URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_e56

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017 р.

Y.V. Hodovanyk, O.V. Dereko

PERSPECTIVES OF THE UN SECURITY REVIEW

The article covers the main issues of the UN Security Council activities at the present stage. The author tries to critically understand the main scientific works in the field of the basic principles of international relations in maintaining international peace and security. The existing models of reform of the UN Security Council have been analyzed through studying the question of changes in its quantitative composition.

The emphasis was placed on the possibility of increasing the role of the Military Staff Committee as one of the bodies, which was set up under the auspices of the Security Council to conduct operations for the maintenance of international peace and security.

Key words: *UN Security Council, Military Staff Committee, reform, proposals, revitalization, peacekeeping operations, maintenance of international peace and security*