

УДК 341.123.043

ЗАДОРЖНИЙ О. В.,

**кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка**

ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У РОБОТІ РАДИ БЕЗПЕКИ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ У ЗВ'ЯЗКУ З ВІЙСЬКОВОЮ АГРЕСІЄЮ ПРОТИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглядаються проблеми, викликані участю держави-агресора в роботі Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй. Проаналізовано норми міжнародного права щодо членства в Раді Безпеки Організації Об'єднаних Націй та правонаступництва держав після розпаду Радянського Союзу, зроблено висновки щодо юридичної обґрунтованості участі Російської Федерації в діяльності Ради Безпеки. Проаналізовано міжнародно-правові аспекти рішень, що можуть бути ухвалені державами у зв'язку із ситуацією, що склалась.

Ключові слова: Україна, Російська Федерація, Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй, правонаступництво, «держава-продовжувач».

Постановка проблеми. Військова агресія Російської Федерації проти України, що розпочалась у лютому 2014 р., окупація та анексія частини території нашої держави, зокрема Кримського півострова, подальша російська агресія на сході України актуалізують проблему участі Російської Федерації (далі – РФ) у роботі Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй (далі – РБ ООН). Тоді як ця держава руйнує створений після Другої світової війни світовий порядок, заснований на заміні політики експансії і збройних конфліктів на політичний діалог і співробітництво, її представники ще з початку подій у Криму, використовуючи право вето, блокують роботу ключового органу світової системи колективної безпеки. Це унеможлиблює виконання завдання, покладеного на РБ ООН Статутом Організації (нормою п. 1 і п. 2 ст. 24): нести основну відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки, виконуючи повноваження, передбачені в Розділах VI, VII, VIII та XII Статуту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Очевидно, що держава-агресор, яка порушує всі основні принципи міжнародного права, і надалі аж ніяк не може сприяти виконанню Радою Безпеки своїх функцій. Більше того, РФ підриває роль та значення РБ ООН, знищує авторитет цього

органу, що загрожує неможливістю запобігти та припинити нові збройні конфлікти у всіх регіонах світу. Це актуалізує не лише необхідність реформування Ради Безпеки, а й кваліфікацію міжнародно-правових підстав участі Російської Федерації в її роботі.

Про проблеми функціонування Радбезу ООН, у тому числі в контексті зловживання правом вето постійними членами, ідеться вже давно [1; 2; 3].

С. Хасслер із цього приводу зазначає, що хоча постійні члени Радбезу ООН повинні використовувати право вето таким чином, щоб дотримуватись своїх зобов'язань, визначених у Статуті ООН, так відбувається далеко не завжди [4].

На думку Х. Кьохлера, наявність у декількох держав права вето в РБ ООН веде до «повної сваволі» під час правореалізації у сфері міжнародного права, оскільки інтереси постійних членів є критерієм для застосування або незастосування конкретних норм міжнародного права та Статуту ООН та резолюцій, прийнятих Радою Безпеки відповідно до Розділу VII. Таким чином, верховенство права стає еквівалентом «права сильного» [5].

На проблеми Ради Безпеки ООН неодноразово вказували й російські вчені. Так, Т. Говердовська зазначила: «Самоусунення Ради Безпеки ООН в окремих випадках від вирішення міжнародних конфліктів і припинення актів агресії, прецеденти утримання або неучасті постійних членів РБ ООН в голосуванні із суттєвих питань грубо порушують Статут ООН і суперечать міжнародному праву. Це істотно знижує авторитет Організації і самої Ради Безпеки, справляє негативний вплив на систему колективної безпеки. У силу своєї універсальності Рада Безпеки ООН повинна жорсткіше, оперативніше і ясніше реагувати на явні порушення Статуту ООН і міжнародного права незалежно від того, яка саме держава або держави є порушниками» [6].

У 2004 р. О. Задохін та О. Орлов стверджували: «У наші дні надзвичайно серйозним джерелом загрози для існуючого світопорядку та його «базового елементу» – Організації Об'єднаних Націй – є «антисистемні» дії низки держав. Тобто дії, пов'язані з порушенням прийнятих правил поведінки на міжнародній арені, сформованих на основі Статуту ООН, норм і принципів міжнародного права. Цілком очевидно, що ООН, при всій геніальності її конструкції, виявляється абсолютно безпорадною в тих випадках, коли на слизьку стежку порушення міжнародних законів стають великі держави, що входять до елітного клубу постійних членів Ради Безпеки. Саме ті держави, які є творцями і гарантами існуючого нині світопорядку, закріпленого в принципі їхньої одногосності в РБ ООН. Однак ці ж держави (скажу більше – тільки вони) здатні його і зруйнувати, оскільки іншої реальної сили, здатної на подібний «подвиг», не існує в природі» [7]. Як бачимо, ці слова стали пророчими, однак навряд чи автори передбачали, що руйнівником сучасної системи безпеки стануть не

США, звично демонізовані багатьма представниками російської науки, у тому числі і юридичної, а саме Російська Федерація.

У контексті реформування РБ ООН виказуються різні пропозиції: про збільшення кількості постійних членів (як із правом вето, так і без нього), [8] збільшення кількості непостійних членів, зміна принципу формування Радбезу і введення обмежень у частині застосування вето [9]. Х. Кьохлер запропонував дещо інший підхід до членства в РБ ООН: «Сформувати нову глобальну систему в рамках реформованої Ради Безпеки можуть регіональні утворення. Вони – як постійні члени у старій системі післявоєнного устрою – представлятимуть нову РБ ООН на основі справедливого географічного розподілу і спільної відповідальності за глобальні справи. Жодна держава будь-якого регіону, як і жодне регіональне угруповання не має користуватися привілеями, оскільки це може глибоко дестабілізувати світовий порядок» [10].

З 1994 р. було зроблено 16 доповідей робочої групи відкритого складу з питань справедливого представництва в Раді Безпеки, розширенні його членського складу та інших питань, пов'язаних із РБ ООН. На жаль, усі вони мають абстрактний характер, робоча група змогла лише визначити шляхи реформ, які в підсумку не знайшли підтримки [11].

Проте світовій спільноті наразі необхідно знайти якомога більш швидкі відповіді на виклики, що постали у зв'язку із ситуацією, коли держава-агресор і водночас постійний член РБ ООН за допомогою права вето блокує її роботу, зводячи функціонування головного органу світової системи безпеки, відповідального за підтримання миру, до майданчику для обміну заявами представників держав-членів.

Необхідність реформування Ради Безпеки ООН (через збільшення кількості постійних членів, введення подвійного вето, обмеження використання вето, недопущення використання права вето державою-агресором тощо) справді давно на часі. Цього вимагають не лише останні події, пов'язані з кризами в Сирії та Україні, але й докорінна зміна обставин, зміщення економічних та політичних акцентів у світі з моменту ухвалення Статуту ООН.

У цьому контексті постає питання і про наявність міжнародно-правових підстав для членства Російської Федерації в самій Організації Об'єднаних Націй. Як відомо, питання членства в ООН регламентується Главою II («Члени Організації») її Статуту. На основі аналізу ст. ст. 3 і 4 Статуту ООН можна дійти таких висновків: по-перше, членами ООН є лише ті держави, які були первісними членами цієї організації (ст. 3), або пізніше приєдналися до неї на підставі норм ст. 4; по-друге, якщо йдеться про прийняття держави в члени Організації Об'єднаних Націй, вона повинна відповідати певним вимогам (бути «миролюбною державою» та взяти на себе зобов'язання згідно зі Статутом ООН); по-третє, прийняття держави в члени організації відбувається постановою Генеральної Асамблеї ООН за рекомендацією Ради Безпеки (п. 2 ст. 4). Однак Росія

і не була первісним членом ООН (як наприклад, Україна та Білорусь), і не була прийнята в члени організації на підставі постанови Генеральної Асамблеї ООН за рекомендацією Ради Безпеки, і аж ніяк не відповідає вимогам щодо миролюбності.

Статут ООН не передбачає можливості членства в цій міжнародній організації на підставі правонаступництва. Саме тому всі колишні республіки Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія (далі – СФРЮ), включно із Сербією (у складі Союзної Республіки Югославії в 2000 р.), були змушені після розпаду СФРЮ окремо вступати в ООН. Саме так мала б вчинити і Росія після розпаду СРСР, оскільки тільки такий вступ до ООН відповідає статуту цієї організації [12]. Постанова Ради глав держав Співдружності Незалежних Держав від 21 грудня 1991 р., у якій вони (окрім Грузії) висловили згоду на продовження членства СРСР в ООН, аж ніяк не може вважатись такою, що відповідає положенням Статуту ООН.

Є. Блум у своїй статті, присвяченій проблематиці членства Росії в ООН, зазначив: «З кінцем самого Радянського Союзу його членство в ООН повинно було автоматично припинитися, і Росія повинна була б бути допущеною до членства в такий саме спосіб, як і нові незалежні республіки (за винятком Білорусі та України)» [13].

Цей же автор, аналізуючи заяву представника Росії про те, що Росія «продовжує» (continuing) членство Радянського Союзу в ООН, вказує: «Цю заяву Російської Федерації – зроблено через три дні (а можливо і через шістьнадцять днів) після розпаду Радянського Союзу – що вона «продовжує» його правове існування, а також його членство в ООН, треба вважати – незалежно від очевидних політичних переваг – серйозно помилковою з правової точки зору» [14].

І. Лукашук із цього приводу зазначав: «В Алма-атинській Декларації країн СНД 1991 р. йшлося, що «з утворенням Співдружності Незалежних Держав Союз Радянських Соціалістичних Республік припиняє своє існування». На питання про правонаступництво щодо договорів та сама декларація містила чітку відповідь: учасники СНД гарантують «виконання міжнародних зобов'язань, що випливають із договорів і угод колишнього Союзу РСР». Таким чином, усі члени СНД рівною мірою розглядалися як правонаступники СРСР. Однак реалізація цього рішення практично була неможливою. Радянський Союз був однією з опор існуючої міжнародної політичної та правової системи. Особливо великою його роль була у військово-політичній структурі, а також у системі ООН. Ліквідація СРСР поставила все це під загрозу. Жоден із правонаступників не міг претендувати на членство в ООН шляхом правонаступництва, не говорячи вже про місце постійного члена Ради Безпеки. Серйозні труднощі в забезпеченні своїх прав виникали перед Росією. Вихід із положення, що склалося, було знайдено в концепції «Росія – держава-продовжувач СРСР». Вона означає, що місце СРСР у світовій політиці займає Росія. Вона є основним, генеральним правонаступником Союзу, і на неї покладаєть-

ся головна відповідальність за виконання його зобов'язань» [15]. Таким чином, підкреслюються політичні причини членства РФ в ООН і відсутність міжнародно-правових підстав.

Р. Мюллерсон, обґрунтовуючи правомірність членства РФ в ООН, теж посилався не на юридичні аргументи: «По-перше, після розпаду СРСР, Росія залишається однією з найбільших держав у світі географічно і демографічно. По-друге, Радянська Росія після 1917 р. і особливо Радянський Союз після 1922 р. розглядалися як продовження тієї ж держави, яка існувала в період Російської імперії. Це об'єктивні чинники, які демонструють, що Росія є продовженням Радянського Союзу. Третя причина (суб'єктивний фактор) – поведінка держави і визнання безперервності третіми державами» [16].

Що ж стосується статусу Російської Федерації як постійного члена Ради Безпеки ООН, то згідно зі ст. 23 Статуту Організації одним із постійних членів РБ ООН є Союз Радянських Соціалістичних Республік, а не Росія [17]. Автори Статуту Організації Об'єднаних Націй визнали, що п'ять країн – Китай, Франція, Союз Радянських Соціалістичних Республік, Сполучене Королівство і Сполучені Штати – унаслідок їхньої ключової ролі в створенні ООН будуть продовжувати відігравати важливу роль у підтримці міжнародного миру і безпеки. Їм був наданий спеціальний статус постійних членів Ради Безпеки, а також спеціальне право голосування, відоме як «право вето». На сьогодні очевидно, що Російська Федерація (що по факту посідає місце СРСР у цьому органі) не лише не продовжує відігравати важливу роль у підтримці міжнародного миру і безпеки, але є державою-агресором, загрозою для миру та стабільності.

Більше того, Росія намагається використовувати Раду Безпеки ООН як інструмент для поширення неправдивої інформації та викривлених фактів, ставлячи під сумнів існуюче міжнародне право, чим перекреслює саму сутність РБ ООН. Такі дії Російської Федерації розмивають основи світового порядку, який базується на Статуті ООН й особливій відповідальності Ради Безпеки та її постійних членів за підтримання міжнародного миру і безпеки. Росія свідомо зловживає своїм статусом постійного члена РБ ООН і не виправдовує тієї довіри, яку міжнародне співтовариство вказує постійним членам Ради Безпеки ООН.

Слід підкреслити, що неодноразове посилення представників РФ на те, що право вето, здобуте Росією «кров'ю російського народу, пролитою за часів Другої світової війни», є таким, що нехтує величезним внеском українського та інших народів СРСР у перемогу над фашизмом і є образливим та неприйнятним для України [18].

З юридичної точки зору членство Російської Федерації в РБ ООН, як правило, пояснюється тим, що 21 грудня 1991 р. буда прийнята Постанова Ради глав держав СНД, у якій зазначалось, що «Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки та інших міжнарод-

них організаціях». Постанову підписали 11 держав СНД, крім Грузії. При цьому можливість нехтування думкою навіть однієї держави, що входила до СРСР, є сумнівною.

24 грудня 1991 р. Президент РФ, спираючись на вказане рішення Ради глав держав СНД, звернувся до Генерального секретаря ООН з посланням, у якому інформував, що членство СРСР в Організації, у тому числі в Раді Безпеки, у всіх інших органах й організаціях системи ООН продовжується Російською Федерацією. Генеральний секретар висловив думку, що це звернення носило інформативний характер, констатувало реальність і не вимагало формального схвалення з боку ООН. Таким чином, жодних процедур погоджень або затверджень не було проведено, не було рішення ні Генеральної Асамблеї ООН, ні Ради Безпеки, яких лише повідомили про таку трансформацію. Сучасне тлумачення Росією правових підстав її членства в Радбезі («у грудні 1991 р. Російська Федерація, як правонаступник СРСР на міжнародній арені, офіційно зайняла місце Радянського Союзу в Раді Безпеки ООН після проходження необхідних процедур, встановлених Статутом ООН») суперечить і фактам, і нормам міжнародного права [19].

Важливо підкреслити ще один аспект. Російська Федерація могла б відносно правомірно «зайняти місце» СРСР в Раді Безпеки лише в тому випадку, якби зі складу Радянського Союзу вийшли всі республіки, окрім самої Росії, тоді би могла йти мова про «контитуїтет» РФ стосовно Союзу РСР. Проте цього не сталося, СРСР припинив своє існування як держава й суб'єкт міжнародного права.

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що 9 жовтня 2009 р. Рада глав держав Співдружності Незалежних Держав на підставі проведеної інвентаризації міжнародних договорів, підписаних у рамках СНД, і рішень, прийнятих органами співдружності, на предмет подальшої участі в них Грузії у зв'язку з її виходом із СНД і з урахуванням згоди Грузії, прийняла Рішення про участь Грузії в міжнародних договорах і рішеннях органів СНД. Відповідно до зазначеного документу рішення, ухвалені Радою глав держав, Радою глав урядів, Радою міністрів закордонних справ і Економічною радою Співдружності Незалежних Держав, припинили дію для Грузії з 18 серпня 2009 р. [20]. У зв'язку з гіпотетичним виходом України із СНД та ймовірною появою аналогічного рішення щодо України виникає питання про можливе припинення дії Постанови Ради глав держав СНД від 21 грудня 1991 р.

Водночас очевидно, що з моменту появи згаданої вище Постанови Ради глав держав СНД від 21 грудня 1991 р. мала місце докорінна зміна обставин, і згода України на перебування в Раді Безпеки держави, яка здійснює проти неї агресію (і при цьому якимось незрозумілим чином повинна сприяти підтримці міжнародного миру та безпеки), на сьогодні стає безпідставною.

Однак покищо ані Україна, ані будь-яка інша держава офіційно не порушували питання про те, що членство Росії в організації не має міжнародно-правових підстав.

Ще більш складним є виключення Російської Федерації із Ради Безпеки чи Організації Об'єднаних Націй або припинення її членства в ООН шляхом прийняття відповідного рішення в межах організації. Відповідно до ст. 6 Статуту ООН член організації, який систематично порушує принципи, що містяться в цьому статуті, може бути виключений з ООН Генеральною Асамблеєю (згідно зі ст. 18 двома третинами голосів) за рекомендацією Ради Безпеки [21]. Як зазначалось, Російська Федерація впродовж 2014 р. систематично порушує всі принципи, закріплені в Статуті: принцип незастосування сили та загрози силою, принцип вирішення міжнародних спорів мирними засобами, принцип невтручання в справи, які входять до внутрішньої компетенції держав, принцип співробітництва держав, принцип суверенної рівності держав, принцип сумлінного виконання зобов'язань із міжнародного права, принцип поваги прав людини й основних свобод. Виходячи із цього, можна впевнено стверджувати, що юридичні підстави для виключення РФ зі складу ООН є, однак агресор має право вето на рішення Радбезу, й тому числі й рекомендації.

Те саме стосується і можливого голосування про припинення здійснення прав та привілеїв, що належать Росії як члену ООН (ст. 5 Статуту ООН) або виключення Росії зі складу РБ ООН.

Висновки. Отже, реформування Ради Безпеки ООН, спрямоване на позбавлення агресора права голосу, з різних причин не є справою близького майбутнього. Водночас можна стверджувати про наявність усіх передумов для порушення питання про відсутність міжнародно-правових підстав членства Росії в Організації.

Література:

1. Creery J. Read the fine print first: Some questions raised at the Science for Peace conference on UN reform / J. Creery // Peace Magazine. – Jan–February 1994. – P. 20.
2. Childers E. Symposium on The United Nations at Fifty: Creating a More Democratic and Effective UN / E. Childers // Global Policy Forum. – 1994.
3. Weiss T. The Illusion of UN Security Council Reform / T. Weiss // Washington Quarterly, Autumn 2003.
4. Hassler S. Reforming the UN Security Council Membership: The illusion of representativeness / S. Hassler // Routledge, 2012. – 344 p.
5. Köchler H. The Principles of International Law and Human Rights, in Democracy and the International Rule of Law. Propositions for an Alternative World Order. Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations / H. Köchler. – Vienna ; New York : Springer, 1995. – P. 43.
6. Говердовская Т.В. Значение реформирования Совета Безопасности ООН для поддержания международного мира и безопасности : автореф. дис. канд. юрид. наук / Т.В. Говердовская. – М., 2010. – 26 с.
7. Задохин А. Реформа ООН: мифы и реальность / А. Задохин. – Observer. – № 3(170). – 2004. – С. 50–60.
8. Shourie D. India makes strong case for UNSC expansion / D. Shourie // Hindustan Times. – 2005.
9. Борзяков С. Право говорить «нет». Постпред России в Совбезе ООН отверг по-

- пытки лишитъ ядерные державы возможности применять вето / С. Борзяков // Взгляд. – 21.03.2014.
10. Köchler H. The United Nations and International Democracy: The Quest for UN reform / H. Köchler // International Progress Organization. – 1997. – 33 p.
 11. Чирагов М. Отмена права вето / М. Чирагов // Эхо Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://echo.msk.ru/blog/chirag/1069662-echo>.
 12. Мережко О. Відсутність правових підстав для членства Російської Федерації в ООН / О. Мережко // Революція гідності. – К., 2014.
 13. Blum Y. Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations / Y. Blum // European Journal of International Law. – 1992. – Vol. 3. – 360 p.
 14. Blum Y. Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations / Y. Blum // European Journal of International Law. – 1992. – Vol. 3. – 360 p.
 15. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : [учебник] / И.И. Лукашук. – М. : Издательство БЕК, 1996. – 384 с.
 16. Mullerson R. The Continuity and Succession of States, by Reference to the Former USSR and Yugoslavia / R. Mullerson. – 42 AJIL. – 1993. – P. 476.
 17. Charter of the United Nations and ICJ // UN official site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>.
 18. Задорожний О. Сумнівність перебування Російської Федерації в Раді Безпеки ООН / О. Задорожний // Еспресо [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://espresso.tv/blogs/2014/08/20/sumnivnist_perebuvannya_rosiyskoyi_federaciyi_v_radi_bezpeky_oon.
 19. История // Постоянное представительство Российской Федерации при Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.russiaun.ru/ru/permanent_mission/istorija.
 20. Решение об участии Грузии в международных договорах и решениях органов Содружества Независимых Государств (Кишинев, 9 октября 2009 года) // Верховна Рада України [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_177.
 21. Charter of the United Nations and ICJ // UN official site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>.

Задорожний А. В. Проблемы участия Российской Федерации в работе Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в связи с военной агрессией против Украины

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы, вызванные участием государства-агрессора в работе Совета Безопасности Организации Объединенных Наций. Проанализированы нормы международного права относительно членства в Совете Безопасности Организации Объединенных Наций и правопреемства государств после распада Советского Союза, сделаны выводы относительно юридической обоснованности участия Российской Федерации в деятельности Совета Безопасности. Проанализированы международно-правовые аспекты решений, которые могут быть приняты государствами в связи с ситуацией, которая сложилась.

Ключевые слова: Украина, Российская Федерация, Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, правопреемство, «государство-продолжатель».

Zadorozhny O. Problems of Russia's participation in the work of the Security Council of the United Nations in connection with military aggression against Ukraine

Summary. The article deals with problems caused by the participation of the aggressor state in the UN Security Council. Analyzed the norms of international law regarding membership in the UN Security Council and State succession after the collapse of the Soviet Union, made conclusions about the legal validity of Russia's participation in the activities of the Security Council. Analyzed the international legal aspects of decisions that may be taken by States in connection with the situation that has developed.

Russian Federation for 2014 systematically violates all principles enshrined in the Charter – the principle of non-use or threat of force, the principle of settling international disputes by peaceful means, the principle of non-interference in affairs that are domestic jurisdiction of states, the principle of cooperation of the sovereign equality of States, the principle of good faith obligations under international law, the principle of respect for human rights and fundamental freedoms. Therefore, we can confidently assert that the legal grounds to exclude Russia from the UN, however, again, the aggressor has veto power on the UN Security solutions, including recommendations.

Reform of the UN Security Council aimed at depriving the aggressor right to vote, for various reasons, is not a matter of the near future. However, it can be argued that there are all of the conditions for raising the issue of the lack of international legal grounds of RF's membership in the Organization.

Key words: Ukraine, Russia, the UN Security Council, succession, “successor state”.