

## РЕФОРМУВАННЯ ПРАВА ВЕТО ПОСТІЙНИХ ЧЛЕНІВ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН

### REFORMING THE VETO RIGHT OF THE PERMANENT MEMBERS OF THE UN SECURITY COUNCIL

Урбанович В.В., студент II курсу факультету юстиції  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню однієї з найбільш актуальних тем міжнародного права, а саме реформування права вето в Раді Безпеки. Цей орган є недостатньо ефективним, що можна показати на наступному прикладі. Російська Федерація наклала вето 30 вересня 2022 року на резолюцію S/2022/720 Ради Безпеки, яка засуджувала так звані «референдуми» і анексію частин Луганської, Донецької, Херсонської та Запорізької областей. Постійний член Ради Безпеки відкрито порушив імперативні норми міжнародного права і застосував вето для того, щоб його дії не могли бути припинені. Саме тому необхідно знайти ефективний спосіб його реформування.

Ознайомлення з науковими джерелами показує, що це питання завжди було актуальним. Зловживання ним зі сторони РФ привернуло навіть більшу увагу до реформування Ради Безпеки. Водночас науковці найчастіше розглядають реформування Ради Безпеки в цілому. Вето переважно згадується занадто коротко, без розгляду всіх суттєвих ідей та пропозицій.

Для того, щоб знайти спосіб реформування права вето, ми надали загальну характеристику Раді Безпеки, що дозволило виявити недоліки закріплення вето. Ми дослідили дискусії з цього питання, проведені Робочою групою відкритого складу ООН щодо питання рівного представництва, збільшення членства у Раді Безпеки та інших питань, які стосуються Ради Безпеки, а також тих, що пройшли під час Міждержавних переговорів. Взагалі існують п'ять напрямів реформування права вето: добровільна відмова від застосування вето, скасування вето, обов'язкове обмеження вето, зміна процедури застосування вето і встановлення обов'язку пояснювати накладення вето. Кожен напрям містить свої ідеї та пропозиції, які необхідно було розглянути. Далі ми зробили їх критичний аналіз і надали оцінку їх ефективності. За результатами дослідження ми представили концепцію, на основі якої можна реформувати право вето у Раді Безпеки.

**Ключові слова:** Рада Безпеки, постійні члени Ради Безпеки, Генеральна Асамблея, право вето, вето, реформування.

This article is dedicated to one of the most relevant issues in international law that is reforming the right to veto in the UN Security Council. This organ isn't efficient enough, which can be demonstrated by the next example. Russian Federation vetoed Security Council resolution S/2022/720, which condemned so-called "referenda" and annexation of the parts of Donetsk, Luhansk, Kherson and Zaporizhzhia regions. Permanent member of the Security Council violated ius cogens of international law and then used veto to make prevention of his actions impossible. This is why it is necessary to find an efficient way of reforming the right to veto.

Review of scientific materials regarding the veto power shows that this issue was always relevant. Its misuse by the Russian Federation has drawn even more attention to it. At the same time researchers mostly examine the reforming of the UN Security Council as a whole. The question of the veto is often mentioned too shortly, without reviewing all significant ideas and proposals.

We provided a general overview of the Security Council, researched discussions on this issue, conducted by OEWG on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council and also those which took place during Intergovernmental Negotiations. There are four main approaches of reforming the veto power: voluntary limitation of the use of the veto, abolitions of the veto, mandatory restriction of the use of the veto, change of the veto trigger mechanism. Then we made a critical analysis of those ideas and proposals, which were offered during the deliberations. As a result of our critical analysis we provided the concept on the basis of which reforming of the veto can happen.

**Key words:** Security Council, permanent members of the Security Council, General Assembly, the right to veto, veto, reforming.

Реформування Ради Безпеки є надзвичайно складним питанням, яке обговорюється вже тривалий час. Доречно почати його розгляд через загальне ознайомлення із цим органом. Це дозволить виявити недоліки, які потребують реформування.

Рада Безпеки – це постійно діючий орган Організації Об'єднаних Націй, відповідальний за підтримку міжнародного миру і безпеки. Згідно зі ст. 23 Статуту ООН, вона складається з п'ятнадцяти Членів Організації. П'ять з них є постійними: КНР, Франція, Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, США і СРСР. Десять непостійних членів обираються Генеральною Асамблеєю ООН на дворічний термін [1, с. 20]. Наразі місце СРСР фактично займає РФ, хоча в Статут ООН не були внесені відповідні зміни. У зв'язку із цим правомірність постійного членства Росії у Раді Безпеки часто ставиться під сумнів.

Головною функцією Ради Безпеки є забезпечення міжнародного миру і безпеки. Для виконання цієї функції їй були надані відповідні за обсягом повноваження. Ст. 34 Статуту ООН передбачає, що Рада Безпеки повинна розслідувати будь-яку ситуацію, яка може спричинити появу міжнародних незгод або викликати суперечності, на предмет того, чи може її продовження загрожувати міжнародній безпеці [1, с. 25]. Вона має повноваження, у відповідності із ст. 36 Статуту ООН, надавати рекомендації щодо порядку і методів мирного врегулювання конфлікту [1, с. 26]. Рада Безпеки на підставі ст. 41 Статуту ООН визначає, які заходи, не пов'язані з використанням

збройних сил, повинні застосовуватися для виконання її рішень, і має право вимагати їх застосування від країн-членів ООН. Якщо вони виявляться недостатніми, Рада Безпеки може застосувати заходи, пов'язані із застосуванням повітряних, морських або сухопутних сил (ст. 42 Статуту ООН), які є необхідними для відновлення або підтримки міжнародного миру і безпеки [1, с. 28–29].

Враховуючи зазначені функції та повноваження, стає очевидним, що Рада Безпеки є найважливішим органом у сфері забезпечення міжнародної безпеки. Для здійснення цього вона має всі можливі повноваження. Благополуччя світу прямо залежить від того, чи може Рада Безпеки ефективно виконувати свої функції.

Кожний член Ради Безпеки має один голос. Рішення з процедурних питань приймаються дев'ятьма голосами. Право вето не було встановлено буквально. Відповідно до ч. 3 ст. 27 Статуту ООН зазначається, що рішення Ради Безпеки з усіх питань, крім процедурних, вважаються прийнятими, якщо за них подано голоси дев'яти членів Ради, включаючи голоси, що збігаються, всіх постійних членів Ради [1, с. 22]. Якщо постійний член Ради Безпеки голосує проти, то рішення не може вважатися прийнятим. Тобто право вето закріплене опосередковано. Крім того член Ради Безпеки, який бере участь у конфлікті, зобов'язаний утриматися від голосування, хоча наслідки порушення цієї норми не встановлені. Очевидним недоліком вищезазначених норм є те, що застосування вето обмежене тільки щодо прийняття процедурних рішень. Тобто завжди існує ризик,

що вето буде використане з метою, яка суперечить завданням і функціями Ради Безпеки, тому що немає жодних запобіжників або наслідків такого застосування цього права.

Недоліки права вето, які дозволяють зловживати ним, вирішуються тільки шляхом реформування. Вже тривалий час ведеться обговорення цього питання. У 1993 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію A/RES/48/26, якою утворила Робочу групу відкритого складу щодо питання рівного представництва, збільшення членства у Раді Безпеки та інших питань, які стосуються Ради Безпеки (далі – Робоча група), чим створила майданчик для ведення відповідних дискусій [2]. Метою її діяльності було досягнення згоди щодо реформи Ради Безпеки шляхом відкритого обговорення. Дискусії проходили у формі публічних засідань, в яких могли приймати участь представники країн-членів ООН, спостерігачів Генеральної Асамблеї ООН, міжнародних міжурядових та неурядових організацій. Робоча група щорічно надавала Генеральній Асамблеї рапорт щодо результатів проведених засідань разом з рекомендаціями щодо реформування Ради Безпеки. Право вето було одним з основних питань.

У 2008 р. Генеральна Асамблея прийняла Рішення 62/557 про початок Міждержавних переговорів щодо реформування Ради Безпеки. Діяльність Робочої групи та її рекомендації були враховані й стали основою нової форми обговорень. Мета Міждержавних переговорів – пошук узгодженого рішення, на основі якого можна реформувати Раду Безпеки. Обговорення проходять у формі прямих консультацій між країнами-членами ООН. Рішення 62/557 визначає вето як одне з п'яти ключових питань разом з категоріями членства, регіональним представництвом, чисельним складом збільшеної Ради Безпеки і робочими методами органу [3].

У 2015 р. Голова шістдесят дев'ятої сесії Генеральної Асамблеї Сем Кутеса запропонував Рамковий документ, який повинен був формально встановити засади проведення Міждержавних переговорів [4, с. 241]. Він не був підтриманий. Незважаючи на це, Рамковий документ є надзвичайно важливим відносно даної проблеми, тому що він містить ідеї та пропозиції, внесені представництвами 120 країн-членів ООН. Позиції держав мають істотне значення, тому що вони є основними суб'єктами міжнародного права і реформування Ради Безпеки може відбуватися тільки як їхнє колективне рішення.

Тепер необхідно зробити критичний аналіз цих пропозицій. У Рамковому документі зазначається п'ять напрямів реформування Ради Безпеки ООН, а саме добровільна відмова від права вето, його скасування, введення обов'язкових обмежень на його застосування, зміна процедури його застосування, а також пояснення використання вето. Далі під час аналізу, ідею слід розуміти як загальне уявлення про те, яким повинно бути право вето, а пропозицію – як конкретний спосіб її реалізації. Головний критерій оцінки – це здатність припинити зловживання правом вето зі сторони РФ і попередити появу подібних ситуацій в майбутньому.

Перший напрям полягає в тому, що постійні члени Ради Безпеки повинні добровільно і колективно відмовитися від накладення вето на будь-які рішення. Він має найбільшу підтримку. Добровільна відмова зазначалася в більшості рекомендацій Робочої групи стосовно реформування вето. На рівні Міждержавних переговорів цей напрям був конкретизований через низку ідей. Україна була однією з держав, які запропонували постійним членам Ради Безпеки добровільно та колективно відмовитися від застосування вето у ситуаціях, коли воно блокує дії Ради Безпеки, спрямовані на запобігання або припинення геноциду, воєнних злочинів, злочинів проти людяності. Чехія та Чорногорія пропонують додати до цього переліку етнічні чистки. Литва – численні порушення прав людини. Бельгія і Люксембург, Хорватія, Чехія, Естонія, Ірландія,

Литва, Нідерланди, Польща запропонували постійним членам Ради Безпеки прийняти кодекс поведінки, яким вони добровільно обмежать право вето [4, с. 253]. У 2015 р. Група з підзвітності, узгодженості та прозорості («АСТ») представила Кодекс роботи Ради Безпеки, який може формалізувати добровільну відмову від права вето. Відповідно до нього всі члени Ради Безпеки, а також держави, які претендують на членство, зобов'язуються не голосувати проти рішень, які спрямовані на припинення або превенцію геноциду, злочинів проти людяності і воєнних злочинів [5]. Ця пропозиція може бути способом реформування за цим напрямом. Деякі держави вважають, що добровільна відмова повинна стати першим етапом скасування права вето.

Добровільна відмова набула найбільшу підтримку, тому що постійні члени Ради Безпеки можуть здійснити її самостійно. Процес реформування тоді значно спрощується. Внесення змін до Статуту ООН є значно складнішим, ніж створення нової практики застосування вето на основі домовленостей між постійними членами Ради Безпеки. При цьому виникає питання про ефективність цього напрямку. Ситуація щодо України характеризується тим, що постійний член Ради Безпеки постійно порушує свої зобов'язання. Для того, щоб добровільна відмова діяла в майбутньому, кожний з постійних членів повинен її дотримуватися. Ніхто не може гарантувати, що держави, які нехтують нормами міжнародного права та регулярно порушують свої зобов'язання, будуть виконувати ці домовленості. Якщо добровільна відмова від вето не передбачає створення будь-яких механізмів її забезпечення, то ризик повторення нашої ситуації залишається. Існуючі пропозиції таких механізмів не висуюють, що дозволяє поставити під сумнів ефективність добровільної відмови.

Другий напрям полягає в тому, що права вето необхідно скасувати. Її висловили група з 54 африканських держав та група L69, яка складається з держав Африки, Латинської Америки, Азії, Тихого океану [4, с. 252]. Вони наполягають на нелегітимності права вето, тому що воно суперечить принципу суверенної рівності держав. Вето надає одним державам необґрунтовану перевагу над іншими, що порушує один з фундаментальних принципів міжнародного права. Саме тому ці держави стверджують, що права вето не повинно бути, оскільки це антидемократичний інститут. Якщо ж воно продовжує існувати, то його повинні мати всі члени Ради Безпеки до того моменту, коли його скасують.

Словаччина надала інший аргумент на підтримку цього напрямку. Вона наполягає на тому, що статус постійного члена Ради Безпеки і право вето, яке є його частиною – це одночасно привілей та відповідальність. Тобто кожна держава, яка отримала перевагу над іншими, повинна діяти відповідально. Постійні члени Ради Безпеки отримали цей привілей для того, щоб вони могли забезпечувати мир і безпеку у світі. Вважалося, що надання подібної переваги є позитивним з точки зору ефективності забезпечення міжнародної безпеки. Існування вето призвело до протилежного результату. РФ – постійний член Ради Безпеки почав збройну агресію проти іншої держави і публічно погрожував застосуванням ядерної зброєю, створивши загрозу миру та безпеці у світі. Привілей, який має РФ, дозволяє їй уникати реакції на свої дії зі сторони Ради Безпеки.

Ми можемо зробити висновок, що скасування права вето припинить зловживання ним і унеможливить появу подібних ситуацій. Я.М. Жукорська наполягає на тому, що потрібно одночасно скасувати постійне членство і право вето, тому що їх наявність ставить одні держави вищими над іншими. Якщо це неможливо здійснити разом, то необхідно хоча б скасувати вето [6]. Ця пропозиція має широку підтримку країн-членів ООН. Єдина проблема полягає в тому, що проти скасування вето висту-

пають постійні члени Ради Безпеки ООН. Позиція Франції є типовою. Вона виступає проти скасування вето, але погоджується з тим, щоб інші члени Ради Безпеки отримали його [4, с. 252]. Ця пропозиція дозволяє дотриматися принципу суверенної рівності держав, але вона не є сприятливою, тому що всі ризики пов'язані з існуванням вето зберігаються без внесення інших змін.

Третій напрям полягає у встановленні обов'язкових обмежень права вето. Ідея полягає в закріпленні ситуацій, коли вето не може застосовуватися, шляхом внесення змін до Статуту ООН. Існує низка різних пропозицій в межах цього напрямку. Застосування права вето повинно бути неможливим, якщо воно перешкоджає ухваленню рішення щодо припинення або попередження злочинів проти людства, воєнних злочинів, етнічних чисток, геноциду, систематичних порушень прав людини та міжнародного гуманітарного права. Накладення вето у зазначених ситуаціях блокує діяльність Ради Безпеки, що призводить до негативних наслідків, які суперечать меті існування органу. О.П. Іваницька рекомендує розширити коло процедурних питань, що дозволить обмежити застосування права вето. До них необхідно включити рішення, які стосуються збору інформації щодо конфліктів, посередницьких зусиль і мирного розв'язання спорів відповідно до Розділу VI Статуту ООН [7].

Також були надані інші пропозиції. Одна з них полягає в тому, що накладення вето повинно бути можливим тільки щодо заходів, закріплених у Розділі VIII Статуту ООН. Це відповідно економічні санкції та застосування воєнної сили. Тоді всі інші рішення приймаються дев'ятьма голосами членів органу. Ради Безпеки має деякі надзвичайні повноваження. Зокрема застосування збройних сил за своєю суттю повинно використовуватися тільки у виключних випадках. Саме тому ускладнення процедури використання таких заходів є розумним. Можливість накладення вето на ці рішення є доречним з цієї точки зору.

Грузія запропонувала унеможливити накладення вето на рішення Ради Безпеки, якщо її постійний член є безпосереднім учасником конфлікту. Крім того Україна пропонує зробити неможливим застосування права вето, якщо воно блокує дії Ради Безпеки, спрямовані на припинення агресії проти країни-члена ООН [4, с. 253]. Ці пропозиції є розумними. Припинення агресії одних держав проти інших є необхідним елементом забезпечення міжнародної безпеки, особливо якщо одним з учасників конфлікту є постійний член Ради Безпеки. Держава, яка має право вето, не повинна мати можливість заблокувати реакцію Ради Безпеки на збройну агресію.

Встановлення обов'язкових обмежень права вето є найбільш сприятливим напрямом реформування вето. По-перше, його реалізація дозволяє припинити зловживання, які здійснюються зараз, і створити запобіжники появи подібних ситуацій в майбутньому. По-друге, зазначені пропозиції також мають значну підтримку серед країн-членів ООН. По-третє, пропозиції за цим напрямом є компромісними у порівнянні зі скасуванням вето. Це означає, що постійні члени Ради Безпеки скоріше погодяться із ним.

Четвертий напрям – це зміна процедури накладення вето. Ідея полягає в ускладненні його використання шляхом внесення відповідних процесуальних змін. Статут ООН передбачає, що всі п'ять постійних членів ООН повинні проголосувати на користь будь-якого рішення, крім процедурного, для того, щоб воно вважалось прийнятним. Перу запропонувало зменшити цю вимогу до двох голосів. Малайзія – до трьох голосів [4, с. 254]. Також зустрічається пропозиція щодо її зменшення до чотирьох голосів. Внесення таких змін призведе до того, що

накладення вето буде здійснюватися колективно, одночасно декількома постійними членами Ради Безпеки. Вони будуть вимушені узгоджувати свої позиції, що позитивно вплине на процес прийняття рішень у Раді Безпеки. С.В. Годованик пропонує об'єднати реформування процедури застосування права вето зі збільшенням чисельності Ради Безпеки. До розширеного складу мають входити 10 постійних і 20 непостійних членів. Рішення повинно вважатися прийнятим, якщо на його підтримку віддано 21 голос. Водночас вето може накладатися щонайменше трьома постійними членами [8]. Крім того, О.Є. Йорданова вважає, що іншим ефективним рішенням є обмеження можливої кількості застосування права вето за одну сесію Ради Безпеки, що дозволить зменшити зловживання ним [9]. С.В. Реньов вважає, що запровадження процедури подолання вето, наприклад через згоду трьох постійних членів за актуального складу Ради Безпеки, дозволить розблокувати її роботу [10]. За реалізації будь-якої з цих пропозицій, зловживання правом вето як мінімум істотно зменшаться, тому що тоді у однієї держави не буде можливості використати його, керуючись тільки власними інтересами. Таким чином цей напрям є ефективним.

П'ятий напрям – це встановлення обов'язку для постійних членів Ради Безпеки публічно пояснювати і обґрунтовувати застосування вето. У Рамковому документі Україна запропонувала надавати ці пояснення у формі офіційного документу Ради Безпеки. Перу налягала на тому, що пояснення повинно надаватися на публічних засіданнях Ради Безпеки [4, с. 254]. Ця пропозиція була реалізована 20 квітня 2022 р., коли Генеральна Асамблея прийняла Рішення A/76/L.52. Воно передбачає, що у разі накладення вето Голова ГА скликає засідання протягом десяти днів. Після цього він не пізніше ніж за три дні до його початку запрошує членів Ради Безпеки надати спеціальний рапорт щодо використання вето [11]. Запровадження цього обов'язку позитивно вплине на діяльність Ради Безпеки, тому що вона стане більш відкритою та публічною. Постійні члени Ради Безпеки зобов'язані пояснювати накладення вето. Водночас відсутність обґрунтування може мати тільки політичні наслідки. Тобто встановлення цього обов'язку має позитивні наслідки, але не вирішує основної проблеми. Зловживання вето залишається можливим, тому що цей напрям не передбачає внесення будь-яких змін, які могли б досягти такого результату, тільки встановлення додаткового обов'язку, пов'язаного з ним.

Отже, дослідження різноманітних ідей та пропозицій щодо реформування права вето постійних членів Ради Безпеки дозволило нам зробити певні висновки. Тепер ми можемо зібрати позитивні ідеї та пропозиції в єдине ціле, запропонувавши єдину концепцію реформування вето. Доречно об'єднати третій, четвертий і п'ятий напрями. Вето повинно бути обмеженим шляхом внесення змін в Статут ООН. Його застосування повинно бути неможливим, якщо воно блокує дії Ради Безпеки щодо припинення або попередження злочинів проти людства, воєнних злочинів, етнічних чисток, геноциду, систематичних порушень прав людини та міжнародного гуманітарного права, а також агресії проти країн-членів ООН. Накладення вето повинно бути можливим тільки щодо заходів, встановлених у Розділі VIII Статуту ООН. Крім того необхідно ускладнити порядок застосування цього права. Вето повинно накладатися колективно, тобто двома, трьома, або чотирма постійними членами Ради Безпеки. Кожне застосування повинно публічно пояснюватися на засіданнях Генеральної Асамблеї, а також у письмово у формі документу Ради Безпеки. Реформа права вето на основі цих ідей дозволить значно покращити ефективність роботи Ради Безпеки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Статут Організації Об'єднаних Націй, підписаний на заключному засіданні Конференції Об'єднаних Націй зі створення Міжнародної Організації 26 червня 1945 р. // Департамент громадської інформації ООН. Київ. Україна. 2008. URL: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення: 06.04.2023).
2. Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council: Resolution 48/26 adopted on 3 December 1993 // URL: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WMP%20A%20RES%2048%2026.pdf> (дата звернення: 06.04.2023).
3. Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: Decision 62/557 adopted on 15 September 2008 // URL: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062\\_557.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062_557.pdf) (дата звернення: 08.04.2023).
4. Handbook on Security Council Reform: 25 years of Deliberations / Permanent Mission of Saint Vincent and the Grenadines. New York, 2018. 426 p.
5. 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»): Decision A/70/621–S/2015/978 adopted on 14 December 2015 // URL: <https://digitallibrary.un.org/record/815432> (дата звернення: 22.04.2023).
6. Жукорська Я. М. Напрями реформування ООН: Ради Безпеки. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 8–12.
7. Іваницька О. П. Проблеми й шляхи трансформації ООН у контексті Російсько-української війни. *Політичне життя*. 2022. № 3. С. 120-132. DOI: 10.31558/2519-2949.2022.3.15
8. Годованик Є.В. Організаційно-правові аспекти реформування Ради Безпеки ООН на сучасному етапі. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 648–655.
9. 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. Т. 31 (70). № 2. Ч. 3. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-3/29>
10. Реньов Є.В. Реформування Ради Безпеки ООН: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 538-541. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/124>
11. Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council: Resolution 76/L.52 adopted 20 April 2022 // URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3969448> (дата звернення: 08.04.2023).