

## **Є.В. ГОДОВАНИК. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

*Досліджено організаційно-правові аспекти реформування Ради Безпеки ООН як головного органу ООН на сучасному етапі з точки зору юридичного аналізу модернізації її складу, структури, порядку голосування та є невід'ємною частиною комплексного дослідження міжнародно-правового статусу та актуальних проблем реформування Ради Безпеки ООН.*

**Ключові слова:** ООН, Рада Безпеки ООН, інституційна реформа ООН, міжнародна безпека, порядок голосування.

*Исследуются организационно-правовые аспекты реформирования Совета Безопасности ООН как главного органа ООН на современном этапе с точки зрения юридического анализа модернизации её состава, структуры, порядка голосования и является неотъемлемой частью комплексного исследования международно-правового статуса и актуальных проблем реформирования Совета Безопасности ООН.*

**Ключевые слова:** ООН, Совет Безопасности ООН, институциональная реформа ООН, международная безопасность, порядок голосования.

*The article is dedicated to the researching of the organizing law aspects UN Security Council reforming and on the modern stage by the law analysis of its composition, structure, voting order and it is an integral part of the completed researching of the UN Security Council's international law status and reforming actual problems.*

**Key words:** UN, UN Security Council, UN institutional reform, international security, voting order.

Проблеми діяльності Ради Безпеки (далі – РБ) щодо підтримання міжнародного миру та безпеки об'єктивують на сучасному етапі необхідність доктринальної розробки оптимальної концептуальної, інституційної та нормативної моделі цього органу, що має відповідати принципово новим загрозам та викликам, забезпечуючи таким чином найповніше досягнення цілей та реалізацію принципів ООН у частині його спеціальної компетенції у вказаній сфері.

Актуальність дослідження вказаної проблематики знаходить свій прояв відразу в контексті декількох чинників, серед таких варто відзначити наступні: а) важливе місце РБ ООН, як другого за Статутом ООН<sup>1</sup> головного органу ООН, що несе головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та приймає рішення, які мають обов'язкову силу для членів ООН, адже, відповідно до ст. 25 Статуту, вони зобов'язані підкорятися рішенням РБ ООН та виконувати їх; б) актуальність на сучасному етапі міжнародно-правових проблем, що пов'язані з необхідністю вдосконалення та підвищення ефективності виконання РБ своїх функцій шляхом реформування її складу, структури, методів роботи та порядку прийняття рішень, що викликало міжнародну дискусію на найвищому міждержавному рівні, яка може бути розв'язаною лише на основі норм та принципів міжнародного права; в) необхідність розробки оптимальної комплексної моделі реформованого РБ саме в частині вказаних організаційно-правових аспектів її міжнародно-правового статусу (склад, структура, методи роботи, порядок прийняття рішень).

Зазначена проблематика досить ретельно розглядається як у вітчизняній, так

---

© ГОДОВАНИК Євген Валентинович – аспірант Маріупольського державного гуманітарного університету

й у західній міжнародно-правовій літературі. Так, протягом останніх років щодо вказаних питань висловлювалися такі українські і російські науковці, як М.О. Баймуратов, В.Н. Денисов, К.О. Савчук, В.О. Карташкін, М. Тахер, М.В. Андреев. Крім того, можна назвати західних вчених – П. Кеннеді, С. Доуса, Я. Воутерса, Б. Сімму та ін.

Аналізуючи джерельну базу, можна зробити загальний висновок про досить високий рівень наукової розробки міжнародно-правових питань реформування РБ на сучасному етапі. В той же час, жодне з наявних профільних досліджень не вирішує питання комплексного аналізу організаційно-правових основ такого реформування з відповідною розробкою оптимальної інституційної моделі цього головного органу ООН з підтримання міжнародного миру та безпеки, що вбачається необхідним елементом та основою будь-якої інституціональної модернізації з метою підвищення загальної ефективності того чи іншого органу міжнародної організації та міжнародної організації в цілому, а тому така постановка проблеми є новою для науки міжнародного права, що характеризує важливе методологічне та загальнонаукове значення подібного дослідження. Таким чином, дослідження вказаних питань є важливим науковим та практичним завданням, що потребує вирішення на сучасному етапі розвитку науки міжнародного права та становить складову частину комплексної роботи кафедри конституційного, міжнародного та адміністративного права Маріупольського державного гуманітарного університету «Актуальні конституційні та міжнародно-правові проблеми становлення, розвитку та функціонування публічної влади в Україні в умовах міждержавної інтеграції».

Виходячи з поставленої проблематики, в першу чергу необхідно правильно визначити поняття «реформа», включаючи етимологію цього терміну, встановити належні цілі, завдання, принципи та концептуальні основи комплексного реформування РБ як невід'ємної структурної частини інституційної реформи ООН в цілому. Так, у загальному значенні реформа (франц. *reform* – перетворення) у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову»<sup>2</sup>. В.А. Ліпкан і О.С. Ліпкан визначають реформу в сфері національної і міжнародної безпеки як «прогресивне перетворення, зміну, перебудову якої-небудь сторони громадського життя (порядків, інститутів, установ) при збереженні основ існуючого соціального строю»<sup>3</sup>. У свою чергу, «реформувати» означає «змінювати шляхом реформ, перетворювати»<sup>4</sup>.

Природно, що будь-яка реформа має сенс, суспільно-політичне та юридичне значення виключно за умови важливих та актуальних цілей реформування, якими, у свою чергу, обумовлюються конкретні завдання, на вирішення яких спрямовані відповідні дії компетентних органів, інституцій, посадових осіб, що є цілком справедливим і у випадку модернізації органу міжнародної організації, тобто на міжнародно-правовому рівні регламентації відповідних перетворень, змін чи загальної інституційної перебудови такого органу. В цьому контексті доцільно відзначити, що на сучасному етапі (тобто після корінних фактичних змін у міжнародному політичному становищі, що характеризується розпадом т. з. «біполярного» світу) активний процес пошуків оптимальної для світового співтовариства моделі реформування РБ на рівні самої ООН перманентно триває з моменту прийняття ГА резолюції 48/26 від 3 грудня 1993 р.<sup>5</sup>, якою було постановлено заснування Робочої групи відкритого складу (далі: Робоча група) для розгляду всіх аспектів питання про розширення членського складу РБ та інших питань, що

торкаються РБ. З того часу по 2007 р. було підготовлено 14 доповідей Робочої групи, висунуто багато різноманітних точок зору щодо процесу реформування, але єдності серед держав-членів ООН у принципіальних питаннях досягнуто не було, що констатується у доповіді координаторів, призначених Головою ГА ООН в їх індивідуальній якості 8 лютого 2007 р.<sup>6</sup>

Отже, суттєво змінені обставини вимагають приведення міжнародних норм, на яких базується концепція загальної безпеки, у відповідність з фактичним станом речей. На рівні ООН розуміння такої потреби світового співтовариства виявилось у створенні Групи високого рівня з загроз, викликів та змін, ключовою тезою доповіді якої<sup>7</sup> є визнання необхідності «серйозних змін» у структурі ООН та її діяльності, а окрема глава 14 вказаної Доповіді Групи високого рівня присвячена питанням реформування РБ.

Складовими організаційно-правового механізму діяльності РБ з підтримання міжнародного миру та безпеки є: а) внутрішній інституціональний механізм (склад; структура; система допоміжних органів); б) організаційно-правові форми діяльності; в) порядок прийняття рішень (процедура голосування) та їх юридичний характер.

Одним з найбільш дискусійних та обговорюваних питань організації діяльності РБ на сучасному етапі як науково, так і на практичному рівні самої ООН є проблематика приведення складу та структури РБ до фактичних політичних, правових, соціально-економічних та інших обставин міжнародної обстановки з метою підвищення ефективності її діяльності з підтримання міжнародного миру та безпеки, забезпечення більш представницького, демократичного та легітимного характеру рішень, що приймаються досліджуваним органом від імені всіх держав-членів ООН та в інтересах світового співтовариства. Як показує нормативний аналіз документів ООН, системно питання про реформування складу та структури РБ розглядається у вже згаданій Доповіді Групи високого рівня, що розглядає вказаний правовий аспект діяльності РБ у нерозривному зв'язку з проблематикою модернізації порядку прийняття рішень (процедури голосування РБ) з точки зору застосування, незастосування чи обмеженого застосування принципу односторонності постійних членів з непроцедурних питань. В цілому, на думку голови Групи високого рівня А. Паньярачуна, з точки зору позицій щодо вказаних питань держав-членів ООН, можна відзначити дві основні групи – першу, переконану в тому, що лише та модель, яка передбачає збільшення кількості постійних членів, але без надання їм права вето, надасть РБ можливості протидіяти загрозам у новому столітті, в той час як інша група країн виходить з тих позицій, що найкращим способом реформування складу та структури РБ є запровадження нової категорії т. з. «напівпостійних» членів РБ, які б обиралися на тривалий термін, але без статусу постійного члена<sup>8</sup>. У результаті автори Доповіді (п. 249) дійшли до загального висновку про те, що реформа РБ має відповідати наступним критеріям: а) форми РБ мають забезпечувати з урахуванням ст. 23 Статуту ООН якомога більше залучення до прийняття рішень тих членів ООН, які вносять найбільший фінансовий, військовий та дипломатичний внесок до ООН, а саме за рахунок внесків до бюджетів ООН, участі у санкціонованих операціях на користь миру, внесків на добровільну діяльність ООН у галузях безпеки та розвитку і дипломатичної діяльності у підтриманні цілей і мандатів ООН; б) вони мають залучати до процесу прийняття рішень країни, що більшою мірою представляють широкий членський склад, особливо світ, що розвивається; в) вони не повинні підірвати

ефективність РБ; г) вони мають посилювати демократичний та підзвітний характер РБ.

Користуючись вказаними концептуальними принципами реформування РБ, Група високого рівня визначила дві основні можливі моделі реформування складу та структури цього органу, відомі як моделі А і В, що базуються на розподілі держав на чотири групи: «Африка», «Азія і Тихий Океан», «Європа» і «Американський континент» та передбачають збільшення кількості членів РБ до 24 держав. Модель А передбачає шість нових постійних місць без додаткового права вето та три нових непостійних місця на дворічний термін, які будуть розподілятися між основними регіональними зонами відповідно до формули, запропонованої авторами доповіді (п. 252). Модель В не передбачає нових постійних місць, але передбачає створення нової категорії у вигляді восьми місць на чотирирічний термін, що поновлюється, та одного нового непостійного місця на дворічний термін, що не поновлюється, які будуть розподілятися між основними регіональними зонами за дещо іншою формулою, що також міститься у доповіді (п. 253). Отже, обидві моделі мають як стимул для держав, відповідно до ст. 23 Статуту, врахування внеску держав у підтримання міжнародного миру та безпеки у вигляді регіональних консультацій, що будуть вносити на розгляд ГА кандидатури членів РБ, а тому перевагу отримують або найбільші фінансові вкладники ООН, або держави із найбільшим внеском у підтримання міжнародного миру та безпеки. Крім того, кожна із вказаних моделей має позитивну характеристику щодо надання по шість місць для кожної з чотирьох регіональних груп, що сприятиме ухваленню одного з варіантів та встановлює принцип справедливого географічного розподілу місць в РБ.

Водночас запропоновані моделі не передбачають будь-якого розширення права вето або змін до чинних повноважень РБ, в той час як перетворення РБ у дійсно ефективний орган універсальної міжнародної організації з підтримання міжнародного миру та безпеки у широкому тлумаченні цього визначення, на наш погляд, вбачається неможливим без функціональних змін його компетенції в частині проектування та надання нових повноважень, які давали б змогу протидіяти принципово новим сучасним викликам та загрозам.

Враховуючи означені особливості основних проектів організаційно-правового реформування РБ у рамках великої інституційної реформи ООН, можна запропонувати наступну оптимальну, на наш погляд, інституційну модель вказаного головного органу ООН: а) РБ має залишатися компактним органом, здатим до прийняття оперативних та ефективних рішень в межах реалізації своєї спеціальної правосуб'єктності з підтримання міжнародного миру та безпеки, а тому доцільним є розширення його чисельності задля більш широкого та справедливого представництва держав-членів ООН з урахуванням фактичних обставин на сучасному етапі, не більше, ніж на п'ять постійних та десять непостійних членів (таким чином, загальна кількість членів РБ не має перевищувати 30, і саме така чисельність вбачається оптимальною), що, з одного боку здатне задовольнити всі основні регіональні та політичні групи впливу, а з іншого – дозволить підвищити легітимність рішень та ефективність дій досліджуваного органу; б) членами РБ мають бути виключно держави, а не міжнародні організації чи об'єднання держав регіонального характеру, адже це впливає як безпосередньо з норм Статуту про умови членства в ООН як універсальній міжнародній організації загальної компетенції, так і обумовлюється загальними засадами міжнародних відносин, що

склалися у сучасному світі на основі реалізації принципу суверенної рівності держав як основних суб'єктів міжнародного публічного права; в) постійні члени РБ, що мають відповідний статус згідно з п. 1 ст. 23 Статуту, мають залишитися у чинному правовому становищі, оскільки це є мінімальною гарантією реалістичності будь-якої інституціональної реформи досліджуваного органу міжнародної організації; г) для висунення кандидатур нових постійних членів РБ необхідно провести рейтингове голосування у дві третини ГА ООН на підставі заяв держав-кандидатів, що відповідають певним мінімальним критеріям площі державної території, чисельності населення, фінансового внеску до бюджету та окремих програм ООН та ступеню участі в ОПМ та діях у відношенні загрози миру, порушень миру та актів агресії, санкціонованих РБ на підставі статутних норм, який доцільно вимірювати за двома показниками – залученими матеріально-технічними та людськими ресурсами, включаючи військовослужбовців та допоміжний персонал, що безпосередньо обслуговує вказані напрями державної діяльності, причому найдоцільнішим варіантом є встановлення вказаних критеріїв окремою резолюцією ГА у розмірі найменшої території, найменшої чисельності населення, найменшого фінансового внеску до бюджету та окремих програм ООН та найменшого ступеню участі в ОПМ та примусових діях на підставі глави VII Статуту будь-якого чинного постійного члена РБ, що дозволить претендувати на постійне місце в РБ не за політичним принципом, а на підставі чітко визначеного юридично мінімального рівня ваги тієї чи іншої держави на універсальному рівні міжнародних відносин, який не може бути меншим за відповідні показники тих держав, що вже мають постійне місце в РБ. Водночас, тією ж резолюцією доцільно передбачити неонов'язковість виконання вказаних вимог для держави-заявниці, кандидатуру якої підтримало щонайменше 3/4 членів ГА, а також те, що від кожного континенту можуть бути рекомендовано щонайбільше дві держави (які наберуть більшу кількість голосів ГА). Після голосування відібрані кандидатури мають бути подані на розгляд РБ, адже розширення складу постійних членів РБ можна здійснити виключно шляхом внесення змін до п. 1 ст. 23 Статуту за процедурою, передбаченою ст. 108, яка повинна відібрати п'ять кандидатур з числа поданих, про що Голова РБ повинен повідомити у офіційній заяві та листі Генеральному секретарю ООН, після чого є практичний політико-правовий сенс виносити відповідну поправку на розгляд ГА відповідно до ст. 108 і, у разі ухвалення резолюції у 2/3 голосів запускати внутрішній конституційний механізм ратифікації прийнятих змін щонайменше 2/3 держав-членів ООН, включаючи п'ять чинних постійних членів РБ. Саме така вперше запропонована юридична процедура дозволить реалізувати модель розширення складу постійних членів РБ, частково вивести зазначене питання за межі суто політичного обговорення з позицій національних інтересів окремих держав, що суттєво різняться між собою та прийняти у «пакетний» спосіб кандидатури нових постійних членів на підставі міжнародно-правових норм, тобто шляхом внесення поправки до п. 1 ст. 23 Статуту (крім того, тією ж поправкою можна замінити слова «Союз Радянських Соціалістичних Республік» на слова «Російська Федерація», що є необхідною умовою приведення нормативного змісту Статуту ООН до фактичних реалій сьогодення); д) міжнародно-правовий статус всіх постійних членів РБ має бути однаковий у всіх своїх елементах, включаючи порядок прийняття рішень (процедуру голосування) в частині застосування «дзеркального» до принципу одноголосся постійних членів з непроцедурних питань права вето; е) застосування вказаного

принципу одноголосся як чинної концептуальної та функціональної основи діяльності РБ з підтримання міжнародного миру та безпеки, слід суттєво обмежити, виключивши зі сфери його застосування рішення на підставі глави VI Статуту «Мирне вирішення спорів», а крім того, радикальним чином модернізувати сам принцип одноголосся, змінивши його на принцип «одноголосся мінус два постійних члени» у розширеному складі РБ, тобто за умови загальної чисельності у 30 членів (10 постійних та 20 непостійних місць) рішення приймається кваліфікованою більшістю у 21 голос, а право вето можуть застосувати виключно колективно щонайменше три постійних члени з десяти, що дозволить значною мірою вирішити докладно проаналізовану вище проблему нездатності РБ до прийняття рішень, але в той же час залишить за постійними членами головну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки та залишить вірогідність практичного проведення інституціональної реформи РБ у відповідності до процедури, передбаченої ст. 108 Статуту; ж) при внесенні вказаних змін до п. 3 ст. 27 Статуту слова «включаючи співпадаючи голоси всіх постійних членів Ради» замінити на слова «за відсутності голосів «проти» щонайменше трьох постійних членів Ради», що дозволить, крім іншого, формально-юридично легітимізувати ситуацію, за якої на практиці голоси постійних членів, що утрималися або не були присутні, не вважаються перешкодою для прийняття проекту резолюції, пункту резолюції або поправок до неї; з) непостійні члени РБ мають обиратися у спосіб, вказаний п. 1 ст. 23 Статуту, але резолюцією ГА мають бути визначені мінімальні критерії участі відповідних держав у підтриманні міжнародного миру та безпеки та досягненні інших цілей ООН, а також внесено положення про те, що одночасно непостійними членами РБ не можуть бути більше п'яти держав від одного континенту, але не менше хоча б двох від Європи, Південної Америки, Північної Америки, Азії, Африки, Австралії та Океанії (у широкому тлумаченні тихоокеанського регіону), оскільки, як вбачається саме принцип континентального розподілу непостійних місць в РБ є найбільш справедливим, юридично обґрунтованим та рівним для всіх держав-членів ООН варіантом «справедливого географічного розподілу», про який абстрактно йдеться у п. 1 ст. 23; з) періодичний огляд складу постійних членів РБ є доцільним за тією самою процедурою, що й обрання нових членів РБ, але має стосуватися всіх постійних членів та проводитися щонайменше кожні 50 років, адже, як показує історія міжнародних відносин, докорінно здатність окремої досить потужної держави до ефективного вирішення завдань з підтримання міжнародного миру та безпеки навряд чи може змінитися протягом меншого періоду часу, причому така норма повинна бути включена до Статуту в процесі внесення інституціональних змін організаційно-правового характеру; к) термін повноважень непостійних членів РБ варто збільшити з двох років до п'яти, що дозволить у більш повній мірі реалізувати свій потенціал та прагнення у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки та зменшити залежність непостійних членів РБ від фінансового та політичного впливу постійних членів.

Таким чином, задля реалізації вказаної моделі організаційно-правового реформування РБ до Статуту ООН необхідно внести наступні поправки: а) п. 1 ст. 23 викласти наступним чином: «Рада Безпеки складається з тридцяти Членів Організації. Китайська Республіка, Франція, Російська Федерація, Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Сполучені Штати Америки, ... (п'ять нових постійних членів, що будуть обрані за запропонованою у даному

дослідженні процедурою та критеріями), є постійними членами Ради Безпеки. Генеральна Асамблея обирає двадцять інших Членів Організації в якості непостійних членів Ради Безпеки на підставі мінімальних критеріїв участі Членів Організації у підтриманні міжнародного миру та безпеки і в досягненні інших цілей Організації, а також справедливого географічного розподілу, що встановлюються резолюцією Генеральної Асамблеї»; б) п. 2 ст. 23 викласти наступним чином: «Непостійні члени Ради Безпеки обираються на п'ятирічний термін. Член Ради Безпеки, що вибуває, не підлягає негайному переобранню»; в) ст. 23 доповнити п. 4: «За рішенням 2/3 Членів Генеральної Асамблеї, але не частіше, ніж один раз за 50 років, проводиться періодичний огляд складу постійних членів РБ за процедурою, передбаченою для обрання нових постійних членів РБ»; г) п. 2 ст. 27 викласти у такий спосіб: «Рішення Ради Безпеки з питань процедури, а також рішення на підставі глави VI і на підставі п. 3 ст. 52, вважаються прийнятими, коли за них подано голоси двадцяти одного члена Ради», а п. 3 ст. 27: «Рішення Ради Безпеки з інших питань вважаються прийнятими, коли за них подано голоси двадцяти одного члена Ради за відсутності голосів «проти» шонайменше трьох постійних членів Ради».

Реалізація принципово нового комплексного доктринального підходу до організаційно-правового інституціонального реформування РБ дозволить вирішити низку існуючих проблемних питань у діяльності вказаного органу, зокрема, в частині нездатності до прийняття будь-якого рішення з питань порядку денного, підвищити міжнародну легітимність прийнятих рішень, розширити склад РБ з метою як більш справедливого представництва, так і, в першу чергу, підвищення ефективності діяльності РБ з підтримання міжнародного миру та безпеки, що складає спеціальну функцію даного органу у системі головних органів ООН.

Таким чином, проведений юридичний аналіз організаційно-правових аспектів РБ, а також отримана авторська модель її інституційного реформування мають стати належним підґрунтям як для продовження наукових досліджень правового статусу РБ, так і посприяти подальшим пошукам оптимальної моделі реформування РБ вже на рівні самої ООН, адже Статут ООН є основним міжнародно-правовим актом, на якому нормативно базується система всезагальної безпеки у сучасному світі, а тому не викликає сумнівів необхідність статутної регламентації міжнародно-правового статусу РБ, адже це є виключна умова наповнення реальним юридичним змістом та об'єктивації її діяльності, а отже, модернізація цього органу має відбуватися виключно шляхом внесення змін та доповнень до нормативних положень Статуту ООН, що вбачається неможливим без розробки конкретних практичних пропозицій щодо таких змін та доповнень.

1. *Устав ООН* от 26.06.1945 г. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm> 2. *Реформа* // Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1989. – С. 443. 3. *Ліпкан В.А., Ліпкан О.С.* Національна і міжнародна безпека. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – К.: «ТЕКСТ», 2008. – С. 292. 4. *Реформировать* // Словарь иностранных слов. – С. 443. 5. *Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава: Резолюция ГА ООН 48/26 от 3.12.1993 г.* – Режим доступу: // <http://www.daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/48/26&Lang=R> 6. *Доклад координаторов Председателю ГА по итогам консультаций по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности от*

19.04.2007 г. – Режим доступу: // <http://www.un.org/ga/president/61/letters/SC-reform-Facil-report-20-April-07.pdf>

7. *Более* безопасный мир: наша общая ответственность: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам // Документ ООН A/59/565 от 01.12.2004 г. – Режим доступу: [http://www.un.org/russian/secure\\_world/a59-565.pdf](http://www.un.org/russian/secure_world/a59-565.pdf)

8. *Губань Р.* Проблема реформування Ради Безпеки ООН на сучасному етапі // Юридична газета. – 2006. – № 6. – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2093/>