

СЕКЦИЯ «ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ВЕТО В СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ ООН: ТРИ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ПОДХОДА

П. И. Ананич¹⁾, В. В. Фрольцов²⁾

¹⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь,
e-mail: p.i.ananich@gmail.com

²⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь,
e-mail: vlad.froltsov@gmail.com

В статье рассмотрены и охарактеризованы три предложения относительно реформирования процедуры голосования в Совете Безопасности ООН, а именно по поводу ограничения применения постоянными членами права вето. Инициатором первого стал министр иностранных дел Франции Л. Фабиус в 2013 г., а в 2015 г. оно было поддержано Мексикой. Второе выдвинула межконфессиональная Группа по подотчетности, согласованности и прозрачности. Третье принадлежало независимой группе ведущих дипломатов — «старейшин» во главе с бывшим генеральным секретарем ООН К. Аннаном. Дана краткая оценка каждому из выдвинутых предложений и определены перспективы их реализации в условиях обострения геополитических противоречий между ведущими мировыми державами в 2010-е гг.

Ключевые слова: Совет Безопасности ООН; право вето; постоянные члены; Франция; кодекс АСТ; старейшины.

LIMITATION THE VETO POWER AT THE UN SECURITY COUNCIL: THREE ALTERNATIVE APPROACHES

P. I. Ananich^a, V. V. Froltsov^b

^a Belarusian State University,
Niezalezności Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus, e-mail: p.i.ananich@gmail.com

^b Belarusian State University,
Niezalezności Avenue, 4, 220030, Minsk, Belarus, e-mail: vlad.froltsov@gmail.com
Corresponding author: P. I. Ananich (p.i.ananich@gmail.com)

The article examines and characterizes three proposals for reforming the voting procedure at the UN Security Council, and namely for the limitation of the right of veto use by the permanent members. The first was initiated by French Foreign Minister Laurent Fabius in 2013, and in 2015 it was supported by Mexico. The second was put forward by the interdenominational Accountability, Consistency and Transparency Group (ACT). The third belonged to an independent group of leading diplomats, and namely the Elders, led by former UN Secretary General Kofi Annan. An assessment to each of these proposals is presented and the prospects for their implementation are

determined within the context of geopolitical contradictions escalation between the leading world powers in the 2010s.

Keywords: *UN Security Council; veto power; permanent members; France; ACT Code; the Elders.*

Реформирование процедуры голосования в Совете Безопасности ООН, которая подразумевает право вето для постоянных членов, стало предметом острой дискуссии со времени начала работы этой ведущей международной организации и оставалось таковым на протяжении всего периода «холодной войны». Прекращение глобального биполярного противостояния после распада СССР отнюдь не снизило накала этой дискуссии, которая вновь актуализировалась уже в начале XXI в., когда встал вопрос о дальнейшей конфигурации международных отношений и их эволюции к новому формату многополярности.

В первой половине 2010-х гг. в русле обострения геополитических противоречий между ведущими мировыми державами инициатором ограничения права вето выступила Франция. Так, 4 октября 2013 г. министр иностранных дел Л. Фабиус опубликовал в газете «*The New York Times*» статью, в которой высказался за то, чтобы постоянные члены воздерживались от применения права вето, «если Совету Безопасности требуется принять решение в отношении массового преступления... [за исключением] случаев, когда на карту поставлены жизненно важные интересы постоянного члена...». В статье Л. Фабиус изложил критерии для запуска этого «кодекса поведения», заявив, что Генеральный секретарь ООН будет принимать решение о совершении массового преступления по просьбе не менее 50 государств — членов [1].

В ходе подготовки к совещанию на уровне министров, которое было проведено совместно с Мексикой 30 сентября 2015 г. по поводу выдвинутой инициативы, обе стороны подготовили политическую декларацию о приостановлении права вето в случаях массовых злодеяний, открытую для принятия обязательств о поддержке со стороны государств — членов ООН. Совместный документ «приветствует и поддерживает инициативу... предложить коллективное и добровольное соглашение постоянных членов..., в котором постоянные члены воздержатся от использования своих полномочий вето в случаях массовых злодеяний» [2].

На заседании 30 сентября 2015 г. Франция и Мексика объявили, что они уже получили поддержку от 70 государств — членов ООН в пользу этой декларации [3]. К сентябрю 2020 г. политическая декларация была одобрена 105 странами [4].

Характерно, что сама Франция не использовала право вето как постоянный член Совета Безопасности ООН с 1989 г., когда

она вместе с США и Великобританией ветиговала резолюцию, которая осуждала американское вторжение в Панаму. Сейчас же Франция выступила не за отмену, а за регулирование использования вето. На сайте французского Министерства иностранных дел была создана отдельная страница с информацией об инициативе. Французские дипломаты мотивировали необходимость регулирования права вето стремлением искоренить бездействие Совета Безопасности в случае массовых злодеяний.

Франция выражала убежденность, что право вето не должно и не может быть привилегией. Оно налагает обязанности и особую ответственность, предусмотренные Уставом ООН. Право вето было предоставлено пяти постоянным членам для укрепления сотрудничества между ними, чтобы Организация Объединенных Наций могла предотвращать и разрешать международные конфликты, обеспечивать эффективное соблюдение международного права и защищать гражданское население [5].

В дальнейшем Франция продолжала дорабатывать предложение. Например, она объявила, что выступает за то, чтобы призвать постоянных членов объяснять свое голосование при наложении вето, о чем не было упомянуто в первоначальном предложении. Содержание инициативы Франция обсуждала с другими постоянными членами СБ ООН, поэтому, вероятно, отдельные элементы инициативы могли измениться в результате этих переговоров.

Французское предложение являлось прагматичным и достаточно компромиссным, поскольку не было направлено на отмену права вето. Тем не менее, в случае его принятия Совет Безопасности ООН мог принимать экстренные меры против массовых злодеяний.

Еще одним предложением, направленным на повышение степени эффективности работы СБ ООН на фоне ухудшающейся ситуации в результате гражданской войны и иностранного вмешательства в Сирии, явилась инициатива межконфессиональной Группы по подотчетности, согласованности и прозрачности (*Accountability, Coherence and Transparency Group* (далее — АСТ)). В июле 2015 г. группа распространила «кодекс поведения», который призывал государства — члены «обязаться поддерживать своевременные и решительные действия Совета Безопасности, направленные на предотвращение или прекращение совершения геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений...». Кодекс обязывал членов Совета не голосовать против «заслуживающих доверия» проектов резолюций, направленных на прекращение или предотвращение таких преступлений. Это обязательство применимо ко всем членам ООН, а не только к постоянным членам Совета, поскольку все

государства-члены имеют право баллотироваться на место в Совете и, таким образом, быть его избранными членами. Для применения кодекса не существует процедурного триггера. Кодекс апеллирует к Генеральному секретарю, используя возможности раннего предупреждения и опыт системы ООН, продолжать привлекать внимание Совета к ситуациям, связанным или могущим привести к геноциду, преступлениям против человечности или военным преступлениям [6]. АСТ предложила государствам-членам взять на себя обязательства по соблюдению кодекса поведения, который она обнародовала 23 октября 2015 г. в честь 70-летия ООН.

1 октября, в преддверии этого события, АСТ провела презентацию кодекса на уровне министров в штаб-квартире ООН, в ходе которой объявила, что ее инициатива получила поддержку 56 государств — членом, включая постоянных членом СБ Францию и Великобританию. При этом для получения британской поддержки кодекс был немного изменен, чтобы обязать государства воздерживаться от голосования против «заслуживающего доверия» проекта резолюции Совета Безопасности о своевременных и решительных действиях по прекращению или предотвращению совершения геноцида, преступлений против человечности или военных преступлений. Определение «заслуживающий доверия» ранее не было частью документа.

На момент публикации число сторонников кодекса поведения возросло до 127 государств — членом [6].

Третьей инициативой стало предложение «старейшин». Так называют независимую группу ведущих дипломатов и общественных деятелей, работающих вместе во имя мира, справедливости и прав человека под председательством бывшего Генерального секретаря ООН К. Аннана. Основателем старейшин являлся известный правозащитник и президент ЮАР в 1994—1999 гг. Н. Мандела. На сайте инициативы, в частности, было указано: «Мы видим мир, в котором люди живут в мире, осознавая свою общую человечность и общую ответственность друг перед другом, перед планетой и будущими поколениями. Работая как публично, так и через частную дипломатию, наша миссия состоит в том, чтобы взаимодействовать с мировыми лидерами и гражданским обществом на всех уровнях для разрешения конфликта и устранения его коренных причин, борьбы с несправедливостью и продвижения этического лидерства и надлежащего управления» [7].

7 февраля 2015 г. старейшины сделали заявление о необходимости укрепления ООН. Среди выдвинутых предложений был призыв к постоянным членам Совета Безопасности обязаться «не использовать и не угрожать использованием своего права вето»

в случае кризисов, во время которых совершаются или могут совершаться геноцид или другие массовые зверства, «не объяснив четко и публично, какой альтернативный курс действий они предлагают в качестве надежного и эффективного способа защиты населения, о котором идет речь». Согласно предложению старейшин, объяснение должно относиться к международному миру и безопасности, а не основываться на национальных интересах, поскольку использование права вето в таких обстоятельствах представляет собой злоупотребление этой привилегией. В случаях же, когда вето наложено одним или несколькими постоянными членами, другие члены Совета должны приложить усилия, чтобы «не отказываться от поиска точек соприкосновения» [7].

Между французской инициативой, кодексом поведения АСТ и предложением старейшин есть ряд общих черт. Все они продиктованы желанием повысить эффективность работы Совета Безопасности ООН по предотвращению и пресечению массовых преступлений. Появление всех трех предложений было обусловлено неспособностью Совета Безопасности предпринять эффективные действия в Сирии. Кроме того, поддержка этих инициатив со стороны государств — членов является политическим обязательством, но не международно-правовым, т. е. не относится к сфере действия международного права. Это относится к францужско-мексиканской политической декларации и кодексу поведения АСТ, так как старейшины не указали характер обязательств стран-участниц.

Отличия между инициативами носят преимущественно правовой характер и касаются процедурных и терминологических вопросов. Так, французское предложение допускает возможность применения права вето, когда на карту поставлены «жизненно важные интересы», что не характерно для других инициатив. В статье в «Нью-Йорк Таймс» глава МИД Л. Фабиус утверждал, что оговорка о жизненно важных интересах необходима для того, чтобы сделать инициативу «реалистично применимой» [1]. Франция указала на политические издержки, которые понесет постоянный член, утверждающий, что его «жизненно важные интересы» поставлены на карту, при наложении вето в случае, когда ясно, что такие интересы на самом деле не играют никакой роли.

Контраргумент против такой позиции заключается в том, что предполагаемые политические издержки часто не будут достаточными, чтобы удержать постоянного члена от наложения вето, даже если его жизненно важные интересы не находятся под угрозой. Более того, именно такие интересы обычно являются основной причиной, по которой постоянные члены используют право

вето. В связи с этим старейшины прямо заявили, что члены, налагающие вето по причинам национальных интересов, злоупотребляют своей привилегией и должны воздерживаться от объяснения своих решений по использованию вето в таких терминах.

Охарактеризованное в статье обострение дискуссии вокруг права вето в Совете Безопасности ООН, поводом к которому была инициатива главы МИД Франции — одного из пяти постоянных членов, необходимо рассматривать наряду с целым рядом других, достаточно очевидных свидетельств перехода системы международных отношений в новое состояние. Его основными характеристиками уже в начале 2020-х гг. станут глобальная неопределенность, возрастание вызовов и угроз для международной безопасности, игнорирование принципов и процедур международного права в угоду геополитическим интересам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Call- for self-restraint at the UN [Electronic resource] // New York Times. — 04.10.2013. — Mode of access: <https://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>. — Date of access: 24.03.2022.

2. Political statement on the suspension of the veto. French-Mexican Proposal [Electronic resource] // Center for UN Reform Education. — 2015. — Mode of access: <https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2015/10/French-Mexican-Proposal-English.pdf>. — Date of access: 24.03.2022.

3. Security Council Research Report. The Veto [Electronic resource]. — October 2015. — Mode of access: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_3_the_veto_2015.pdf. — Date of access: 24.03.2022.

4. What is France's position on UN Security Council reform? [Electronic resource] // France Diplomacy. Ministry for Europe and Foreign Affairs. — September 2021. — Mode of access: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations-security-council/#sommaire_5. — Date of access: 24.03.2022.

5. Is regulation of use of the veto likely to happen? [Electronic resource] // France Diplomacy. Ministry for Europe and Foreign Affairs. — Mode of access: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations-security-council/why-france-wishes-to-regulate-use-of-the-veto-in-the-united-nations-security/>. — Date of access: 24.03.2022.

6. Code of Conduct Policy [Electronic resource] // ACT Alliance. — October 2016. — Mode of access: <https://actalliance.org/wp-content/uploads/2019/08/ACT-Code-of-Conduct-Policy-2016-E.doc.pdf>. — Date of access: 24.03.2022.

7. Who we are [Electronic resource] // The Elders. — Mode of access: <https://theelders.org/who-we-are>. — Date of access: 24.03.2022.