

УДК 341.123.043

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.56>

ПРАВО ВЕТО ЧЛЕНІВ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН ЯК ІНСТРУМЕНТ БЛОКУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ООН

Ничипоренко Г.В.,
аспірант

*кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
факультету міжнародних відносин
Національного авіаційного університету,
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2582-0514>*

Ничипоренко Г.В. Право вето членів Ради безпеки ООН як інструмент блокування діяльності ООН.

ООН є центральною світовою інституцією, що покликана забезпечити світовий мир та порядок. З початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну у лютому 2022 року, держава-окупант перманентно використовує право вето в Раді безпеки ООН аби блокувати будь-які рішення щодо військової агресії РФ. Завданням цієї статті є аналіз та дослідження проблематики можливості обмеження чи подолання права вето держави, що зловживає цим правом в Раді безпеки ООН.

Разом з цим, у 2022 році світова спільнота наочно переконалася у безпорадності та неспроможності ООН у виконанні її фундаментальних завдань. Стаття присвячена правовому аналізу застосування права вето постійними державами-членами Ради безпеки ООН. Метою статті є всебічне вивчення засад мінімізації зловживання використання права вето у Раді безпеки ООН.

У дослідженні проаналізовано чинну нормативно-правову базу статуту ООН щодо можливості застосування права вето в Раді безпеки ООН. Розглянуто юридичний зміст таких підстав та проаналізовані юридичні, політичні мотиви такого застосування.

За результатами дослідження виявлено прогалини міжнародно-правового регулювання ситуацій, коли конкретна держава відкрито зловживає правом вето у Раді безпеки ООН.

Опрацювання теми ґрунтується на положеннях загальної теорії міжнародного права та практичного досвіду застосування, тлумачення положень Статуту ООН. У статті надаються конкретні приклади зловживання правом вето та підходи до реформування дії цього інструменту. Наукове дослідження проведене на основі аналізу положень міжнародного права та аналітики фактичної поведінки держав на міжнародній арені.

У публікації зроблені висновки щодо потенційно можливих шляхів реформування права вето у Раді безпеки ООН. Стаття передбачає висвітлення актуальних проблем і нормативних особливостей застосування права вето в умовах військової агресії.

Ключові слова: право вето, Рада безпеки ООН, Генеральна Асамблея ООН, Статут ООН, воєнна агресія, військове вторгнення, Україна, РФ.

Nichyporenko G.V. Veto power of the UN Security Council members as a tool for blocking the UN activities.

The article is devoted to the legal analysis of the use of the veto by the permanent members of the UN Security Council. The purpose of the article is to comprehensively study the principles of minimizing the abuse of the veto power in the UN Security Council.

The article analyzes the current legal framework of the UN Charter regarding the possibility of using the veto power in the UN Security Council. The author examines the legal content of such grounds and analyzes the legal and political motives for such use.

The study identified gaps in the international legal regulation of situations where a particular state openly abuses the veto power in the UN Security Council.

The study of the topic is based on the provisions of the general theory of international law and practical experience of application and interpretation of the provisions of the UN Charter. The article

provides specific examples of abuse of the veto power and approaches to reforming the operation of this instrument. The scientific research is based on the analysis of the provisions of international law and the analysis of the actual behavior of states in the international arena.

The publication draws conclusions on potential ways to reform the veto power in the UN Security Council.

The article provides for the coverage of topical issues and regulatory features of the use of the veto power in the context of military aggression.

Key words: veto power, UN Security Council, UN Charter, military aggression.

Постановка проблеми. ООН ніколи не сприймалася у світі однозначно. У неї завжди було багато критиків. Причому в позиціях критиків, навіть найнаполегливіших і по-своєму безрозсудних, зазвичай були окремі раціональні елементи, які важко відкинути, а тому відкинути через непотрібність, не запропонувавши натомість ґрунтовну систему контраргументів.

У наші дні критики ООН переживають один із своїх «зоряних» моментів. У світі накопичилося багато проблем, міжнародна система розбалансована, кількість різноманітних протиріч між різними світовими гравцями як ніколи велика, перспективи розвитку людства дуже туманні, ніхто з серйозних експертів не візьметься більш-менш переконливо прогнозувати, як складаються справи в світі навіть у найближчому майбутньому. І ООН у цій системі негативних поглядів на світ відводиться чи не центральне місце як одне з головних винних у кризі сучасних міжнародних відносин.

Стан опрацювання. Теоретичну основу дослідження становлять роботи вітчизняних та іноземних вчених-юристів, які тією чи іншою мірою стосувалися проблем правового статусу Ради Безпеки ООН, у тому числі: Б. Бутрос-Галі, М. Баймуратова, Ю. Волошина, З. Гудспіда, Р. Дама, В. Мелишишина, Є. Годованика, А. Мартинова, Г. Моргентау, В. Федорова та ін.

Метою цієї статті є всебічне вивчення засад мінімізації зловживання використання права вето у Раді безпеки ООН.

Виклад основного матеріалу. Історично структура Генеральної асамблеї ООН була вибудована в такий спосіб, що сформувалося п'ять постійних держав-членів Ради безпеки ООН: Китай, РФ, Великобританія, США, Франція. [1]

Саме ці держави наділені правом вето. Це означає, що кожна із вищевказаних держав має юридичну можливість блокування будь-якого рішення Ради безпеки ООН, якщо хоча б одна з цих держав голосує «проти» певного рішення. Така конфігурація структури Ради безпеки ООН пояснюється тим, що після Другої світової війни найбільш потужні економічно та військово держави спільно взяли на себе лідерство та зобов'язання по підтримці міжнародного світового порядку.

З нашої позиції слід констатувати, що такий механізм не тільки не забезпечує ефективну систему стримувань та противаг, але й надає можливість для відкритого зловживання власними правами державами постійними членами Ради безпеки ООН. Йдеться не про дрібні процесуальні зловживання правом, а про пряме блокування протидії військовій агресії. Так, у 2022 році право вето державою-терористом було використано два рази у двох голосуваннях щодо військових дій в Україні. Тобто, РФ маючи право вето унеможливило прийняття Радою безпеки ООН будь-якого рішення стосовно вторгнення та ведення війни проти України.

Наявність права вето у п'яти держав створює неможливість реагування будь-яким чином ООН на військову агресію цих чи третіх країн, що перетворює ООН в безпорадну та музейну організацію.

Така ситуація була назавжди та часто рухається по спіралі. Наприклад, у період з 1991–2000 років право вето було використане всього вісім раз. Це ілюструє, що практично десятиріччя держави постійні-члени Ради безпеки ООН вкрай відповідально та стримано використовували інструмент права вето. На внутрішніх обговореннях представникам цих держав часто вдавалося домовитися та переконувати один одного в тому аби не застосовувати право вето. В тому числі, у питаннях військових конфліктів [2].

Зокрема, у 1990 році усі п'ять держав Китай, РФ, Великобританія, США, Франція проголосували «за» проведення операції по відновленню незалежності Кувейту після його окупації та анексії Іраком. Хоча між США та СРСР існували значні внутрішні розбіжності щодо того яким чином Ірак має понести міжнародну відповідальність за військову агресію, СРСР все ж не блокувало відповідне рішення Ради безпеки ООН. Згодом саме резолюціями Ради безпеки ООН було

створено міжнародний військовий трибунал щодо подій у колишній Югославії в 1983 році. Відповідний трибунал був досить успішною інституцією, що змогла довести до вироку та засудження диктатора Мілошевича. Цей процес надав хороший поштовх до розвитку міжнародного публічного права загалом.

Аналіз функціонування Ради безпеки ООН дозволяє зробити висновок, що перший серйозний сучасний внутрішній розкол серед учасників Ради безпеки ООН відбувся у 2003 році. США було ініціатором аби ввести військову місію в Ірак, оскільки була підозра, що Ірак має зброю масового знищення. США мало намір запропонувати та отримати резолюцію Ради Безпеки ООН аби ввести війська, але Росія та Франція на попередніх обговореннях не підтримували відповідне рішення. США відкликали власну пропозицію з порядку денного Ради безпеки ООН та ввели військовий контингент без відповідної резолюції Ради безпеки ООН. Цей приклад демонструє, що розуміючи те, що окремі члени заблокують відповідне рішення га Раді безпеки ООН, супердержава витріщила діяти без відповідної санкції цієї інституції. Безумовно, така ситуація сприяла розхитуванню внутрішньої системи та відносин у Раді безпеки ООН. Слід відзначити, що після окупації Іраку силами коаліції Рада безпеки ООН прийняла резолюцію про авторизацію багатонаціональних сил під єдиним командуванням в Іраку. Проте авторизація таких дій пост-факту показала, що окремі держави можуть діяти на власний розсуд без завчасного узгодження дій з іншими членами Ради безпеки ООН.

Проектуючи ситуацію на сьогодні, необхідно підкреслити, що держава-агресор – РФ ввела свої війська на територію Грузії у 2008 році, а потім в Україну у 2014 році та розпочала повномасштабне вторгнення у 2022 році. В силу цього, 25 лютого 2022 році на голосуванні Ради безпеки ООН розглядалося питання засудження дій РФ щодо України. Держава-окупант РФ використала право вето щодо відповідного проекту резолюції. Тобто, РФ одним «підняттям руки проти» заблокувала відповідний проект [3].

Рада безпеки ООН передала це питання до надзвичайної сесії Генеральної асамблеї ООН. 2 березня 2022 року Генеральна асамблея ООН 141 голосами «за» та 5 «проти» (РФ, Білорусія, КНДР, Сирія, Еритрея) при 35 голосів, що утрималися ухвалила резолюцію, яка засудила дії РФ. Слід відзначити, що правова природа резолюції Генасамблеї відповідно до Статуту ООН має рекомендаційний, а не обов'язковий характер. Йдеться в більшій мірі про звичайну декларацію, а не акт, що породжує будь-які правові наслідки. В такий спосіб склалася ситуація, що кожна держава, яка має право вето в Раді безпеки ООН може вчиняти будь-які дії, в тому числі військового та загарбницького характеру і при цьому повністю паралізувати роботу Ради безпеки ООН в силу постійного використання права вето.

З метою реагування на вказане зловживання, Генеральна асамблея ООН в квітні 2022 року ухвалила резолюцію A/RES/76/262, де визначено якісно нове процедурне правило: у разі застосування одним або більше постійними членами Ради безпеки ООН права вето, протягом 10 днів повинно бути скликане засідання Генеральної асамблеї ООН для обговорення ситуації щодо якої було застосовано право вето. Слід відзначити, що з юридичної точки зору це не означає, що відповідне право вето можна обійти чи подолати. Натомість створюється майданчик для обговорення причин застосування вето, але це все ж не створює механізму від захисту зловживання використання права вето.

Вперше описана вище процедура була реалізована у червні 2022 року. До Ради безпеки ООН було направлено проект резолюції щодо Північної Кореї. Ця держава продовжувала запуск балістичних ракет в силу чого була пропозиція про застосування додаткових санкцій ООН проти Північної Кореї. РФ та КНР використали право вето щодо проекту цієї резолюції. Мотивація РФ є досить очевидною та виключно політичною. Північна Корея є державою, що підтримує військове вторгнення РФ та надає військову допомогу останній. Генасамблея ООН провела спеціальне засідання щодо цього, де КНР та РФ коротко пояснили свої позиції, інші держави висловили осуд щодо таких аргументів. До будь-яких юридичних наслідків відповідне спеціальне засідання не призвело і не могло призвести [4].

У липні 2022 року слухання в Генасамблеї ООН були проведені після того, як РФ застосувало право вето на доставку гуманітарної допомоги до Сирії. За аналогічним принципом відбулися короткі обговорення із осудом позиції РФ, але юридичних наслідків це не мало.

У жовтні 2022 року на голосування в Раді безпеки ООН було винесено проект резолюції в якій засуджувалися референдуми, які проводили РФ на окупованих українських територіях. РФ

відповідну резолюцію заблокувала і це питання було винесено на розгляд Генасамблеї ООН, яка ухвалила резолюцію A/RES/ES-11/4 «Територіальна цілісність України: захист принципів, закріплених у Статуті Організації Об'єднаних Націй». Резолюція Генасамблеї ООН в значній мірі продублювала текст проекту резолюції Ради безпеки ООН, де засуджувалися дії РФ, які кваліфікувалися як грубе порушення міжнародного права та Статуту ООН. Проте негативних реальних наслідків РФ за результатами цього не зазнала.

З нашої позиції такі дії Генасамблеї ООН є важливим декларативним кроком, який ілюструє незгоду світової спільноти із зловживанням правом вето. Інституція ООН є дуже консервативною, мало повороткою, але сам вектор такого руху є вірним. З іншого боку, наразі такі дії до юридичних наслідків подолання права вето не призводять, а Україна, як жертва агресії є заручником бюрократичного та несправедливого правила вето Ради безпеки ООН.

Окремі кроки до реформування права вето зробили у 2015 році Франція з Мексикою, які запропонували на розгляд Генасамблеї ООН «Політичну декларацію щодо припинення права вето у разі вчинення масових злочинів». Було запропоновано колективну та добровільну угоду між постійними членами Ради безпеки ООН, згідно з якою постійні члени мали б утримуватися від застосування права вето у разі вчинення масових злочинів. Станом на 2023 рік цей проект підписали 104 члени ООН. Однак із постійних членів Ради безпеки ООН декларацію підписала лише сама Франція, інші 4 члени - ні. Отже, ця ініціатива практичного успіху немає [5].

Окремо у 2015 році Ліхтенштейн запропонував для загального ухвалення Кодекс поведінки щодо заходів Ради Безпеки ООН по боротьбі з геноцидом, злочинами проти людства та військовими злочинами. Кодекс складається з п'яти пунктів та стосується поведінки не лише постійних, а й непостійних членів Ради безпеки ООН. Згідно з Кодексом, усі члени зобов'язуються не голосувати проти обґрунтованого проекту резолюції у Раді Безпеки ООН з питання про своєчасні та рішучі заходи щодо припинення вчинення геноциду, злочинів проти людяності, військових злочинів чи запобігання таким злочинам. Отже, постійні члени мали б також бути зобов'язані не застосовувати в такому разі своє право вето. Станом на 2023 рік Кодекс підтримано 121 членами ООН. Франція та Великобританія як постійні члени Ради безпеки ООН підтримали цей Кодекс, інші – ні.

Справедливості заради слід відмітити, що Франція була ініціатором укласти угоду між п'ятьма постійними членами Ради безпеки ООН не застосовувати вето у разі масових злочинів. Франція використовувала вето всього лише 18 разів, а за останні 30 років – жодного разу. Тобто ця держава найбільш виважено підходить до питання застосування права вето. Наприклад, з 2007 США використовували право вето 4 рази, Китай – 14 разів, а РФ – 29 разів [6].

Ситуація зі зловживанням права вето призвела до того, що низка держав характеризують надання права вето п'яти постійним членам Радбезу ООН як застарілий інструмент. Висловлюються дві полярні точки зору: розширити Раду безпеки ООН та надати право вето новим постійним членам, або навпаки обмежити застосування вето постійними членами. Існує і позиція, що використання права вето має бути обмежене в тих випадках, коли постійний член Ради безпеки ООН безпосередньо залучений до конфлікту, який розглядає Рада безпеки ООН. Так, в резолюції A/RES/77/284 Генасамблеї ООН зазначається, що «безпрецедентні виклики, які стоять сьогодні перед Європою після агресії Російської Федерації проти України, а до цього проти Грузії, та припинення членства Російської Федерації у Раді Європи, вимагають зміцнення співробітництва між Організацією Об'єднаних Націй та Радою Європи, особливо для того, щоб швидко відновити та підтримувати мир та безпеку на основі поваги суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності будь-якої держави, забезпечувати дотримання прав людини та норм міжнародного гуманітарного права під час військових дій, відшкодовувати збитки, завдані жертвам, та притягувати до відповідальності всіх тих, хто винний у порушенні норм міжнародного права [7].

Безумовно, така декларація є справедливою та правильною, але реального інструменту її реалізації юридична спільнота наразі запропонувати не може. Більше того, ООН як інституція схильна до використання довгих бюрократичних процедур, а тому у швидке реформування правила права вето навряд доцільно говорити [8].

З нашої позиції, з урахуванням військового вторгнення РФ в Україну, право вето в Раді безпеки ООН є анахронізмом. Це право трансформує ООН в недієздатну організацію у питаннях підтримки миру. Коли одна із п'яти держав-членів Ради безпеки ООН є агресором та при цьому утримує прав вето, що паралізує роботу ООН, очевидно, що тоді постає питання доцільності існування

ООН. Реформа Ради Безпеки ООН, наприклад щодо розширення її чисельності або послаблення права вето постійних членів, вимагатиме згоди всіх постійних членів Ради безпеки ООН. Практичний досвід показує, що це не є реалістичним, адже ані для КНР, ані для РФ це не є доцільно політично.

Суворая реальність змушує констатувати, що ООН не виправдала покладених на неї очікувань щодо підтримки міжнародного миру. Свою життєздатність цей орган проявив тільки щодо заходів по відношенню до держав, які не є членами клубу ядерних та не входять до Ради Безпеки ООН. Сам Генеральний секретар ООН закликав реформувати Раду безпеки ООН через конфлікт в Україні. Проте такі заклики є безнадійно запізними. Відповідна робота мала б бути проведена до військових подій в Україні.

Статут ООН складений в такий спосіб, що Рада безпеки ООН з усіх питань є вищим органом через який не можна переступити. Це ж стосується будь-яких змін у Статуті ООН, де й зафіксовано постійне членство РФ в Раді безпеки ООН та право вето [9].

Гібридною альтернативою подолання права вето може бути спроба заміни держави-учасника Ради безпеки ООН. У якості аналогії можна привести у приклад випадок 1971 року, коли місце в ООН та Раді безпеки ООН позбавили Тайвань та передали КНР. Так, у ООН з 1945 року місце у Раді безпеки ООН було представлено Китайській республіці. За підсумками громадянської війни у 1949 році Китайська республіка зменшилася до розміру Тайваню, а на основній території Китаю була проголошена Китайська народна республіка. Місце в ООН та Раді безпеки ООН було закріплено саме за Китайською республікою, а не КНР. Тайвань офіційно має назву - Китайська республіка, а не КНР, і Тайвань виконував функції члена Ради безпеки ООН до 1971 року. У 1971 році за лобіювання КНР 17 країн на чолі з Албанією запропонували проєкт резолюції Генеральної асамблеї ООН, в якій проголошувалося відновлення прав КНР і зміщення Тайваню. Резолюцією № 2758 було затверджено про фактичну передачу місця в ООН від Республіки Китай до КНР. Дипломати Тайваню назвали той крок зрадою ідеалів ООН, але жодних наслідків це не мало. Юридично такі дії навряд можна «загорнути» у будь-яку правову конструкцію. За таким же принципом можна розглянути ситуацію з тим, що РФ в Раду безпеки ООН ніколи не входила. Місце у Раді безпеки ООН Статут ООН закріплює за «Союзом Радянських Соціалістичних Республік». Формально РФ ніколи не вступала в ООН, а лише оголосила 1991 року, що членство СРСР в ООН та Раді безпеки ООН продовжує РФ. Окремі правники вбачають можливість аби використати цю шпарину та позбавити статусу постійного члена Ради безпеки ООН. Нам видається такий підхід вкрай хитким та маловірогідним для реалізації на практиці [10].

Висновки. Здійснене нами дослідження дозволяє прийти до наступних висновків:

1. Право вето РФ використовується як інструмент зловживання права держави постійного члена Ради безпеки ООН аби заблокувати будь-які юридично-обов'язкові рішення ООН стосовно військової агресії проти України.

2. Статут ООН сконструйований в такий спосіб, що усі члени не можуть подолати, обійти чи в будь-який інший спосіб невілювати право вето РФ. Така ситуація породжує безпорадність та неефективність функціонування ООН як інституції в критично-важливий час – час ведення війни державою-агресором.

3. Наразі не вбачається за можливе реформувати Раду безпеки ООН в такий спосіб аби зловживання правом вето було обмежене і РФ з політичних міркувань не погодиться на будь-які реформи цієї інституції. Тому пошуки шляхів обмеження такого права вето слід здійснювати за межами ООН.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Veto Provision in UN Charter. URL: <https://www.jstor.org/stable/48636736> (дата звернення 07.12.2023).
2. Shamala Kandiah Thompson, Karin Landgren and Paul Romita. The United Nations in Hindsight: Challenging the Power of the Security Council Veto. URL: <https://www.justsecurity.org/81294/the-united-nations-in-hindsight-challenging-the-power-of-the-security-council-veto> (дата звернення 07.12.2023).
3. Security Council - Veto List Prepared and maintained by the Dag Hammarskjöld Library. Data from 1946-2004 were taken from the official list of vetoes contained in document A/58/47, Annex III. URL: <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (дата звернення 07.12.2023).

4. Joris van de Riet. No, Russia cannot be removed from the UN Security Council. March 22, 2022. URL: <https://www.leidenlawblog.nl/articles/no-russia-cannot-be-removed-from-the-un-security-council> (дата звернення 07.12.2023).
5. Anjali Dayal; Caroline Dunton. The U.N. Security Council Was Designed for Deadlock – Can it Change? March 1, 2023. URL: <https://www.usip.org/publications/2023/03/un-security-council-was-designed-deadlock-can-it-change> (дата звернення 07.12.2023).
6. Introduction. In Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes (pp. 1-8). Cambridge: Cambridge University Press. URL: <https://www.pgaction.org/pdf/2020/09-10-intro-remarks-amina.pdf> (дата звернення 07.12.2023).
7. Seventy-Seventh Session, 68th & 69th Meetings (Am & Pm). General Assembly Holds First-Ever Debate on Historic Veto Resolution, Adopts Texts on Infrastructure, National Reviews, Council of Europe Cooperation. GA/12500. 26 APRIL 2023. URL: <https://reliefweb.int/report/world/general-assembly-holds-first-ever-debate-historic-veto-resolution-adopts-texts-infrastructure-national-reviews-council-europe-cooperation> (дата звернення 07.12.2023).
8. List of Signatories to the ACT Code of Conduct. 8 June 2022. URL: <https://www.globalr2p.org/resources/list-of-signatories-to-the-act-code-of-conduct> (дата звернення 07.12.2023).
9. The use of veto power requires reform, and this can be a key reform in the UN – address by the President of Ukraine at the UN Security Council meeting. URL: <https://www.president.gov.ua/en/news/zastosuvannya-prava-veto-potrebuye-reformuvannya-i-se-mozhe-85745> (дата звернення 07.12.2023).
10. Question of Veto Central to General Assembly's Debate on Security Council Reform, with Speakers Urging Its Limited Use as 'Weapon of Hatred and War'. URL: <https://press.un.org/en/2023/ga12563.doc.htm> (дата звернення 07.12.2023).