

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

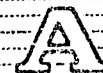
GENERAL

A/2400

25 June 1953

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH



Восьмая сессия

Доклад Специального комитета по приему новых членов

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1-7	3
II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ		
A. Первая группа	8	5
1) Перуанский проект резолюции		5
2) Совместный проект резолюции, внесен- ный Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором		6
3) Поправка Аргентины к совместному проекту резолюции		7
4) Пояснительная записка, представленная Кубой		8
B. Вторая группа	9	8
1) Предложение, внесенное Аргентиной		8
2) Пояснительная записка, представлен- ная Египтом и Филиппинами		9
III. ОБСУЖДЕНИЕ ПЕРВОЙ ГРУППЫ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ		
A. Взгляды сторонников этих предложений	10-39	10
B. Другие соображения	40-75	22
IV. ОБСУЖДЕНИЕ ВТОРОЙ ГРУППЫ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ		
A. Взгляды сторонников этих предложений	76-94	43
B. Другие соображения	95-111	50
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	112-114	59

ПРИЛОЖЕНИЯ

	<u>Стр.</u>
1. Резолюция 620A(VII) Генеральной Ассамблеи о приеме новых членов	61
2. Проект резолюции, представленный Перу. . . .	61
3. Совместный проект резолюции, представленный Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором	61
4. Поправка Аргентины к совместному проекту резолюции, представленному Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором. . .	61
5. Пояснительная записка о порядке голосования в Совете Безопасности по вопросу о приеме новых членов (рабочий документ, представлен- ный Кубой)	62
6. Предварительный проект резолюции относительно приема новых членов (рабочий документ, представленный Аргентиной)	68
7. Пояснительная записка по вопросу о приеме новых членов (рабочий документ, представленный Египтом и Филиппинами)	68

I. Введение

1. 21 декабря 1952 г. Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 620A(VII) относительно приема новых членов, которой она постановила:

1) образовать специальный комитет, в состав которого войдет по одному представителю следующих государств-членов Организации: Аргентины, Бельгии, Греции, Египта, Канады, Китая, Колумбии, Кубы, Ливана, Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Перу, Сальвадора, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Филиппин, Франции и Южно-Африканского Союза;

2) рекомендовать специальному комитету тщательно изучить вопрос о приеме государств в члены Организации Объединенных Наций и при этом рассмотреть предложения и соображения, представленные Генеральной Ассамблее и ее комитетам или же внесенные непосредственно в Специальный комитет тем или иным из членов Организации, в свете соответствующих постановлений Устава Организации, прений, происходивших в Генеральной Ассамблее и в ее комитетах, а также в Совете Безопасности, консультативных заключений Международного Суда, всех других обстоятельств, связанных с этим вопросом, и принципов международного права;

3) предложить специальному комитету представить Генеральной Ассамблее на восьмой сессии доклад о своей работе и о своих заключениях и своевременно препроводить этот доклад Генеральному Секретарю, для того чтобы он был разослан государствам-членам Организации не позднее, чем за два месяца до открытия этой сессии (см.прилож.1).

2. Специальный комитет провел одиннадцать заседаний^{1/} в здании Центральных учреждений Организации Объединенных Наций с 31 марта по 15 июня 1953 года. На своем одиннадцатом и последнем заседании Комитет единогласно утвердил настоящий доклад.

^{1/} A/AC.64/SR.1-11.

3. Представителями государств, назначенных Генеральной Ассамблеей в состав членов Специального комитета, были следующие лица:

	Представитель	Заместитель
<u>Аргентина</u>	Энрике Феррер-Вьейра	
<u>Бельгия</u>	Жозеф Низо	
<u>Греция</u>	Алексис Киру	
<u>Египет</u>	Али Камель Фахми	
<u>Канада</u>	Д.М. Джонсон	
<u>Китай</u>	Тин-фу Г. Цзян	Шу-си Сюй Ц.П. Цзян
<u>Колумбия</u>	Карлос Эчеверри-Кортес	
<u>Куба</u>	Хосе Мигуэль Рибас	
<u>Ливан</u>	Эдуард Ризк	
<u>Нидерланды</u>	Д.И. фон-Баллусек	Барон Д.В. ван-Линден Г. Схельтема А.Р. Перри Дж.В. Скотт Эрик Донс
<u>Новая Зеландия</u>	Лесли Нокс Мунро	
<u>Норвегия</u>	Ганс Энген	
<u>Перу</u>	Карлос Ольгин-де Лавалье	
<u>Сальвадор</u>	Мигуэль Рафаэль Уркиа	Карлос Серрано-Гарсиа
<u>Соединенное Королевство Вели- кобритании и Се- верной Ирландии</u>	Сэр Гладвин Джебб	П.М. Кростуайт Д.С. Ласки
<u>Соединенные Штаты Америки</u>	Генри Кабот Лодж	Джемс Дж. Вадсворт Поль Тэйлор Мильтон К. Уэльс
<u>Филиппины</u>	Сальвадор П. Лойес	
<u>Франция</u>	Пьер Ордонно	
<u>Южно-Африканский Союз</u>	Я.Р. Иордан	М.И. Бота Дж.Дж. Терон

/ 4. Г-н Мигуэль Рафаэль Уркиа

4. Г-н Мигуэль Рафаэль Уркиа (Сальвадор) был избран председателем, г-н Сальвадор П. Лопес (Филиппины) - вице-председателем, а г-н Ганс Энген (Норвегия) - докладчиком.

5. На первом заседании Комитет постановил просить Генерального Секретаря представить меморандум по истории вопроса о приеме новых членов для содействия работе Комитета. Меморандум был разослан 22 апреля 1953 года.^{2/}

6. На втором заседании 12 мая Комитет постановил провести краткую общую дискуссию по этому вопросу, прежде чем приступить к обсуждению предложений, переданных на его рассмотрение, а также предложений и рекомендаций, которые могут быть внесены в ходе его работы.

7. После окончания общих прений, Специальный комитет, на пятом заседании 22 мая, постановил для облегчения дальнейшей дискуссии разделить предложения и рекомендации, переданные Комитету Ассамблеей или внесенные во время заседаний Комитета, на две группы.

II. Предложения и рекомендации

A. ПЕРВАЯ ГРУППА

8. В первую группу входят следующие предложения и рекомендации:

1) Перуанский проект резолюции, внесенный представителем Перу на рассмотрение Специального политического комитета во время седьмой сессии (см. приложение 2).

В этом проекте резолюции предусматривается в числе прочего, что Генеральная Ассамблея примет во внимание следующее: i) из отчетов Совета Безопасности явствует, что на вступление в члены Организации государств, которые единогласно признаются отвечающими условиям приема в члены Организации, налагается вето по соображениям, не имеющим никакого отношения к статье 4 Устава, что противоречит консультативному заключению Международного Суда от 28 мая 1948 года; ii) положенный в основу Устава принцип всеобщего участия в Организации не может быть ограничен произвольным применением

^{2/} A/AS.64/L.1.

правила единогласия, закрывающим на неопределенный срок доступ в Организацию желающим вступить в нее государствам, удовлетворяющим всем условиям приема; iii) имеются серьезные основания для утверждения, что это правило носит исключительный характер и поэтому должно иметь только ограниченное применение и следовательно должно применяться только в случаях, имеющих отношение к особым функциям Совета Безопасности; iv) что в вопросе о приеме новых членов, как видно из протоколов Конференции в Сан-Франциско, окончательное решение принадлежит Генеральной Ассамблее и что, следовательно, рекомендация Совета Безопасности, хотя она и необходима, является предварительным актом или одним из этапов процедуры, для которого единогласия не требуется; v) даже если бы правило единогласия и могло применяться к рекомендациям Совета, его применение было бы недопустимым в тех случаях, когда это приводит к нарушению Устава, например, в случае наложения вето на прием новых членов, которые были признаны налагающим вето государством удовлетворяющими условиям приема в соответствии с положениями статьи 4; и vi) принятая почти единогласно резолюция Генеральной Ассамблеи "Единство в пользу мира" устанавливает принцип, согласно которому вето какой-либо одной державы не должно парализовать работу Организации и препятствовать Генеральной Ассамблее выполнять возложенные на нее согласно Уставу обязанности. Следовательно, Генеральная Ассамблея должна будет констатировать, что мнения, результаты голосования и внесенные на рассмотрение Совета предложения по вопросу о приеме новых членов означают единогласное признание данных государств удовлетворяющими условиям приема, предусмотренным в статье 4 Устава, и рассмотреть заявления каждого из этих государств в свете принципов и целей Устава и с учетом приведенных выше соображений.

2) Совместный проект резолюции, внесенный на рассмотрение Специального политического комитета Гондурасом, Коста-Рикой, Парагваем и Сальвадором (см. приложение 3).

В совместном проекте резолюции предусматривается, в числе всего, что Генеральная Ассамблея: 1) принимая во внимание, что

/ для достижения

решить вопрос о его приеме в благоприятном смысле. Этой поправкой предусматривается также, что Генеральная Ассамблея должна рассматривать каждое заявление по существу и выносить решения в зависимости от результатов такого рассмотрения.

4) Пояснительная записка, представленная Кубой (см. приложение 5).

В записке выражается мнение, что вопрос о приеме новых членов должен решаться в порядке голосования, принятого по вопросам процедуры, в соответствии с Заявлением представителей четырех правительств, сделанным на Конференции в Сан-Франциско 7 июня 1945 года. Это мнение было подтверждено рекомендацией Межсессионного комитета от 15 июля 1948 г. и резолюцией Генеральной Ассамблеи от 14 апреля 1949 года. Совету Безопасности надлежало предварительно решить, должен ли для решения вопросов о приеме новых членов применяться порядок голосования, принятый для вопросов процедуры. Совет Безопасности не применял последовательного подхода к этому предварительному вопросу. В одном случае Совет Безопасности постановил, что этот предварительный вопрос должен решаться голосованием в порядке, принятом для вопросов процедуры, на основании решения Председателя, принимаемого согласно правилу 30 временных правил процедуры. В соответствии с этим прецедентом, Совет может принимать решения о приеме новых членов большинством семи голосов любых членов Совета.

В. ВТОРАЯ ГРУППА

9. Во вторую группу входят следующие предложения и рекомендации:

1) Предложение, внесенное Аргентиной в форме рабочего документа (см. приложение 6).

Отмечая общее одобрение принципа всеобщего участия в Организации Объединенных Наций и констатируя, что при приеме новых членов "должны учитываться особые обстоятельства, существующие в каждом из подавших заявление государств", этот документ предлагает

/ Генеральной

Генеральной Ассамблее рекомендовать Совету Безопасности пересмотреть заявления о приеме, поданные Албанией, Монгольской Народной Республикой, Болгарией, Румынией, Венгрией, Финляндией, Италией, Португалией, Ирландией, Иорданией, Австрией, Цейлоном, Непалом и Ливией, и сделать Генеральной Ассамблее рекомендацию в отношении каждого из этих государств.

2) Пояснительная записка, представленная делегациями Египта и Филиппин (см. приложение 7).

В записке указывается, что, поскольку длительное и подробное обсуждение юридического аспекта проблемы не дало положительных результатов, Специальный комитет должен рассмотреть предложения, имеющие целью найти выход из политического тупика и устранить препятствия к приему новых членов. Правило единогласия, которое Совет Безопасности применял в отношении порядка голосования по вопросу о приеме в состав членов Организации, обойти нельзя. При таких обстоятельствах единственным предложением, дающим возможность приема в члены Организации ряда государств, отвечающих требованиям, является так называемое "предложение о приеме огулом", по которому Совет Безопасности должен пересмотреть вопрос об одновременном приеме четырнадцати подавших заявления государств, а именно: Албании, Монгольской Народной Республики, Болгарии, Румынии, Венгрии, Финляндии, Италии, Португалии, Ирландии, Иордании, Австрии, Цейлона, Непала и Ливии. Эти четырнадцать государств должны отвечать требованиям статьи 4 Устава, а в заседании Генеральной Ассамблеи любой член Организации может возражать против включения некоторых государств в эту группу и представить конкретные доказательства, что они не отвечают этим требованиям. Одновременный прием двух или нескольких государств не запрещается никакими положениями Устава, при условии, что они все признаны отвечающими требованиям Устава.

III. Обсуждение первой группы предложений и рекомендаций

А. ВЗГЛЯДЫ СТОРОННИКОВ ЭТИХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

10. Представитель Перу заявил, что взгляды перуанского правительства по этому вопросу, изложенные его представителями на Генеральной Ассамблее и в Специальном политическом комитете, не изменились. Эти взгляды основываются на положениях Устава и на консультативном заключении Международного Суда от 28 мая 1948 г., согласно которому прием государства в число членов Организации должен основываться исключительно на условиях, точно указанных в статье 4 Устава. Перуанская делегация возражает против применения правила единогласия в Совете Безопасности в тех случаях, когда к нему прибегают для того, чтобы помешать приему в число членов Организации подавшего об этом заявление государства, руководясь при этом иными соображениями, чем принятые Уставом в качестве критерия. Перуанское правительство стоит за принцип всеобщего участия в Организации и считает, что только Генеральная Ассамблея правомочна принимать окончательные решения по вопросу о приеме новых членов.

11. Представитель Перу не думает, чтобы доводы, приводившиеся против предложений латино-американских стран, умалили ценность принципов, на которых они основаны. Заявления представителей Аргентины и Кубы^{3/} усилили позицию центрально-американских делегаций, стремящихся к такому решению вопроса, которое было бы практически осуществимо и в то же время соответствовало бы достоинству Организации Объединенных Наций.

12. В заключение представитель Перу, учитывая задания, поставленные резолюцией 620(VII) Генеральной Ассамблеи, а также общую тенденцию, проявившуюся во время прений, настаивал на том, что в голосовании предложений, внесенных Перу и центрально-американскими государствами, нет надобности.

13. Представитель САЛЬВАДОРА полагал, что можно будет найти практическое решение юридического характера, и указал, что проект

^{3/} См. пункты 20-36 ниже.

резолюции центрально-американских держав полностью соответствует консультативным заключениям Международного Суда и является попыткой разрешить вопрос о приеме новых членов в соответствии со статьей 4 Устава и на основах более широкого толкования статьи 27.

14. Центрально-американские делегации признают, что, согласно статье 4, сначала Совет Безопасности, а затем Генеральная Ассамблея должны решать вопрос о том, способно ли государство-кандидат в члены Организации выполнять налагаемые Уставом на членов Организации обязательства; на обязанности Совета лежит представить благоприятную рекомендацию, а на обязанности Ассамблеи - принять окончательное решение.

15. Вопрос оказался в настоящее время на мертвой точке вследствие толкования, данного Советом Безопасности статье 27, согласно которому вопрос о приеме членов не является вопросом процедурным, а вопросом по существу дела, и что на него, таким образом, распространяется предусмотренное в пункте 3 статьи 27 Устава право вето. Центрально-американские государства стремились добиться более практически пригодного толкования положения части I Заявления делегаций четырех правительств на Конференции в Сан-Франциско, которое указывало бы ясно, в каких случаях право вето может применяться и в каких - не может. Представитель Сальвадора не был согласен с представителями, указывавшими, что статья 27 ясно устанавливает, что решения Совета Безопасности по всем вопросам, кроме процедурных, должны приниматься голосами семи членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета. Оратор не мог согласиться также с представителем Южной Африки, который считал, что перечни, приведенные как в пункте 1, так и в пункте 2 части I Заявления делегаций четырех правительств на Конференции в Сан-Франциско, не являются исчерпывающими. По мнению представителя Сальвадора, в пункте 1 содержится исчерпывающий перечень вопросов по существу, при решении которых может применяться право вето.

Перечень этот был составлен для того, чтобы ясно указать, что правом вето можно пользоваться только при принятии таких

/ решений

решений, которые требуют непосредственных мероприятий Совета в связи с разрешением споров, с улажением ситуаций, могущих вызвать споры, с определением наличия угрозы миру, с устранением угрозы миру и с прекращением нарушения мира. Право вето может применяться только при принятии решений, непосредственно связанных с основной функцией Совета Безопасности: поддержание международного мира и безопасности. Великие державы ясно указали на это в пункте 9 части I своего Заявления, где говорится: "9. Принимая во внимание, что постоянные члены несут главную ответственность, при теперешнем положении мира от них нельзя ожидать принятия на себя обязанности действовать в таком важном деле, как охрана международного мира и безопасности на основании решений, с которыми они не согласны". Вопрос о приеме новых членов не принадлежит к категории вопросов, указанных в пункте 1. С другой стороны, в пункте 2 содержится перечень процедурных вопросов или вопросов, голосования по которым должны идти в том же порядке, что и голосование по вопросам процедуры, но эти вопросы приводятся только как примеры. Перечень этот не является исчерпывающим. Делегация Сальвадора не утверждает, что вопрос о приеме новых членов должен рассматриваться как вопрос чисто процедурного характера. Но Заявление делегаций четырех правительств на Конференции в Сан-Франциско проводит различие между вопросами процедуры и вопросами, голосование по которым идет в том же порядке, что и голосование по вопросам процедуры. Вопрос о приеме новых членов может быть отнесен ко второй категории.

16. В качестве довода в пользу широкого толкования статьи 27 представитель Сальвадора приводит также то соображение, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея, вопреки буквальному смыслу пункта 3 статьи 27, признали, что отсутствие постоянных членов или их неучастие в голосовании не лишает силы решений, за которые голосовало по крайней мере семь других членов Совета. В качестве примеров таких решений представитель Сальвадора приводит решение по испанскому вопросу в 1946 году, по кашмирскому вопросу в 1948 году и принятое в июне 1950 года решение относительно агрессии в Корее.

/ Принятие

Принятие решений в этом порядке приветствовалось как шаг вперед в улучшении принятой в Организации процедуры. Было бы вполне законным применять тот же подход к вопросу о порядке голосования в Совете Безопасности при решении вопроса о приеме новых членов.

17. Ввиду того что представитель Франции указал,^{4/} что положения пункта 3 статьи 27 Устава вполне ясны, представитель Сальвадора хотел спросить его, действительно ли при голосовании в Совете Безопасности по вопросам, касающимся существа дела в тех случаях, когда один из постоянных членов воздерживался от голосования или отсутствовал, выполнялось условие относительно "совпадающих голосов всех постоянных членов Совета". Оратор добавил, что когда какой-либо постоянный член Совета Безопасности воздерживался от голосования, то это не рассматривалось в Совете Безопасности как вето; фактически был случай, когда решение о мероприятиях по поддержанию порядка было принято в отсутствие одного из постоянных членов.

^{4/} См. пункт 58 ниже.

18. Тут утверждалось, продолжает представитель Сальвадора, что, согласно статье 18 Устава, прием новых членов является важным вопросом, для решения которого требуется большинство в две трети голосов членов Генеральной Ассамблеи, и что, следовательно, Совет Безопасности не может рассматривать его просто как вопрос процедуры. Этот довод имел бы силу, если бы функции обоих этих органов в процедуре приема новых членов были одинаковыми. Но дело обстоит иначе: Совет рекомендует, а Ассамблея решает. Ассамблея может отклонить рекомендацию Совета, но Совет не может изменить решения Ассамблеи. Помимо того, как указала аргентинская делегация^{5/}, в намерения большинства членов на Конференции в Сан-Франциско входило дать Ассамблее право не только отвергнуть положительную рекомендацию Совета, но также принять государство, ходатайствующее о приеме, вопреки отрицательной рекомендации Совета. Это показывает, что функции, возложенные на Ассамблею, гораздо важнее, чем функции, порученные Совету Безопасности. Это доказывает также, что на практике оказывается невозможным действовать по аналогии с другими решениями, как хотели действовать некоторые члены Специального комитета. Но есть, конечно, случаи, в которых участие Совета и участие Генеральной Ассамблеи имеют одинаковое значение, как, например, при выборах членов Международного Суда.

19. Представитель Сальвадора с огорчением отмечает, что четыре постоянных члена Совета, имеющие своих представителей в Комитете, повидимому занимают сейчас менее либеральную позицию в отношении применения права вето при решении вопроса о приеме новых членов, чем в Межсессионном комитете в 1948 году. Представитель Соединенных Штатов недавно указал в Специальном комитете по политическим вопросам, что пять великих держав на Конференции в Сан-Франциско полагали, что вето будет применяться только в исключительных

^{5/} См. пункт 20 ниже.

случаях, тогда как СССР превратил исключение в правило. Представитель Сальвадора хотел бы знать, не следует ли теперь рассматривать вопрос о приеме новых членов как исключительный, поскольку все постоянные члены Совета хотят, чтобы при его решении разрешалось налагать вето.

20. Представитель АРГЕНТИНЫ указал, что в основном делегация Аргентины стоит на той же позиции, что и в 1946 году. Прием новых членов является совместным действием, в котором функцией Совета Безопасности является рекомендация о приеме, тогда как на Генеральной Ассамблее лежит окончательное решение. Рекомендация может быть положительной или отрицательной. На основании протоколов заседаний Комитета II/1 Конференции в Сан-Франциско ясно, что пункт 2 статьи 4 Устава касается только порядка приема новых членов. Положения, касающиеся существа вопроса о приеме новых членов, содержатся в пункте 1, рассматривавшемся Комитетом I/2. Единственным юридическим правильным толкованием пункта 2 статьи 4 является толкование Совецательного комитета юристов от 16 июня 1945 г., включенное в доклад Комитета II/1 и впоследствии одобренное Конференцией в Сан-Франциско, а именно, что Генеральная Ассамблея может принять или отвергнуть как рекомендацию, одобряющую прием нового члена, так и рекомендацию, направленную против приема. Это толкование подтверждается большим количеством документальных материалов Конференции в Сан-Франциско. Ни один документ Конференции не указывает, что рекомендация Совета должна быть благоприятной и что за нее должны быть поданы голоса всех пяти великих держав. Вопрос о приеме новых членов не упоминался также при обсуждении вопроса об отдельных случаях, в которых может применяться право вето.

21. В единственном документе Конференции, касающемся прав Совета в отношении приема новых членов, говорится, что многие представители подчеркивали, что на Совете лежит инициатива предложения принятия новых государств в Организацию. Из этого ясно

/следует

следует, что окончательное решение принадлежит Генеральной Ассамблее.

22. Отвечая на высказанные аргентинской делегацией взгляды о роли Генеральной Ассамблеи, представитель Южной Африки провел аналогию между статьями 18 и 27 Устава и сказал, что, поскольку вопрос о приеме новых членов является для Генеральной Ассамблеи важным вопросом, для решения которого требуется большинство двух третей голосов, он должен считаться также важным вопросом и для Совета Безопасности, и для его решения в положительном смысле необходимо, чтобы за предложение голосовали все пять постоянных членов Совета.^{6/} Этому аргументу нельзя отказать в известной логичности, но он исходит из той предпосылки, что Устав предусматривает особый порядок голосования по важным вопросам для обоих органов. Однако фактически Устав предусматривает несколько различных порядков голосования по важным вопросам. Первый из этих порядков, указанный в статье 6, требует, чтобы за предложение голосовали все пять постоянных членов Совета Безопасности и две трети членов Генеральной Ассамблеи; по второму порядку, указанному в статье 109(1), решение считается принятым, когда за него подано две трети голосов членов Генеральной Ассамблеи и голоса любых семи членов Совета Безопасности; по третьему порядку, применяемому при решении таких вопросов, как выбор Генерального Секретаря, требуется простое большинство членов Генеральной Ассамблеи и голоса пяти постоянных членов Совета Безопасности. Еще один порядок был установлен статьей 10 Статута Международного Суда; по этому порядку требуется только абсолютное большинство голосов и в Генеральной Ассамблее и в Совете Безопасности. Право вето не может применяться при решении ряда важных вопросов.

23. В Заявлении, сделанном на Конференции в Сан-Франциско, поддерживается точка зрения, что единого критерия для установления зависимости между значением вопроса и порядком голосования не существует. Среди перечисленных в Заявлении процедурных вопросов,

^{6/} См. пункт 41 ниже.

/которые

которые решаются простым большинством, имеются важные вопросы.

24. Представитель Аргентины также указывал на различие между положениями статьи 4 и статей 5 и 6 Устава. Приостановление осуществления каким-либо членом Организации прав и привилегий и исключение из Организации - вопросы, непосредственно связанные с поддержанием международного мира и безопасности. Они входят, как это отмечалось на Конференции в Сан-Франциско, в категорию вопросов о "принудительных мерах", которые неизбежно вызывают для Совета Безопасности необходимость принимать решения. Но дело обстоит иначе с вопросом о приеме новых членов, о котором говорится в статье 4.

25. Основываясь на работе Кельсена по вопросу об Организации Объединенных Наций, представитель Египта выдвинул важную и интересную аргументацию^{7/} против точки зрения делегации Аргентины относительно роли Генеральной Ассамблеи. Кельсен говорит, что в Уставе слово "рекомендация" употребляется в двух различных значениях. В статьях 10, 11, 14, 36, 37 и 38 оно означает "совет" и не требует обязательного принятия его со стороны тех, к кому совет обращен. В других случаях это слово означает решение, из чего следует, что это решение имеет такую же юридическую силу, как и решение Генеральной Ассамблеи. Кельсен фактически утверждает, что рекомендация Совета Безопасности, о которой идет речь в пункте 2 статьи 4, имеет такую же юридическую силу, как и решение Генеральной Ассамблеи, о котором также говорится в этом пункте. Развивая свою мысль, Кельсен, однако, говорит, что Ассамблея не обязана соглашаться с рекомендацией Совета Безопасности о приеме государств-кандидатов, этим явно разрушая свою первоначальную аргументацию. Давая это толкование, Кельсен, как отметил представитель Аргентины, возможно, основывался на политических, а не на правовых факторах, и пользовался теми же материалами, которые цитировал представитель Китая^{8/} в связи с вопросом о

^{7/} См. пункт 45 ниже.

^{8/} См. пункты 65 и 67 ниже.

правилах процедуры Генеральной Ассамблеи и Совета, относящихся к приему новых членов.

26. Представитель Аргентины заявил, что Совет правомочен толковать те положения Устава, которые относятся только к нему, но в вопросе приема новых членов полномочия Совета ограничены, так как этот вопрос входит также в компетенцию Генеральной Ассамблеи. Совет не может давать толкование, которое приведет к явному нарушению Устава. Он может лишь делать рекомендации; только Генеральная Ассамблея может решать.

27. Конференция, как показывают ее отчеты, была за предоставление Генеральной Ассамблее полномочий принимать новых членов. Ни в одном из отчетов не говорится, что Совет Безопасности может наложить вето на прием нового члена; во всех документах признаются права Генеральной Ассамблеи в этом вопросе и, хотя право вето обсуждалось в связи с некоторыми определенными случаями, в которых оно может применяться, вопрос о приеме новых членов упомянут не был.

28. Отстаивать право Совета Безопасности накладывать вето на предложения о приеме новых членов можно только отрицая действительность отчетов Конференции, что и пришлось сделать Международному Суду, когда он давал свое консультативное заключение в 1950 году. Но интересно отметить, что четыре члена Суда, принадлежавшие к большинству, участвовали также в работе Совещательного комитета юристов, и там они придерживались другой точки зрения.

29. Не исключается возможность как технического, так и политического решения проблемы приема новых членов. Представитель Аргентины не возражал бы против политического решения, если большинство Специального комитета согласно на такое решение. Главная задача Комитета состоит в том, чтобы найти выход из создавшегося тупика.

30. Представитель КУБЫ утверждал, что по смыслу Заявления, сделанного в Сан-Франциско 7 июня 1945 г., прием новых членов

/не входит

не входит в число вопросов, к которым может применяться принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности. В некоторых случаях, например, во время обсуждения испанского вопроса и вопроса об инцидентах на греческой границе, Совет Безопасности не применял принципа единогласия. Когда в 1950 году был поднят вопрос о приглашении представителя Китайской Народной Республики к участию в обсуждении некоторых вопросов, Председатель Совета Безопасности, действуя на основании правила 30 временных правил процедуры, несмотря на возражение одного из постоянных членов Совета, также постановил, что вопрос, по которому было произведено голосование, процедурный.^{9/}

31. Что касается доводов в пользу правила единогласия, основанных на консультативном заключении Международного Суда от 3 марта 1950 г., представитель Кубы отметил, что Суд ясно заявил, что его не просили ответить на вопрос, может ли применяться право вето в отношении приема новых членов, а только сказать, может ли Ассамблея принимать новых членов при отсутствии рекомендации Совета. На практике, когда какой-либо постоянный член Совета голосует против приема, Председатель истолковывает это как вето. Вот почему в своей пояснительной записке делегация Кубы заявила, что единственным выходом из создавшегося тупика было бы установление принципа, что большинство в семь членов Совета достаточно.

32. Что касается аргументации, основанной на Сан-Францисском заявлении, что согласно статье 27 право вето применяется ко всем вопросам, за исключением процедурных, и что вопрос о приеме новых членов не может быть отнесен к этой категории, то представитель Кубы заявил, что перечень процедурных вопросов, содержащийся в пункте 2 части I Сан-Францисского заявления, не исчерпывающий. Разбор этого перечня показал, что ни один из примеров нельзя считать чисто процедурным; тем не менее решения по ним принимались как по процедурным вопросам, т.е. большинством в семь голосов. Выражение

^{9/} См. пункты 55 и 56 ниже.

"процедурные вопросы" не должно пониматься в строго техническом смысле. Составители Устава просто хотели указать, что имеется ряд вопросов, на которые, в противоположность некоторым другим, право вето не распространяется.

33. Так как право вето имеет характер привилегии, словам "процедурные вопросы" и "вопросы по существу" должно даваться толкование, ограничивающее применение права вето. Пункт 4 части I Сан-Францисского заявления подтверждает точку зрения, что постоянные члены Совета ясно предполагали, что пользование правом вето будет ограничено случаями, когда будут применяться принудительные меры, или случаями, когда такие меры могут оказаться необходимыми. Из толкования, данного державами-инициаторами, можно заключить, что любое решение Совета, которое не влечет за собой серьезных политических последствий и необходимости принятия принудительных мер, должно рассматриваться как процедурный вопрос и может быть принято большинством любых семи членов Совета.

34. В поддержку точки зрения, что вето не должно применяться в вопросе о приеме новых членов, представитель Кубы привел цитаты из доклада Межсессионного комитета Генеральной Ассамблеи за 1948 год, а также особое мнение судьи Альвареса к консультативному заключению Суда от 3 марта 1950 года. Он указывал, что право вето было создано для применения исключительно к вопросам, касающимся поддержания международного мира и безопасности, и оно должно применяться в соответствующих пределах.

35. Представитель Кубы утверждал также, что в своей резолюции - "Единство в пользу мира" ^{10/} (резолюция 377(V) от 3 ноября 1950 года) Генеральная Ассамблея пошла в отношении рекомендации Межсессионного комитета значительно дальше своей резолюции 267(III). Первая резолюция основывается на предпосылке, что в тех случаях, когда ^и Ассамблея и Совет осуществляют параллельные функции, Ассамблея имеет право и обязана принимать решение, если Совет,

^{10/} См. пункты 43, 54, 73 ниже.

вследствие использования права вето одним из постоянных членов, не может действовать эффективно. Если Генеральная Ассамблея, вопреки статье 12 Устава, пошла так далеко, что приняла к рассмотрению вопрос, касающийся международного мира и безопасности, который еще находился на рассмотрении Совета, она, несомненно, может решать входящий в ее компетенцию вопрос, при отсутствии в Уставе соответствующего запрещения.

36. Что касается замечания представителя Филиппин ^{11/} относительно того, что в таком вопросе, как выбор Генерального Секретаря, который входит в компетенцию как Совета, так и Ассамблеи, Совет имеет больше веса, то представитель Кубы отметил, что Генеральной Ассамблеее удалось продлить срок полномочий бывшего Генерального Секретаря, несмотря на оппозицию со стороны одного из постоянных членов Совета Безопасности. Таким образом власть Совета не всегда торжествует.

37. Представитель ЛИВАНА заявил, что делегация Ливана убеждена в том, что рассматриваемый Специальным комитетом вопрос, в основном, политический и возник он в результате политического напряжения, существующего между двумя главными блоками государств. Но твердо веря в то, что наилучшим решением этого вопроса было бы политическое решение, представитель Ливана в то же время считает проекты предложений Перу и стран Центральной Америки возможным решением проблемы.

Эти предложения затрагивают три принципиальных вопроса:

1) вопрос о применении в Совете Безопасности вето в отношении приема новых членов; 2) вопрос о том, имеет ли право Генеральная Ассамблея принять государство, подавшее заявление о приеме, при отсутствии благоприятной рекомендации Совета Безопасности; и 3) может ли голос одного из постоянных членов Совета, поданный против предложения о приеме в нарушение положений Устава, воспрепятствовать приему.

^{11/} См. пункт 62 ниже.

38. Что касается первого и третьего вопросов, то делегация Ливана после внимательного изучения пришла к заключению, что на прием какого-либо государства в члены Организации вето накладываться не может и что это никогда не имелось в виду Уставом. Неудивительно, что постоянные члены Совета Безопасности, участвовавшие в Специальном комитете, как будто бы не были в этом уверены, так как это дает им больше прав, чем самой Организации. "Суждение Организации", о котором говорится в пункте 1 статьи 4 Устава, явно означает суждение обоих органов - Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Если бы Устав имел в виду предоставить только постоянным членам Совета право судить о том, может ли и желает ли какое-либо государство, подавшее заявление о приеме, выполнять обязательства членов Организации, то это было бы ясно сказано. Произвольным осуществлением права вето один из постоянных членов Совета нарушает право, которое по Уставу принадлежит Организации в целом, и присваивает себе полномочия более широкие, чем полномочия Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, вместе взятые. То обстоятельство, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея допускают такое положение, не может служить юридическим основанием для злоупотребления правом вето. Долг Специального комитета - напомнить Генеральной Ассамблее о ее верховном праве принимать решения на основании статьи 4.

39. Что касается второго вопроса, затрагиваемого предложенной Аргентиной поправкой в совместному предложению стран Центральной Америки, то делегация Ливана поддерживала консультативное заключение Международного Суда, которое гласит, что до приема Генеральной Ассамблеей какого-либо государства, подавшего заявление о приеме, должна быть сделана рекомендация Совета и что пункт 2 статьи 4 предусматривает благоприятную рекомендацию.

В. ДРУГИЕ СООБРАЖЕНИЯ

40. Представитель ЮЖНО-АФРИКАНСКОГО СОЮЗА заявил, что он рассматривает этот вопрос с двух сторон: должен ли применяться принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности к
/вопросу

вопросу о приеме новых членов и, если так, можно ли обойти правило вето? Он отметил, что Совет Безопасности всегда применял этот принцип в прошлом и что, если действительно четыре постоянных члена заявили, что они будут воздерживаться от пользования своим правом вето в этом вопросе, они сделали это добровольно.

41. Рассматривая проект резолюции четырех стран Центральной Америки, представитель Южно-Африканского Союза заявил, что перечень вопросов, содержащийся в пунктах 1 и 2 заявления четырех стран-инициаторов, сделанного в Сан-Франциско 7 июня 1945 г., ни в коем случае не является исчерпывающим. О приеме новых членов не упоминалось ни в каком перечне. Когда этот вопрос был поднят впервые, Совет Безопасности решил, что прием новых членов входит в категорию вопросов, к которым должно применяться правило единогласия. Так как Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея не подчиняются друг другу, то Генеральная Ассамблея не имеет права объявить недействительным решение Совета Безопасности. Указав, что пункт 2 статьи 18 Устава определяет, что прием новых членов является для Генеральной Ассамблеи важным вопросом, представитель Южно-Африканского Союза заявил, что то же самое относится к Совету Безопасности, который в соответствии с этим должен применять правило единогласия. Сравнение положений статей 4, 5 и 6 приводит к очевидному заключению, что те же правила процедуры должны применяться в отношении приема новых членов, приостановления прав и привилегий членов и исключения членов из Организации. Все эти вопросы определяются пунктом 2 статьи 18 как важные вопросы и таким образом не могут трактоваться Советом Безопасности как процедурные вопросы. Если Совет Безопасности мог бы делать рекомендации о приостановлении прав и привилегий членов Организации простым процедурным голосованием, из этого бы следовало, что он может восстанавливать государство в правах члена Организации Объединенных Наций путем той же процедуры голосования. Если бы это было так, то

/он мог

он мог бы отменять процедурным голосованием решения Генеральной Ассамблеи, принимаемые большинством в две трети голосов, что было бы совершенно нелогичным. Устав не может быть изменен путем толкования, а нужно найти постанования, применение которых может остановить пользование правом вето.

42. Касаясь аргентинской поправки к совместному проекту резолюции стран Центральной Америки, представитель Южно-Африканского Союза напомнил, что Международный Суд в консультативном мнении от 3 марта 1950 г. заявил, что, так как он не нашел затруднений в установлении обычного и нормального значения слов, использованных для формулировки статьи 4, и так как нет затруднений в выполнении этой статьи, то недопустимо обращаться к документам Сан-Францисской конференции для толкования. Международный Суд полагал, что пункт 2 статьи 4 предусматривает только положительную рекомендацию Совета Безопасности. Невозможно допустить, чтобы Генеральная Ассамблея имела право придавать голосованию Совета Безопасности характер рекомендации, когда сам Совет Безопасности считает, что не было принято никакой рекомендации. Кроме того, Совет Безопасности никогда не делал отрицательных рекомендаций относительно приема подавших заявления государств.

43. Представитель ЕГИПТА, сделав оговорку относительно позиции, которую его правительство может занять на восьмой сессии Генеральной Ассамблеи в отношении предложений, представленных Перу и четыремя странами Центральной Америки, указал, что резолюция "Единство в пользу мира" не превышает пределов компетенции Генеральной Ассамблеи, как они определены в статьях 10 и 11 Устава.^{12/} В противоположность этому, в предложении представителя Перу делается попытка предоставить Генеральной Ассамблее права, которые

^{12/} См. пункты 35, 54, 73 настоящего доклада.

не предусмотрены Уставом, так как согласно статье 10 Генеральной Ассамблеи не предоставлено право выносить решения по этому вопросу.

44. Генеральной Ассамблеи не дано право вмешиваться в вопрос о процедуре голосования Совета Безопасности, который, согласно принятому в Сан-Франциско решению, толкует пункты Устава, применение которых входит в его компетенцию. Тем не менее, египетская делегация полагает, что Совет Безопасности не должен толковать Устав свободно и произвольно и должен соблюдать пределы и границы добросовестного толкования. Один из примеров свободного толкования Советом Безопасности правил процедуры своей работы касается пункта 3 статьи 27, который был истолкован в том смысле, что воздержание от голосования одного из постоянных членов Совета Безопасности не препятствует Совету Безопасности принять решение по существу. К несчастью, постоянным членам Совета Безопасности предоставлена большая свобода действия с правом использования вето и двойного вето. Такое положение дел невозможно исправить без изменения Устава.

45. Простое перечисление в Уставе беспорядочных функций Совета Безопасности делает совершенно ясным, что Совет Безопасности - главный политический орган Организации Объединенных Наций. Прием новых членов несомненно является политическим вопросом первостепенной важности, к которому правило единогласия Совета Безопасности должно применяться так же, как и в отношении других подобных политических вопросов и вопросов существа, входящих в юрисдикцию Совета. Представитель Египта ссылаясь на толкование двух признанных авторитетов, - профессоров Кельсена и Гамбро, - что прием государств в члены Организации Объединенных Наций является вопросом, который входит в совместную юрисдикцию Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.^{13/} формулировка пункта 2 статьи 4

^{13/}

См. пункт 25 выше.

Устава не исключает толкования, что Генеральная Ассамблея может принимать решения по рекомендации — как положительной, так и отрицательной — Совета Безопасности, но маловероятно, чтобы намерением авторов Устава было предоставить Совету Безопасности такую незначительную роль в вопросах большой политической важности. Прием новых членов в Организацию Объединенных Наций должен производиться положительным решением Совета Безопасности, за которым должно следовать такое же решение Генеральной Ассамблеи, и, так как вопрос о приеме новых членов является одним из важных вопросов, которые должны решаться большинством в две трети голосов Генеральной Ассамблеи, решение Совета Безопасности должно приниматься в порядке пункта 3 статьи 27.

46. Касаясь аргентинской поправки к совместному предложению стран Центральной Америки, представитель Египта выразил точку зрения, что бесспорно Генеральная Ассамблея может только принять или отклонить рекомендацию о приеме нового члена или рекомендацию о непринятии данного государства. Однако следует держаться решения Совещательного комитета юристов. Генеральная Ассамблея не может принять решения о приеме какого-либо государства в члены Организации Объединенных Наций при отсутствии положительной рекомендации со стороны Совета Безопасности.

47. Представитель СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ указал, что различные предложения и записки, представленные Комитету делегациями латино-американских стран, касаются трех главных вопросов. Во-первых, может ли Генеральная Ассамблея принять решение о приеме кандидата в члены Организации Объединенных Наций при отсутствии положительной рекомендации со стороны Совета Безопасности? Во-вторых, может ли прием в члены быть предметом вето в Совете Безопасности? В-третьих, может ли отрицательный голос постоянного члена Совета Безопасности, поданный в нарушение положений Устава, воспрепятствовать приему какого-либо государства в члены Организации Объединенных Наций?

/ 48. Что касается

48. Что касается первого вопроса, представитель Соединенных Штатов полагал, что Специальный комитет должен руководствоваться консультативным мнением Международного Суда от 3 марта 1950 года. Международный Суд заявил, что пункт 2 статьи 4 относится к положительной рекомендации и что отрицательная рекомендация не может отвечать этому условию. Как Генеральная Ассамблея, так и Совет Безопасности всегда давали такое толкование пункту 2 статьи 4, как доказывают правила 135 и 136 правил процедуры Генеральной Ассамблеи и тот факт, что Совет Безопасности никогда не представлял Генеральной Ассамблее отрицательной рекомендации. Рассматривая аргентинскую поправку к совместному предложению стран Центральной Америки, представитель Соединенных Штатов напомнил, что прения в Комитете II/1 на Сан-Францисской конференции ясно отразили, что согласно предложению, выработанному в Думбартон-Оксе, подразумевалось, что для принятия Генеральной Ассамблеей какого-либо государства в члены Организации Объединенных Наций требуется предварительное согласие Совета Безопасности. Этот Комитет отклонил некоторые поправки, имевшие целью ограничить роль Совета Безопасности, и принял текст, близкий к предложению, составленному в Думбартон-Оксе. Изменения этого текста, предлагавшиеся Координационным комитетом и СовеЩательным комитетом юристов, представлялись только в редакционных целях, и толкование нового текста СовеЩательным комитетом юристов и принятие этой редакции Комитетом II/1 и Конференцией не могут быть приняты за признаки намерения сделать функции Совета Безопасности чисто консультативными, так как это предоставило бы Генеральной Ассамблее права, которые, как уже было решено Комитетом II/1, она не должна иметь. Кроме того, следует отметить, что толкование СовеЩательного комитета юристов не предусматривало, что право Генеральной Ассамблеи отклонить отрицательную рекомендацию Совета Безопасности не дает ей права принять в члены Организации Объединенных Наций государство, просьбу которого Совет Безопасности отклонил.

/49. Что касается

49. Что касается второго вопроса, который он поставил, представитель Соединенных Штатов заявил, что его правительство разделяет общую точку зрения, что постоянные члены Совета Безопасности не должны пользоваться своим правом вето, чтобы препятствовать приему кандидата, который получил семь или более голосов в Совете Безопасности.^{14/} Если бы СССР занял ту же позицию, как и другие постоянные члены Совета Безопасности, то этот вопрос уже был бы давно разрешен. Однако вопрос, который находится на рассмотрении, заключается не в том, должно ли применяться право вето, а в том, существует ли это право в отношении заявлений о приеме. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея всегда исходили из того, что право вето существует, и Совет Безопасности никогда не толковал отрицательный голос СССР иначе, как вето. Переходя к Межсессионному комитету, изучавшему применение права вето в 1948 году, представитель Соединенных Штатов отметил, что этот Комитет не принял решения, что рекомендация о приеме государства в члены Организации Объединенных Наций является для Совета Безопасности процедурным вопросом. Генеральная Ассамблея, на основании его работы, приняла резолюцию, означающую, что рекомендации о приеме в члены Организации Объединенных Наций представляют собой вопрос существа, а не процедуры. В 1949 году в другой резолюции Генеральная Ассамблея, хотя и просила постоянных членов Совета Безопасности воздерживаться от применения права вето, ясно признала, что такое право существует. В связи с совместным предложением стран Центральной Америки представитель Соединенных Штатов отметил, что следует помнить, что сделанное в Сан-Франциско заявление стран-инициаторов последовало в ответ на вопросник, который относился главным образом к главе VIII

^{14/}

См. пункты 58, 63, 66, 72 и 92 настоящего доклада.

предложений, сделанных в Думбартон Оксе, и в этом заявлении вопрос о приеме в члены Организации Объединенных Наций даже не упоминается. Поэтому нельзя утверждать, что страны-инициаторы занимались этим вопросом или что они в своем заявлении согласились, что в этом вопросе следует применять процедурное голосование. Делегация Соединенных Штатов совсем не уверена, что толкование, касающееся порядка голосования в Совете Безопасности может лежать на ком-либо вне этого органа. Что касается рабочего документа Кубы, весьма сомнительно, чтобы в Совете Безопасности можно было получить достаточную поддержку толкования, что рекомендация о приеме в члены Организации Объединенных Наций является процедурным вопросом.

50. Касаясь третьего вопроса, затрагиваемого предложениями, находящимися на обсуждении, представитель Соединенных Штатов заявил, что нет сомнений в том, что один из постоянных членов Совета Безопасности голосовал отрицательно, основываясь на незаконных причинах, и в связи с этим он указал, что политика СССР противоречит Уставу Объединенных Наций и консультативному мнению Международного Суда от 1948 года. ^{Однако} можно ли считать голосование СССР не имеющим законной силы, как утверждает перуанский проект резолюции, - вопрос другой. Международный Суд не пошел так далеко, чтобы это рекомендовать, а Совет Безопасности считал это отрицательное голосование имеющим законную силу, так как он не представил на рассмотрение Генеральной Ассамблеи положительных рекомендаций о приеме по тем заявлениям, по которым делегация СССР голосовала против по причинам, противоречащим Уставу. Делегат Соединенных Штатов не уверен, может ли Генеральная Ассамблея прийти к заключению, противному заключению Совета Безопасности, так как такое толкование может дать Генеральной Ассамблее полномочия, которых Устав не предусматривает.

51. Представитель БЕЛЬГИИ выразил согласие с консультативными заключениями, данными Международным Судом 28 мая 1948 г. и 3 марта 1950 года. Он оспаривал ту мысль, что прием новых членов, вопрос, характеризуемый статьей 18 Устава как "весьма важный вопрос", может

/ быть разрешен

быть разрешен путем процедурного голосования. Вопрос о приеме новых членов - вопрос существа как в Совете Безопасности, так и в Генеральной Ассамблее. То обстоятельство, что согласно положениям Устава отрицательный голос постоянного члена Совета Безопасности равносителен наложению вето, не лишает постоянных членов права голосовать против приема какого-либо государства в члены Организации Объединенных Наций. Такое голосование законно, когда оно является следствием добросовестного убеждения, что государство, заявление которого рассматривается, ^{не} отвечает условиям, изложенным в статье 4 Устава. Представитель Бельгии ни в малейшей степени не разделяет мнения, что вето фактически применялось в порядке, противоречащем Уставу, и что это злоупотребление является главной причиной создавшегося тупика.

52. Представитель Соединенного Королевства говорил о необходимости возможно широкого участия в Организации Объединенных Наций, но отметил, что это не может быть основанием для принятия решений, могущих подорвать уважение к постановлениям Устава. Предложения Перу и стран Центральной Америки, а также внесенная к ним Аргентиной поправка явно противоречат статье 4. Возникают два основных вопроса: во-первых, был ли Совет Безопасности прав, применяя принцип единогласия к приему новых членов и, во-вторых, если он был прав, может ли Генеральная Ассамблея пользоваться другим порядком приема новых членов. Представитель Соединенного Королевства отметил, что Совет Безопасности всегда считал, что на решения относительно приема новых членов может накладываться вето и что Генеральная Ассамблея никогда не возражала против такого толкования. Хотя Советский Союз и злоупотреблял правом вето, из этого не вытекает автоматически, что налагаемое в подобных условиях вето недействительно, и еще менее, что правило единогласия не может применяться к вопросу о приеме новых членов.

53. Что касается второго вопроса, то представитель Соединенного Королевства отметил, что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея являются по Уставу главными органами Организации Объединенных Наций и что Совет отнюдь не подчинен Ассамблее. Довод, что Генеральная Ассамблея может решать, что является рекомендацией Совета Безопасности, так как право решения вопроса о приеме принадлежит ей, уже был опровергнут заключением Международного Суда от 3 марта 1950 года. Выдвигалась точка зрения, что, поскольку Генеральная Ассамблея может отклонить положительную рекомендацию, она должна иметь также право отклонить и отрицательную. Суд рассмотрел также и этот довод и постановил, что пункт 2 статьи 4 Устава не распространяется на отрицательную рекомендацию. Но, как бы то ни было, подобный случай еще никогда не представился и едва ли когда-либо представится, так как результатом недостижения Советом соглашения по какому-либо заявлению о приеме является не отрицательная рекомендация, а отсутствие какой бы то ни было рекомендации.

54. Нельзя провести параллели между случаями, предусмотренными в резолюции "Единство в пользу мира", - согласно которой Генеральная Ассамблея может только делать рекомендации, которые государства-члены Организации могут принимать или отклонять, - и вопросом о приеме новых членов.^{15/} Решения, принимаемые в связи с этой проблемой, обязательны для всех членов Организации, и, следовательно, Генеральная Ассамблея не может, не нарушая постановлений Устава, принимать подобных решений без наличия рекомендации Совета.

55. Что касается меморандума, представленного Кубой, то представитель Соединенного Королевства пояснил, что, принимая в

^{15/} См. пункты 35, 43 и 72 настоящего доклада.

1950 году решение, о котором идет речь в меморандуме, Совет должен был установить, является ли вопрос о приглашении представителя народного правительства Китая участвовать в обсуждении вопроса о Формозе процедурным вопросом или вопросом существа.^{16/} Одним из типичных процедурных вопросов, перечисленных в части I Сан-Францисской декларации, является вопрос о приглашении любой страны-участницы в каком-либо споре, находящемся на рассмотрении Совета. Аналогия представляется вполне ясной: вопрос был несомненно процедурным, и часть II Декларации не может отменять часть I. Представитель Соединенного Королевства отметил, что было признано, что вопрос о приеме новых членов нельзя подвести ни под какую категорию вопросов, приведенных в качестве примеров в пункте 2 части I Декларации. Поэтому нельзя утверждать, что на основании этого пункта Декларации вопрос о приеме новых членов является процедурным. Также нельзя утверждать, что вопрос о приеме новых членов был объявлен процедурным пунктом 1. Этот пункт посвящен главам VI и VII Устава и является более исчерпывающим, чем пункт 2.

56. Представитель Греции хотя и сказал, что он вполне понимает отрицательную реакцию, вызываемую злоупотреблениями правом вето со стороны ^{одной} великой державы, тем не менее отметил, что искаженное толкование статьи 4 может впоследствии быть использовано в качестве прецедента для нарушения других постановлений Устава. Из текста Устава, материалов конференций в Думбартон Оксе и в Сан-Франциско и ясных постановлений статьи 108 и пункта 2 статьи 109 Устава вытекают два неопровержимых принципа: 1) что Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея обладают одинаковыми правами в отношении приема новых членов и 2) что рекомендации Совета

^{16/} См. пункты 30 и 66 настоящего доклада.

Безопасности относительно приема новых членов должны голосоваться в соответствии с пунктом 3 статьи 27 Устава. Независимо от выдвинутых другими членами Специального комитета доводов относительно политического характера вопроса о приеме новых членов, - каковое заключение соответствует ясно выраженной воле авторов Устава, - греческий представитель отметил, что Пакт Лиги Наций не предусматривал со стороны Совета Лиги никаких действий в вопросе о приеме новых членов, тогда как статья 4 Устава составлена совершенно иначе. В документах Сан-Франциско нет никаких указаний на то, что в намерения авторов не входило сделать положительную рекомендацию Совета Безопасности необходимым предварительным условием приема новых членов путем голосования в Генеральной Ассамблее. Так как пункт об участии Совета Безопасности в процедуре приема новых членов стоит в Уставе непосредственно после перечисления условий, которым должны удовлетворять подавшие заявления о приеме государства, можно вполне логично заключить, что намерением авторов Устава было поставить в этом вопросе главный политический орган Объединенных Наций, Совет Безопасности, наравне с Генеральной Ассамблеей и что, следовательно, согласно всему духу Устава, Совет Безопасности должен рассматривать этот вопрос как вопрос существа. В связи с этим представитель Греции отметил, что трудно объяснить предоставление членам Совета привилегии высказываться дважды по тому же вопросу -- в Совете Безопасности и в Генеральной Ассамблее -- иначе как этим различием в порядке голосования этих двух органов. Члены Совета Безопасности принимают участие в голосовании по вопросу о приеме новых членов потому, что в Совете их голоса расцениваются на основе политического неравенства членов, тогда как в Генеральной Ассамблее члены, имеющие право голоса, юридически равны.

57. Представитель Греции полагал, что на основании рассмотрения предложений и рекомендаций, представленных странами Латинской Америки, Комитет может прийти, в числе прочих, к следующим

/ заключениям:

заклучениям: 1) Всякий раз, когда Совет Безопасности не рекомендует принять какое-либо государство в члены Организации, у Совета должны быть запрошены подробные объяснения причин, побудивших каждого из его членов, и, в частности, каждого из его постоянных членов, голосовать против приема, или воздержаться от голосования. Единственной основательной причиной может быть то, что заявившее о приеме государство не удовлетворяет установленным для приема статьей 4 Устава требованиям в соответствии с анализом, сделанным в 1948 году Международным Судом в консультативном заключении. Отвечая на вопрос представителя Бельгии, отметившего, что составление перечня таких причин будет, по всей вероятности, лежать на Совете Безопасности в целом, и задавшего вопрос, будет ли этот перечень принят в порядке голосования процедурных вопросов или в порядке голосования вопросов существа, представитель Греции высказал предположение, что было бы достаточно процедурного голосования, применяемого в настоящее время Советом Безопасности в отношении своих докладов. 2) Другим заключением является, что Комитет должен напомнить Генеральной Ассамблее о сделанной в 1948 году Межсессионным комитетом рекомендации относительно того, чтобы тем постоянным членам Совета Безопасности, которые по своим особым соображениям не могут поддержать чье-либо заявления о приеме в члены Организации, было настоятельно предложено воздерживаться от голосования.

58. Представитель Франции сказал, что, несмотря на то значение, которое оно придает принципу всеобщего участия, французское правительство не намерено принести Устав в жертву этому принципу. Два принципиальных предложения, к которым могут быть сведены рассматриваемые Комитетом предложения, заключаются в том, что Генеральная Ассамблея может принять в число членов Организации государство, подавшее заявление о приеме, без соответствующей рекомендации Совета Безопасности и что правило единогласия не должно применяться. Делегация Франции полагала, что Генеральная Ассамблея может принимать только тех кандидатов, относительно которых

/ Совет

60. Относительно проектов резолюций, внесенных Перу и странами Центральной Америки, представитель Франции сказал, что по самой своей сущности вопрос о приеме новых членов затрагивает международный мир и безопасность. Ввиду этого нельзя утверждать, что этот вопрос является процедурным и не требует применения правила единогласия. Представитель Франции сказал, что, хотя он и понимает мотивы, которыми руководствовались авторы этих проектов, он не может их поддержать.

61. Представитель КАНАДЫ сказал, что его делегация, которая поддерживает принцип всеобщего участия, будет приветствовать любой порядок, который, не нарушая постановлений Устава, даст возможность новым членам принять участие в работе Организации Объединенных Наций. Он заявил, однако, что он возражает против всякой формулы, разрешающей вопрос о приеме новых членов обходом постановлений Устава, и, потому, не может поддержать ни одно из трех представленных Комитету предложений.

62. Представитель ФИЛИППИН отметил, что, хотя в теории Генеральная Ассамблея и решила назначить нового Генерального Секретаря, на практике ей пришлось ждать достижения Советом Безопасности соглашения относительно его выбора. ^{19/} Это может служить яркой иллюстрацией того, что во всяком вопросе, входящем в общую компетенцию Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, в действительности превалирует власть Совета.

63. Представитель Филиппин был согласен с тем, что применяемый Советом порядок широкого толкования пункта 3 статьи 27 давал в прошлом удовлетворительные результаты, но эти результаты были возможны лишь благодаря доброй воле пяти постоянных членов Совета. В настоящем случае трое из четырех постоянных членов Совета, представленных в Специальном комитете, уже указали, что, по их мнению, в вопросе о приеме новых членов правилом единогласия пренебрегать

^{19/} См. пункт 36 выше.

нельзя. ^{20/} Следовательно, нет смысла стремиться к достижению разрешения вопроса в этом направлении. Что же касается того, что Устав пользуется словом "постановление", а не "рекомендация" для описания функций Генеральной Ассамблеи в вопросе о приеме новых членов, то представитель Филиппин отметил, что на практике положительная рекомендация Совета Безопасности является необходимым предварительным условием всяких дальнейших действий Генеральной Ассамблеи. В этом вопросе полномочия Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи одинаковы и параллельны, и поэтому в обоих органах применяется тот же порядок голосования. Отмечая, что сама Ассамблея в прошлом постановила, что принятие всякой рекомендации относительно пересмотра Советом некоторых заявлений о приеме в члены Организации требует большинства в две трети голосов, представитель Филиппин сказал, что самый пересмотр, представляющий гораздо большую важность, несомненно требует порядка голосования, установленного в Совете Безопасности для вопросов существа.

64. Представитель КИТАЯ отметил, что большая часть находящихся на рассмотрении предложений касается двух вопросов: 1) Должно ли применяться правило единогласия постоянных членов Совета Безопасности к рекомендациям, делаемым Советом относительно заявлений о приеме в число членов Организации? 2) Может ли Генеральная Ассамблея решить принять в члены Организации подавшее заявление о приеме государство без рекомендации Совета Безопасности?

65. По первому вопросу делегация Китая полагала, что при вынесении рекомендации о приеме в члены Организации Объединенных Наций необходимо руководствоваться пунктом 3 статьи 27 Устава Организации Объединенных Наций. Относительно совместного предложения стран Центральной Америки представитель Китая указал, что Совет Безопасности никогда не выражал никакого сомнения, что такая рекомендация - вопрос существа, к которому должен применяться принцип единогласия.

^{20/} См. пункты 49, 58, 66, 72 и 92 настоящего доклада.

Пункт 2 статьи 18 Устава и правила 84 и 135 правил процедуры Генеральной Ассамблеи также признают, что принятие новых членов - вопрос важный, решение по которому принимается большинством двух третей присутствующих и участвующих в голосовании членов Генеральной Ассамблеи. Кроме того, как пункт 2 статьи 18 Устава, так и правило 84 правил процедуры Генеральной Ассамблеи придают одинаково важное значение принятию новых членов и поддержанию международного мира и безопасности.

66. Говоря о записке делегации Кубы, представитель Китая выразил сомнение в том, чтобы рассматриваемая процедура получила всеобщее одобрение в Совете Безопасности. Он выражал также сомнения относительно убедительности аргумента, касающегося решения Председателя Совета Безопасности, принятого в порядке правила 30 временных правил процедуры Совета Безопасности, так как, по мнению китайской делегации, это решение - незаконно и потому недействительно. ^{21/} Применение вето - одно дело, а его существование - другое. Существующее положение создано вследствие злоупотребления правом вето делегацией Советского Союза, что представляет собой явное нарушение Устава Организации Объединенных Наций. Представитель Китая отметил, что обструкция со стороны Советского Союза не позволила постоянным членам Совета Безопасности прийти к соглашению о том, чтобы не применять правила вето при рассмотрении заявления о приеме в соответствии с рекомендацией Генеральной Ассамблеи, которая была поддержана делегацией Китая. ^{22/}

67. Второй вопрос является логическим следствием применения вето Советским Союзом, но как Устав Организации Объединенных Наций, так и правила процедуры делают положительный ответ невозможным. В этой связи представитель Китая ссылаясь на консультативное заключение Международного Суда, вынесенное в 1950 году, и на правила 134, 135 и 136 правил процедуры Генеральной Ассамблеи. Дважды, в 1946 и

^{21/} См. пункты 30 и 55 настоящего доклада.

^{22/} См. пункты 49, 58, 63, 72 и 92 настоящего доклада.

1947 гг., Совет Безопасности категорически отверг довод, что прием новых членов лежит главным образом на обязанности Генеральной Ассамблеи, которая в этом отношении независима от Совета Безопасности.

68. В Уставе Организации Объединенных Наций не указана ясно цель всеобщего участия. Главная цель Организации Объединенных Наций - поддержание международного мира и безопасности, и в статьях 4, 5 и 6 Устава понятие всеобщего участия естественно ограничивается.

Устав не разрешает достигнуть механически всеобщего участия в ущерб качествам, необходимым для принятия в члены Организации.

69. Представитель НОРВЕГИИ указал, что, несмотря на то, что всеобщее участие - одна из главных целей Организации, сам Устав Организации, будучи политическим документом, ставит определенные условия, которые создают серьезные препятствия достижению всеобщего участия в Организации Объединенных Наций. Правительство Норвегии желало бы, чтобы это было иначе, но факт тот, что в Уставе Организации ясно говорится, что новые члены не могут приниматься без согласия постоянных членов Совета Безопасности. В этом отношении представитель Норвегии разделял мнение других представителей.

70. Выразив сочувствие усилиям представителей стран Латинской Америки, представитель Норвегии заявил, что он не может поддержать их предложения, которые противоречат Уставу Организации и могут привести к обратным результатам, т.е. к сокращению числа членов Организации Объединенных Наций. Разрешение этого вопроса лежит в политической области и, вероятно, может быть достигнуто путем переговоров между постоянными членами Совета Безопасности. До таких переговоров не следует прибегать ни к каким другим способам, которые могут закрыть дорогу к соглашению.

71. Представитель НИДЕРЛАНДОВ заявил, что история этого вопроса, включающая два консультативных заключения Международного Суда, подтверждает точку зрения делегации Нидерландов, что всякая попытка выйти из существующего тупика при помощи какого бы то ни было нового юридического толкования сопряжена с нарушением первоначального

значения соответствующих положений Устава. Единственное возможное решение этого вопроса состоит в изменении политической атмосферы, для чего Специальный комитет может сделать очень немного, хотя бы по одному тому, что один из постоянных членов Совета Безопасности не принимает участия в работе Специального комитета.

72. Предложения, находящиеся на рассмотрении Специального комитета, поднимают три основных вопроса. Во-первых, распространяется ли право вето в Совете Безопасности на рекомендации о приеме в члены Организации. По мнению представителя Нидерландов, - определенно распространяется и всегда распространялось. Представитель Нидерландов был согласен с толкованием других делегаций заявления, сделанного на Конференции в Сан-Франциско по этому вопросу, хотя и отметил, что тогда это заявление не удовлетворило многие делегации, в том числе и делегацию Нидерландов. Представитель Нидерландов также привел пункт 2 статьи 18 Устава и резолюцию 267(III) Генеральной Ассамблеи. Кроме того, заявление четырех из пяти постоянных членов Совета Безопасности, что они добровольно будут воздерживаться от применения вето при рассмотрении вопроса о приеме новых членов, не оставляет сомнения в том, что, по их мнению, это право существует.^{23/}

73. Во-вторых, будет ли служить препятствием отрицательное голосование постоянного члена Совета Безопасности, которое будет основываться не на пункте 1 статьи 4 Устава и таким образом будет противоречить Уставу при приеме какого-либо государства в члены Организации Объединенных Наций. Он не может согласиться с тем ответом, который содержится в перуанской резолюции. В Уставе нет положений, которые предусматривали бы, что Международный Суд может признать недействительным решение Совета Безопасности на основании незаконного применения права вето. Кроме того, Устав не представляет права Генеральной Ассамблее самостоятельно принимать решения в таких случаях. Сравнение с резолюцией 377(V) "Единство в пользу мира"

^{23/} См. пункты 49, 58, 63, 66 и 92 настоящего доклада.

Генеральной Ассамблеи является неудачным, так как эта резолюция касается совсем другой проблемы. По этой резолюции Генеральная Ассамблея может лишь выносить рекомендации относительно действий отдельных членов Организации Объединенных Наций. ^{24/} Генеральная Ассамблея также имеет право делать рекомендации Совету Безопасности по вопросу о принятии новых членов, но она не может выносить решения по этому вопросу без рекомендаций Совета Безопасности. Эта резолюция не может применяться в обход пункта 1 статьи 12 Устава, поскольку в статье ясно говорится о том, что Генеральная Ассамблея может принимать меры лишь тогда, когда Совет Безопасности вследствие разногласий между постоянными членами прекращает осуществление своей основной функции — поддержание международного мира и безопасности. Ясно, что вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, не изложены в хронологическом порядке, поскольку некоторые проблемы, касающиеся вопроса о поддержании международного мира и безопасности, включая, например, недавнюю жалобу Бирмы, рассматривались непосредственно Генеральной Ассамблеей. Но что касается принятия новых членов, то пункт 2 статьи 4 Устава устанавливает специальный порядок, обуславливая, что Генеральная Ассамблея принимает решение лишь при наличии рекомендации Совета Безопасности.

74. В-третьих, может ли Генеральная Ассамблея выносить решение о принятии подавшего заявление государства в члены Организации при отсутствии положительной рекомендации Совета Безопасности. Делегация Нидерландов считает, что Генеральная Ассамблея не имеет права выносить такое решение при отсутствии рекомендации Совета Безопасности и что по этому вопросу довольно ясно говорится в пункте 2 статьи 4 Устава. Говоря об аргентинской поправке к резолюции четырех государств, представитель Нидерландов указывает, что в любом случае, когда Совет Безопасности не принял положительной рекомендации, считается, что нет никакой рекомендации. Сомнительно, имеет ли Генеральная Ассамблея право, действуя по своему усмотрению, объявлять, что отсутствие положительной рекомендации создает отрицательную рекомендацию.

^{24/} См. пункты 35, 43 и 54 настоящего доклада. /75. Представитель

75. Представитель НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ указывает, что с самого начала Совет Безопасности решил считать, что рекомендации о приеме в члены Организации являются важными вопросами, которые подпадают под действие статьи 27 Устава и требуют согласия всех постоянных членов Совета Безопасности, участвовавших в голосовании по этим вопросам. Хотя Международный Суд вынес некоторые заключения по вопросу, какое государство-член может применять свой решающий голос, положение таково, что порядок работы относится к юрисдикции Совета Безопасности. И, как это подтвердил Международный Суд, решение Совета Безопасности является важным условием, которое должно предшествовать принятию окончательного решения Генеральной Ассамблеей.

IV. Обсуждение второй группы предложений и рекомендаций

А. ВЗГЛЯДЫ СТОРОННИКОВ ЭТИХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

76. Представитель АРГЕНТИНЫ заявил, что проблеме приема новых членов можно найти или техническое или политическое решение. Изложив мнение своего правительства, что по Уставу окончательное решение вопроса о приеме новых членов лежит на Генеральной Ассамблее и она может принять или отклонить благоприятную или неблагоприятную рекомендацию Совета Безопасности, представитель Аргентины отметил, что главная задача Комитета - найти выход из создавшегося тупика. Самым важным является то обстоятельство, что двадцать одно государство не могло добиться приема в состав членов Организации отчасти вследствие частных интересов некоторых великих держав. Предложение Аргентины представляет собой попытку разрешить проблему в политической плоскости, так как все попытки разрешить ее техническим путем оказались безуспешными. Предложение Аргентины представляется вполне ясным. В нем не предлагается одновременный прием четырнадцати перечисленных государств, так как это политически неосуществимо, а содержится просьба Совету Безопасности вновь пересмотреть заявление каждого кандидата и сделать по каждому из них рекомендацию. Даже если в результате работы Комитета будет принято три или четыре из государств, подавших заявления о приеме, то это уже будет значительным достижением. В ответ на заданный ему вопрос представитель Аргентины согласился с тем, что последняя фраза предложения его делегации, которая начинается словами "и делать рекомендации ...", стала бы яснее, если бы она начиналась, например, словами "и высказаться по каждому из них".

77. Представитель ЕГИПТА заявил, что все юридические возможности разрешения этой проблемы были исчерпаны. Для того чтобы найти практически осуществимое и разумное решение, которое обеспечивало бы интересы всех заинтересованных сторон, не нарушало бы положений

/Устава

Устава и способствовало бы достижению его целей, проблема должна рассматриваться главным образом в политической плоскости.

78. По мнению делегаций Египта при всяком решении должны быть приняты во внимание следующие соображения.

79. Во-первых, ни одно государство не должно допускаться в Организацию Объединенных Наций без благоприятной рекомендации Совета Безопасности, хотя окончательное решение принимается Ассамблеей. Во-вторых, рекомендация Совета представляет собой решение по существу, для которого требуется, быть может к сожалению, но бесспорно, единодушное голосование его пяти постоянных членов.

80. В-третьих, никакие положения Устава не препятствуют Совету рассмотреть одновременно несколько заявлений и представить рекомендацию о коллективном приеме всех государств, подавших заявления. Нет сомнения в том, что Ассамблея может отклонить общую рекомендацию Совета в целом или принять некоторые ее части и отклонить другие. В-четвертых, должен быть принят во внимание принцип всеобщего участия, ясно провозглашенный Уставом, который является одним из основных элементов политики египетского правительства в Организации Объединенных Наций; однако представитель Египта подчеркнул, что его правительство отнюдь не высказывается за прием огулом всех государств, подавших заявления; оно лишь требует допущения всех кандидатов, отвечающих требованиям статьи 4 Устава, и утверждает, что следует базироваться на критериях Устава, а не на результатах сделок или политики силы.

81. Неправильно утверждать, что создавшийся тупик объясняется некоторыми неясностями Устава или затруднениями в его толковании. Создавшееся неудовлетворительное положение несомненно является результатом прискорбного проявления политики силы, столкновения великих держав в борьбе за сферы влияния. Оно не объясняется исключительно обструкцией одного постоянного члена Совета, а тем обстоятельством, что другие постоянные члены Совета преследуют политику дискриминации в отношении одних кандидатов и политику фаворитизма в отношении других. Следует отметить, заявил /представитель

представитель Египта, что два имеющих большой вес постоянных члена Совета Безопасности заняли в отношении находящейся на рассмотрении Комитета проблемы, под влиянием обстоятельств, своих симпатий и интересов данного момента, две диаметрально противоположные позиции, полностью пренебрегая принципами, провозглашенными Организацией Объединенных Наций.

82. Делегация Египта не утверждает, что решение, предлагаемое в записке Египта и Филиппин, представляется идеальным, но оно является наилучшим практически осуществимым решением, указывающим выход из создавшегося тупика. Цель его дать возможность Совету Безопасности выполнить свои обязанности, которые он уже неоднократно не мог выполнить, и обеспечить, чтобы ни одному государству, удовлетворяющему требованиям приема, не могло быть отказано в приеме в члены Организации по посторонним соображениям. Это единственный способ для пяти постоянных членов Совета доказать, что они не собираются препятствовать приему в состав членов Организации тех государств, которые они не одобряют, покровительствуя другим. Делегация Египта не хотела бы, чтобы руководством для установления критериев приема в состав членов Организации служили идеи и союзные связи Организации Североатлантического пакта или советская идеология и "сателлитизм". Она также не хотела бы, чтобы международная политика и международные трения закрывали путь к приему достойных государств-кандидатов.

83. В предложении Египта и Филиппин сохраняется авторитет и компетенция Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности и окончательное решение предоставляется на усмотрение Ассамблеи, неоспоримым правом и обязанностью которой является рассмотрение каждого заявления по существу. Голосование постоянных членов Совета за прием отнюдь не должно предрешать окончательной позиции делегаций этих государств-членов в Ассамблее.

84. На критическое замечание, что было бы неморально рекомендовать одновременный прием подавших заявление о приеме государств, с тем что впоследствии Ассамблея рассмотрит согласно статье 4 Устава

/каждое

каждое заявление отдельно,^{25/} представитель Египта ответил, что на самом деле неморально заставлять кандидатов ждать не потому, что они не отвечают требованиям приема, а из-за идеологических расхождений между двумя группами государств. Делегация Египта не предлагает приема без рассмотрения заявлений согласно пункту 1 статьи 4, но желает, чтобы такое рассмотрение происходило исключительно в рамках положений Устава. Она высказывается за общую рекомендацию Совета, так как считает все четырнадцать государств отвечающими требованиям приема и так как это единственный способ выйти из тупика.

85. По поводу критического замечания, что упомянутое предложение может привести к двусмысленному положению, при котором некоторые государства будут голосовать в Совете иначе чем в Ассамблее,^{26/} представитель Египта отметил, что и в прошлом делегации нередко голосовали в Ассамблее против предложений, которые они поддерживали в комитетах. При этом они только пользовались правами каждого государства-члена Организации.

86. Что касается сомнений, выраженных относительно того, имеет ли Генеральная Ассамблея право голосовать раздельно по рекомендации Совета об одновременном приеме, представитель Египта подчеркнул, что Совет не может навязывать Ассамблее какого-либо порядка или отказывать ей в праве отклонять или принимать всю или какую-либо часть рекомендации Совета. Что касается предложения Аргентины, представитель Египта полагал его объективным и конструктивным и заявил, что его делегация готова поддержать это предложение, если оно будет поставлено на голосование. Он предпочел бы включить слово "положительные" перед словом "рекомендации" в предпоследней строке предложения Аргентины.

87. Наконец, представитель Египта дважды обращался к постоянным членам с просьбой помочь разрешить проблему, существование которой несомненно поколебало веру его делегации в их добрую волю и

^{25/} См. пункт 98 ниже.

^{26/} См. пункт 101 ниже.

добрые намерения.

88. Представитель ФИЛИППИН заявил, что он несогласен с тем, что в вопросе о приеме новых членов можно обойти правило единогласия Совета Безопасности. Он согласен с практикой Совета Безопасности, правильность которой была в сущности признана Международным Судом. Какой-то компромисс можно найти и в рамках правила единогласия.

89. Относительно того, что не следует жертвовать принципами ради целесообразности, он заявил, что с точки зрения принципа всеобщего участия лучше принять предложение, на которое не может быть наложено вето, а именно принять некоторые государства, в том числе те, которые не всем нравятся, чем предложение о принятии только тех государств, которые кому-то нравятся, на которое несомненно будет наложено вето.

90. Только предложение, содержащееся в общей записке Египта и Филиппин, согласно которому Совет Безопасности должен рекомендовать одновременный прием в состав членов Организации четырнадцати подавших заявления государств, даст возможность обеспечить прием некоторых государств, и поэтому оно должно рассматриваться как основа для практического разрешения этой проблемы.

91. Из четырнадцати государств, включенных в предложение о "приеме огулом", девять получили в прошлом необходимое большинство семи голосов в Совете Безопасности, в то время как остальные пять - все коммунистические государства - не получили большинства голосов. Делегация Филиппин поддерживает эти пять государств, считая, что они отвечают требованиям о приеме. Эта поддержка диктуется не политическими соображениями, а тем обстоятельством, что эти пять государств отвечают двум общим условиям приема, а именно, что прием открыт для всех миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в Уставе обязательства и могут и желают их выполнять. По мнению представителя Филиппин государство-кандидата следует

/считать

считать миролюбивым, если оно не принимает активного участия в агрессии, направленной против другого государства. Ни одно из четырнадцати упомянутых государств нельзя обвинить в агрессии. Кроме того, официальное заявление государства, что оно готово принять на себя обязательства Устава, должно априори рассматриваться как доказательство его способности и готовности их выполнять. Доказательств того, что четырнадцать упомянутых государств не отвечают этим условиям, представлено не было.

92. Четыре постоянных члена Совета заслужили благодарность Организации Объединенных Наций, согласившись в прошлом не пользоваться своим правом вето в отношении заявлений о приеме. Заявление представителя Франции о том, что его правительство не отказалось навсегда от своего права вето в отношении заявлений о приеме, разрушило его иллюзию относительно твердого обещания четырех постоянных членов Совета Безопасности.^{27/}

93. Делегация Филиппин согласна с тем, что СССР также должен воздерживаться от применения своего права вето. Поскольку за семь лет не произошло никаких перемен, реалистическим подходом было бы попытаться понять, почему СССР не последовал примеру других постоянных членов Совета. По мнению представителя Филиппин это объясняется тем, что СССР пользовался вето в отношении некоторых подавших заявления о приеме государств в качестве противовеса воздержанию от голосования Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Франции и Китая в отношении других подавших заявления о приеме государств, так как это воздержание от голосования практически препятствовало их приему в состав членов Организации, фактически исключая возможность собрать большинство в семь голосов.

94. Происходившие из года в год перемены в голосовании постоянных членов Совета по заявлениям о приеме в члены Организации были

^{27/}

См. пункты 49, 58, 63, 66 и 72 настоящего доклада.

/настолько

настолько разительными, что их трудно объяснить изменениями в отношении удовлетворения кандидатами условий приема; более правдоподобным объяснением представляется перемена политической атмосферы. Так как вопрос этот - политический, то предложение делегации Филиппин является не только реалистическим, но и чрезвычайно логичным, и нет оснований считать, что такого рода рекомендация о приеме группы государств находится в противоречии с Уставом или с принципами морали. Это предложение указывает выход из затруднительного положения и открывает двери Организации Объединенных Наций четырнадцати государствам, подавшим заявления о приеме. Оно может послужить основой для компромисса, например, для контрпредложения об одновременном принятии еще и других государств, отвечающих условиям приема.

В. ДРУГИЕ СООБРАЖЕНИЯ

95. Представитель НИДЕРЛАНДОВ заявил, что правительство его страны согласно с консультативным заключением Международного Суда от 28 мая 1948 г., из которого вытекает, что голосование за прием подавшего заявление государства не может быть поставлено в зависимость от дополнительного условия одновременного приема других государств. В пункте 2 статьи 4 Устава говорится о "любом таком государстве", а не о группе государств. Поэтому заявление каждого государства должно рассматриваться по существу и в отдельности, как в Совете Безопасности, так и в Генеральной Ассамблее. Утверждение о том, что в представленной Египтом и Филиппинами записке не предлагается прием огулом, повидимому, не подтверждается самой запиской, по крайней мере, в отношении Совета Безопасности. Если это утверждение основывается на пункте 9 упомянутой записки, то оно может лишь усилить сомнения в том, может ли Генеральная Ассамблея не считаться с рекомендацией Совета Безопасности о приеме нескольких государств одновременно и вновь начать разбирать ее по частям. Кроме того, представитель Нидерландов сомневается, задумались ли авторы записки над тем, какое влияние такого рода постановление, принятое в обход других постановлений, может оказать на позицию некоторых делегаций, играющих важную роль в Совете Безопасности.

96. Что касается предложения Аргентины, то представитель Нидерландов не считал, что оно содержит что-либо новое или что задача Комитета заключается в рекомендации пересмотра некоторых определенных заявлений о приеме. Если цель этого предложения заключается в том, чтобы Совет сделал благоприятные рекомендации не относительно перечисленных четырнадцати заявлений, а относительно каждого государства, которое Совет считает достойным приема, то он хотел бы знать, почему в этом предложении не упоминаются все представленные заявления о приеме.

97. Представитель КИТАЯ, цитируя консультативное заключение

/Международного

Международного Суда от 28 мая 1948 года, заявил, что указанные в статье 4 условия, очевидно, означают, что вопрос о приеме должен рассматриваться и решаться по существу в отдельности для ^{каждого} подавшего заявление государства. Хотя Устав не запрещает одновременного приема нескольких государств, он и не разрешает приема одного государства под условием одновременного приема другого. Представитель Китая выражал сомнения в целесообразности при существующих обстоятельствах просить Совет Безопасности вновь пересмотреть в порядке приема ^{заявления о} огулом/приеме, которые уже не раз рассматривались. Влияние, которое Генеральная Ассамблея может пытаться оказать на Совет Безопасности, должно оставаться в рамках Устава.

98. Представитель ГРЕЦИИ, ссылаясь на консультативное заключение Международного Суда от 28 мая 1948 г., заявил, что всякое предложение о приеме огулом подавших заявления государств противоречит принципу всеобщего участия, под которым подразумевается одинаковое отношение ко всем государствам, и не только несовместимо со статьей 4, но фактически предоставит кандидатам более легкие требования, чем предъявляемые согласно пункту 6 статьи 2 к государствам, не являющимся членами Организации, и согласно статье 6, к государствам, состоящим членами Организации. Генеральная Ассамблея не имеет морального права предлагать Совету Безопасности нарушить положения статьи 4 и рекомендовать "прием огулом", с тем что, в дальнейшем, Ассамблея будет держаться этой статьи и рассматривать каждое заявление о приеме в отдельности. ^{28/} Было бы весьма непоследовательно сначала критиковать постоянных членов Совета Безопасности за недостаточную объективность, а затем просить их заключить политическую сделку.

99. Представитель КУБЫ, цитируя консультативное заключение Международного Суда от 28 мая 1948 г., заявил, что "прием огулом" противоречит духу и букве Устава, а также вышеуказанному заключению. Кроме того, прием огулом в результате компромисса не представляет

28/

См. пункт 84 выше.

/собой

собой окончательного разрешения вопроса, так как этот вопрос может снова возникнуть по поводу любого будущего заявления о приеме. Поэтому делегация Кубы всегда возражала против такого компромиссного решения.

100. Относительно пункта 10 представленной Египтом и Филиппинами записки, представитель Кубы указал на то, что, хотя Совет Безопасности и счел целесообразным принять по вопросу о приеме Афганистана, Исландии и Швеции одну резолюцию, в действительности соответствующие заявления были проголосованы каждое в отдельности.

101. Представитель СОЕДИНЕННОГО КОРОЛЕВСТВА отметил, что, по его мнению, записка, составленная совместно Египтом и Филиппинами, чрезмерно подчеркивает роль постоянных членов Совета Безопасности. Заслуживает внимания то обстоятельство, что заявление о приеме пяти коммунистических государств не получило одобрения Генеральной Ассамблеи. Предложение Советского Союза о приеме "огулом" не было принято главным образом потому, что большинство членов считало, что некоторые подавшие заявление государства не отвечают требованиям Устава. Соглашаясь с тем, что порядок приема кандидатов не имеет значения, при условии, что они все отвечают предъявляемым требованиям, представитель Соединенного Королевства все же указал на то, что прием нескольких кандидатов одной резолюцией может дать впечатление, что была заключена сделка, противоречащая Уставу и консультативному заключению Международного Суда. Поэтому, во всех случаях, в которых постоянные члены Совета придут к соглашению о приеме какого-либо кандидата, для них будет более благоразумно голосовать по каждому заявлению в отдельности. Было бы крайне безответственным со стороны постоянных членов Совета Безопасности голосовать по столь важному вопросу различно в различных органах Объединенных Наций, и по мнению представителя Соединенного Королевства они этого делать не будут.^{29/} В совместной записке указывается, что следует строго применять нормы Устава, однако, затем приводятся

критерии для приема, которые ни в какой степени не соответствуют Уставу. Принцип всеобщего участия может рассматриваться как идеал, однако, прием новых членов должен производиться не без разбора, а в зависимости от того, отвечают ли они предъявленным требованиям, причем каждый член Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи должен для себя решить, удовлетворяет ли подавшее заявление государство этим требованиям. Относительно предложения Аргентины, представитель Соединенного Королевства согласился с другими ораторами, что оно должно распространяться на все ожидающие решения заявления, а не ограничиваться перечисленными в нем четырнадцатью заявлениями.

102. Представитель СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ отметил, что в Специальном Комитете все повидимому согласны с тем, что консультативное заключение Международного Суда 1948 года, установившее элементарный принцип, согласно которому каждое заявление следует рассматривать отдельно и по существу, применяя исключительно критерии статьи 4, исключает возможность принятия вносившихся с 1947 года советских предложений о приеме огулом, которые представляют собой скорее сделку, чем применение принципов Устава. Цель ясно состояла в том, чтобы заставить членов Организации согласиться, вопреки их искреннему убеждению, на прием некоторых подавших заявление государств, как на неременное условие, на котором Советский Союз согласится на прием других государств, которые, по мнению большинства, подлежат принятию. Некоторые государства были склонны поддержать эти предложения, чтобы несколько приблизиться к осуществлению принципа всеобщего участия. Не следует, однако, упускать из виду, что Советский Союз не включил - и тем самым фактически отверг - кандидатуру пяти государств, которые были признаны Ассамблеей отвечающими условиям приема. Эти предложения, очевидно, даже не были внесены для частичного осуществления принципа всеобщего участия, и их принятие означало бы согласие на сделку, навязанную тем государством-членом, которое занимает наиболее непримиримую позицию в вопросе приема новых

/членов

членов. Можно с основанием спросить у тех, кто поддерживает эти предложения, считают ли они, что после принятия этих предложений они смогут убедить Советский Союз снять свое вето в отношении тех государств-кандидатов, которые они отказались включить в свое предложение о приеме огулом. Представляется несправедливым и несовместимым с принципами Устава искать выход из тупика, предлагая большинству принять, вопреки своим убеждениям, условия меньшинства, не желающего пойти на уступки. Совершенно нелогично сравнивать поведение четырех постоянных членов Совета, которые не ставили свою волю выше воли большинства, с поведением одного из постоянных членов, который игнорировал волю большинства.

103. Оба обсуждаемых предложения касаются лишь четырнадцати государств, которые были, повидимому, выбраны не на основании критериев, указанных в статье 4. В противном случае можно было бы сделать только то заключение, что включенные в список государства-кандидаты удовлетворяют условиям приема, а не включенные - не удовлетворяют. Далее, по Уставу, государства-члены Организации должны как при голосовании в Совете Безопасности, так и при голосовании в Генеральной Ассамблее руководствоваться тем, насколько государства-кандидаты удовлетворяют требованиям приема. Соединенные Штаты всегда считали необходимым убедиться в том, могут ли действительно государства-кандидаты выполнять содержащиеся в Уставе обязательства, и изучить их международное поведение, чтобы установить, желают ли они их выполнять. В то же время Соединенные Штаты всегда проявляли свою готовность пересмотреть заявления о приеме, в случае каких-либо перемен, могущих иметь влияние на суждение о том, удовлетворяют ли данные государства условиям приема.

104. Представитель БЕЛЬГИИ сказал, что авторы пояснительной записки, представленной делегациями Египта и Филиппин, не только возражают против того, чтобы постоянные члены Совета Безопасности пользовались правом вето, но даже сомневаются в том, имеют ли они право воздерживаться от голосования. Следовательно, им остается лишь право голосовать за прием, что вряд ли можно от них

/ожидать

ожидать в тех случаях, когда по их мнению государство-кандидат не удовлетворяет требованиям Устава. Представитель Бельгии заявил, что он сомневается в моральной и юридической силе обязательства никогда не голосовать против приема новых членов, как это предусматривается в пункте 6 записки, так как заявления о приеме могут быть представлены кандидатами, которые не удовлетворяют требованиям статьи 4 Устава.

105. Представитель НОВОЙ ЗЕЛАНДИИ, говоря о записке, представленной Египтом и Филиппинами, заявил, что, по мнению его правительства, заявления о приеме в число членов Организации должны рассматриваться по существу, согласно условиям, указанным в Уставе, и что члены Организации Объединенных Наций должны действовать в соответствии с консультативным заключением, данным Международным Судом в мае 1948 года. Он не видел возможности прийти к чему-нибудь, применяя эти общие соображения к содержащимся в записке предложениям, которые, повидимому, предусматривают маловероятную возможность, - а быть может даже основаны на возможности того, - что даже в случае строгого применения положений статьи 4 всеми членами Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, большинство Ассамблеи придет к иному решению, чем большинство Совета Безопасности. Эта записка могла бы указать выход из положения только при том условии, если бы Совет считал, что его роль имеет несколько более формальный характер, чем роль Генеральной Ассамблеи. Однако всякая рекомендация Ассамблеи в этом направлении означала бы шаг назад. Вынесенное в марте 1950 года консультативное заключение Международного Суда подтверждает, что постановление Совета является необходимым предварительным условием для принятия Ассамблеей окончательного решения.

106. Все члены Совета несут одинаковую ответственность за свое голосование по рекомендациям о приеме. Тупик является следствием позиции одного из членов Совета, и несправедливо возлагать ответственность за него на остальных четырех постоянных членов. Представленная совместно записка касается только четырнадцати государств, но имеются еще и другие заявления о приеме, ожидающие решения, а также и другие страны, которые могут счесть для себя выгодным подать заявление, если только будет установлен принцип приема огулом.

107. Несмотря на свое сочувствие некоторым положениям

/ аргентинского

аргентинского предложения, делегация Новой Зеландии считала несколько затруднительным согласиться с точной формулировкой предложения и сомневалась в желательности рекомендовать Генеральной Ассамблее в настоящий момент какой-либо определенный текст.

108. Представитель ФРАНЦИИ напомнил, что вопрос о "приеме огулом", как предлагают представители Египта и Филиппин, уже неоднократно обсуждался в Организации Объединенных Наций и что от этого способа отказались ввиду его неосуществимости. СССР готов согласиться воздержаться от применения своего права вето против кандидатов, поддерживаемых другими постоянными членами Совета, только в том случае, если он будет иметь полную уверенность, что его собственные кандидаты будут приняты не только Советом, но также и Генеральной Ассамблеей, за что другие постоянные члены Совета, конечно, не могут поручиться. Что касается аргентинского предложения, то представитель Франции отметил, что Генеральная Ассамблея неоднократно делала рекомендации относительно пересмотра без каких бы то ни было практических результатов. Разрешение этого вопроса станет возможным лишь с течением времени, которое, как он надеется, внесет перемены в международное положение.

109. Представитель ЮЖНО-АФРИКАНСКОГО СОЮЗА указал, что осуществимость предложения, заключающегося в совместной записке, зависит от позиции постоянных членов Совета Безопасности в Специальном комитете. Представители Соединенных Штатов, Соединенного Королевства и Франции уже заявили, что считают "прием огулом" для себя неприемлемым. Делегация Южно-Африканского Союза возражает против него по тем же причинам, которые были выдвинуты представителями Соединенного Королевства и Нидерландов. Генеральная Ассамблея должна воздерживаться от тщетных рекомендаций и не должна поэтому рекомендовать четырем постоянным членам таких предложений, на которые любой из них может пожелать наложить вето. Представитель Южно-Африканского Союза был также согласен с мнениями, высказанными представителями Соединенного Королевства и Нидерландов по поводу аргентинского предложения.

/ 110. Представитель

110. Представитель САЛЬВАДОРА заявил, что, хотя аргентинский проект не содержит предложения о "приеме огулом", в нем перечислены те самые четырнадцать государств, на принятии которых в течение некоторого времени настаивает СССР, и не названы некоторые другие подавшие заявления государства, которые Генеральная Ассамблея в своей резолюции 620(VII) объявила достойными принятия. Это предложение может поэтому вызвать упрек в пристрастии. Во всех предложениях такого рода было бы предпочтительно не называть никаких определенных государств. С другой стороны, на все прежние такие же рекомендации Генеральной Ассамблеи в Совете Безопасности было наложено вето.

111. Переходя к представленной совместно Египтом и Филиппинами записке, представитель Сальвадора отметил, что Международный Суд в своих консультативных заключениях не подтвердил и не отрицал законности применения вето в вопросе о приеме новых членов. Для представителя Сальвадора непонятно, как можно сравнивать воздержание четырех постоянных членов Совета с наложением вето, принимая во внимание, что в Совете Безопасности имеется одиннадцать членов и что при четырех воздержавшихся Совет голосами семи членов ^{одновременно} всегда может принять решение. Предложение об приеме, за которое высказывается СССР, не является новым; эта идея обсуждалась уже начиная с 1946 года и не была принята. Кроме того, такого рода прием противоречил бы логике, так как очевидно, что каждый случай должен рассматриваться отдельно по существу. Отстаиваемая в меморандуме презумпция для суждения о том, является ли кандидат действительно "миролюбивым" государством, фактически представляет собой поправку к Уставу, каковые поправки могут делаться лишь в указанном в Уставе порядке. Организация Объединенных Наций может согласиться лишь на такое политическое решение, которое не противоречит Уставу; в противном случае она должна ждать, чтобы пять постоянных членов Совета Безопасности пришли

между собой к соглашению. Пока не будет подлинного взаимопонимания между этими пятью державами, никакое предложение относительно одновременного приема не может иметь успеха.

V. Заключение

112. Как было указано выше, различные предложения и рекомендации были при обсуждении их в Специальном комитете разбиты на две главные группы. Вообще говоря, предложения и рекомендации первой группы предусматривали разрешение проблемы путем толкования Устава, основанного на том, что порядок голосования, предусмотренный пунктом 3 статьи 27 Устава, не должен применяться в вопросе о приеме новых членов и что, согласно пункту 2 статьи 4, Совет только делает рекомендации, а решает Генеральная Ассамблея. Однако обсуждение этой первой группы предложений и рекомендаций показало, что такой подход в общем неприемлем, главным образом потому, что в вопросе о приеме новых членов правило единогласия в Совете Безопасности должно применяться и что положения статьи 4 не дают Генеральной Ассамблее права принимать новых членов при отсутствии благоприятной рекомендации Совета.

113. Предложения и рекомендации второй группы были направлены главным образом на разрешение политической стороны вопроса и исходили из того мнения, что должно быть принято возможно большее число кандидатов, отвечающих требованиям статьи 4. Несмотря на признание значения политической стороны вопроса, отдельные предложенные способы не получили общего согласия. Специальный комитет полагал, что предлагаемые способы или не вполне соответствуют положениям статьи 4 или, если они соответствуют, едва ли могут привести к большим практическим результатам, чем прежние рекомендации о пересмотре этого вопроса Советом Безопасности.

114. Ввиду высказанного многими представителями мнения, что Специальный комитет должен ограничиться представлением на рассмотрение Генеральной Ассамблеи подробного отчета об имевших место прениях, было решено не ставить на голосование различных предложений и рекомендаций и не представлять по этому вопросу Генеральной Ассамблее какой-либо определенной рекомендации.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Текст резолюции 620A(VII) Генеральной Ассамблеи см.
"Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на седьмой
сессии за время с 14 октября по 21 декабря 1952 г.",
Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, седьмая сессия,
Дополнение № 20, стр. 14.

Приложение 2

Текст проекта резолюции, представленного Перу, см.
документ A/АС.61/L.30, Официальные отчеты Генеральной
Ассамблеи, седьмая сессия, приложения, пункт 19 повестки
дня, стр.2 англ. текста.

Приложение 3

Текст проекта резолюции, представленного совместно
Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором, см.
документ A/АС.61/L.31, Официальные отчеты Генеральной
Ассамблеи, седьмая сессия, приложения, пункт 19 повестки
дня, стр.3 англ. текста.

Приложение 4

Текст предложенной Аргентиной поправки к проекту
резолюции, представленному совместно Гондурасом, Коста-Рикой,
Никарагуа и Сальвадором, см. документ A/АС.61/L.36,
Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, седьмая сессия,
приложения, пункт 19 повестки дня, стр.5 англ. текста.

Приложение 5

Пояснительная записка о порядке голосования в Совете Безопасности
по вопросу о приеме новых членов

(РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ДЕЛЕГАЦИЕЙ КУБЫ)

1. Для того чтобы обеспечить на Сан-Францисской конференции принятие правила о единогласии постоянных членов Совета Безопасности, державы-инициаторы должны были согласиться разрешить некоторые сомнения, имевшиеся у различных делегаций относительно возможных последствий этого правила, и поэтому 7 июня 1945 г. выпустили "Заявление делегаций четырех правительств-инициаторов о порядке голосования в Совете Безопасности" (Сан-Францисское заявление), в котором специально говорилось о случаях, касающихся поддержания международного мира и безопасности, при решении которых постоянные члены Совета могли бы осуществлять свое право вето и которые, согласно этому заявлению, ограничиваются случаями, когда Совет Безопасности принимает решения, которые включают принятие непосредственных мер, связанных с разрешением споров, установлением наличия угроз миру, устранением угроз миру и подавлением нарушений мира; поэтому все остальные решения, не влекущие за собой принятия таких мер, должны приниматься в порядке процедурного голосования, т.е. большинством голосов любых семи членов Совета Безопасности.

2. В своей резолюции 117(II) от 21 ноября 1947 г. Генеральная Ассамблея поручила Межсессионному комитету рассмотреть вопрос о порядке голосования в Совете Безопасности и представить по этому вопросу доклад.

3. 15 июля 1948 г. Межсессионный комитет представил свой доклад^{1/} Генеральной Ассамблее. В своих заключениях Комитет

^{1/} См. документ A/578, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, третья сессия, приложение № 10.

/ рекомендовал,

рекомендовал, чтобы Генеральная Ассамблея предложила постоянным членам Совета Безопасности согласиться на то, чтобы рекомендации Генеральной Ассамблеи по вопросу о приеме новых членов в состав Организации Объединенных Наций принимались большинством голосов любых семи членов Совета Безопасности, независимо от того, надо ли считать означенные решения процедурными или непроцедурными.

4. После рассмотрения вопроса о порядке голосования в Совете Безопасности Специальным комитетом по политическим вопросам Генеральная Ассамблея на пленарном заседании, состоявшемся 14 апреля 1949 г., приняла резолюцию 267(III), пункт 2 которой гласит:

"рекомендует постоянным членам Совета Безопасности искать способы договориться между собой о категории вопросов, при решении которых в Совете Безопасности они могли бы воздержаться от осуществления права вето, если в Совете уже подано семь голосов за голосуемое предложение, и проявить готовность руководствоваться перечнем решений этой категории, содержащимся в заключении 2 части IV доклада Межсессионного комитета".

5. Четыре постоянных члена Совета Безопасности: Китай, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки и Франция согласились с заключением Межсессионного комитета и рекомендацией Генеральной Ассамблеи; другими словами, они будут воздерживаться от осуществления своей привилегии вето в отношении приема новых членов. Говоря о предшествовавших обсуждениях этого вопроса, следует отметить, что представитель одного из постоянных членов Совета, а именно Соединенных Штатов Америки, заявил в Первом комитете (99-е заседание), что правительство Соединенных Штатов не будет пользоваться своим правом вето для недопущения какого-либо государства, подавшего заявление о приеме в члены Организации, которое по мнению Генеральной Ассамблеи отвечает предъявляемым требованиям, и что правительство Соединенных Штатов готово согласиться на то, чтобы в будущем применение права вето в Совете Безопасности по вопросу о приеме новых / членов

членов было совершенно прекращено. Эта позиция была подтверждена на 497-м заседании Первого комитета.

6. Позиция кубинской делегации была ясно изложена на 495-м заседании Первого комитета, состоявшемся 21 января 1952 г., на 44-м заседании Специального комитета по политическим вопросам, состоявшемся 15 декабря 1952 г., и на третьем заседании Специального комитета. Позицию этой делегации можно резюмировать следующим образом:

Так как на решения по вопросу о приеме новых членов не может налагаться вето постоянных членов Совета Безопасности, то всякая рекомендация относительно заявления о приеме, за которую голосовали семь или больше членов Совета, даже если в это число не вошли все постоянные члены Совета, может служить Генеральной Ассамблее основанием для приема данного кандидата, если она находит этот прием целесообразным.

7. Относительно того, что в случае, если Совету Безопасности придется решать путем голосования, является ли вопрос о приеме новых государств в состав членов Организации процедурным, возникает вопрос о двойном вето, о котором говорится в последнем пункте части II Сан-Францисского заявления, кубинская делегация заявила, что необходимо принимать во внимание толкование, даваемое Председателем Совета Безопасности относительно голосования для установления, является ли вопрос процедурным или непроцедурным.

ИЗЛОЖЕНИЕ ВОПРОСА

8. В некоторых случаях члены Совета Безопасности расходятся во мнениях о характере того или иного предложения или проекта резолюции, представляемого на их рассмотрение и решение. В таких случаях Совет должен решить, является ли не является вопрос процедурным, чтобы определить порядок, в котором решение по этому вопросу, т.е. по данному предложению или проекту резолюции, должно быть принято. Часть II "Заявления делегаций четырех правительственных инициаторов о порядке голосования в Совете Безопасности"

/ (Сан-Францисское

(Сан-Францисское заявление) касается так называемого "предварительного вопроса" и указывает, что решения по этому вопросу должны приниматься с соблюдением правила единогласия.

Следует иметь в виду, что Совет Безопасности никогда определенно не признавал себя юридически связанным этим толкованием в каком бы то ни было отношении, и поэтому следует отметить, что часть II Заявления, в которой говорится о "предварительном вопросе", несомненно не связывает Совет, который никогда официально это Заявление не признал и может в любой момент отказаться от выполнения любой его части, как в одном случае Совет и решил.

ПРАКТИКА СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

9. Практику Совета Безопасности в решении того, является ли тот или иной вопрос процедурным или непроцедурным, можно резюмировать следующим образом:

а) Когда Совет решает этот вопрос

Совет еще не установил, в каких случаях ему надлежит решать этот вопрос. В этом отношении его практика не была последовательной: в некоторых случаях Совет сначала принимал решение о характере вопроса и затем решение по рассматриваемому предложению или проекту/^{резолуции}, а в других случаях Совет придерживался обратного порядка. Ни в одном случае Совет не принял какого-либо критерия, объясняющего или обосновывающего такую двойственную практику.

б) Применение правила единогласия к решениям по "предварительному вопросу"

Хотя часть II Сан-Францисского заявления никогда не была официально принята, на практике Совет применял правило единогласия к решениям по "предварительному вопросу", молчаливо подтверждая критерий, установленный в этом отношении в последнем пункте части II. В трех различных случаях, когда один или несколько

постоянных членов Совета голосовали "против", Совет Безопасности решал считать вопросами существа - предложения или проекты резолюций, которые большинство в семь или более членов Совета считало процедурными (испанский вопрос, греческие пограничные инциденты и чехословацкий вопрос).

с) Значение толкования Председателем Совета Безопасности результатов голосования по "предварительному вопросу"

Когда производится голосование для определения, является ли тот или иной вопрос процедурным или непроцедурным, Председатель дает толкование результатов голосования либо в виде постановления, либо в виде простого толкования. Когда толкование (или постановление) Председателя оспаривается, Председатель "передает свое заключение на рассмотрение Совета Безопасности для немедленного принятия им решения; заключение Председателя остается в силе до его отмены" (правило 30 временных правил процедуры Совета Безопасности).

В трех отдельных случаях (испанский, греческий и чехословацкий вопросы) главным образом из-за занятой Председателем позиции Совет не применил правила 30 правил процедуры в отношении данного Председателем толкования результатов голосования, но применил правило о единогласии, указанное в части II Сан-Францисского заявления.

В другом случае, при обсуждении вопроса о приглашении представителя пекинского режима в связи с рассмотрением "Жалобы на вооруженное вторжение на о. Тайван (Формоза)", постоянный представитель Китая возбудил "предварительный вопрос" о том, является ли рассматриваемый вопрос вопросом существа, к которому может применяться право вето, и при этом определенно сослался на часть II Сан-Францисского заявления.

При голосовании большинство постановило, что вопрос этот процедурный, и так как постоянный представитель Китая наложил вето на это постановление, то Председатель Совета Безопасности

/ (представитель

(представитель Соединенного Королевства) постановил, что вето этого постоянного члена Совета недействительно; он применил правило 30 правил процедуры, и Совет поддержал его постановление.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

10. Вопрос, возникающий в связи с постановлениями Совета Безопасности по "предварительным вопросам", установленная Советом практика и позиция, занятая четырьмя постоянными членами Совета по вопросу о приеме новых членов, дают большую надежду на успех в отношении отмены права вето в применении к приему новых членов в тех случаях, когда, в соответствии с временными правилами процедуры, решения Совета по этому вопросу будут приниматься семью голосами любых членов Совета, поданными за предложение.

Приложение 6

Предварительный проект резолюции относительно
приема новых членов

(РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ АРГЕНТИНОЙ)

Генеральная Ассамблея,

отмечая все более распространяющееся мнение о необходимости всеобщего участия в Организации Объединенных Наций, прием в члены которой открыт для всех миролюбивых государств, которые, по суждению Организации Объединенных Наций, могут и желают выполнять указанные Уставом обязательства, и

полагая, что при приеме новых членов в Организацию Объединенных Наций должны учитываться все индивидуальные обстоятельства, относящиеся к каждому подавшему заявление государству,

рекомендует Совету Безопасности вновь рассмотреть заявления о приеме, представленные Албанией, Монгольской Народной Республикой, Болгарией, Румынией, Венгрией, Финляндией, Италией, Португалией, Ирландией, Иорданией, Австрией, Цейлоном, Непалом и Ливией, и сделать относительно каждого из них рекомендацию Генеральной Ассамблее.

Приложение 7

Пояснительная записка по вопросу о приеме новых членов

(РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЙ ДЕЛЕГАЦИЯМИ ЕГИПТА И ФИЛИППИН)

ПРОБЛЕМА

1. Принимая во внимание историю вопроса о приеме новых членов и, особенно, тот факт, что длительные и подробные обсуждения чисто юридического аспекта этого вопроса различными органами Объединенных Наций не дали плодотворных результатов, следует считать, что полномочия Специального комитета дадут достаточное основание для рассмотрения предложений, имеющих целью найти выход из политического тупика,

/который

который препятствует приему новых членов.

2. Вкратце, проблема заключается в следующем. Принимая во внимание относящиеся к приему новых членов положения Устава, равно как и существующее в Совете Безопасности политическое положение, которое до сих пор фактически препятствовало приему всех отвечающих требованиям государств-кандидатов, какими способами принятие ряда таких государств может быть осуществлено в настоящее время?

ПОРЯДОК ПРИЕМА

3. Не представляется возможным обойти правило о единогласии, которое соблюдалось в Совете Безопасности в отношении порядка голосования по вопросу о приеме новых членов. Это правило требует, чтобы подавшее заявление государство получило семь голосов, в том числе голоса всех постоянных членов Совета Безопасности, для того чтобы Совет мог сделать относительно заявления этого государства благоприятную рекомендацию Генеральной Ассамблее.

4. Правильность такого порядка была подтверждена консультативным заключением Международного Суда. Хотя Суд указал, что с юридической точки зрения ни одно государство-член Организации не имеет права ставить свое согласие на прием какого-либо государства в зависимость от условий, не предусмотренных определенно в пункте 1 статьи 4 Устава, тем не менее, нет способа признать недействительным голос какого бы то ни было государства-члена Организации, поданный "против" по мотивам, которые признаются юридически неосновательными или заведомо неосновательными. Поэтому это постановление Суда имеет силу лишь морального указания, а не юридического запрещения.

ВЕТО В КАЧЕСТВЕ "УРАВНИТЕЛЯ"

5. При создавшемся в Совете Безопасности политическом положении прием новых членов фактически прегражден при помощи простого уравнения: один голос равняется четырем воздержавшимся. Таким образом вето стало во всех случаях великим "уравнителем". Так как четыре постоянных члена Совета, воздерживаясь от голосования по

/заявлениям

заявлениям коммунистических государств, практически во всех случаях препятствовали приему этих государств, то пятый постоянный член, голосуя по заявлениям некоммунистических государств, в тех же целях и с таким же успехом прибегал к вето.

6. Если исключить возможность, что все постоянные члены Совета обязуются не пользоваться правом вето в вопросе о приеме новых членов, то можно считать, что для любого нового члена прием в Организацию этим путем добровольного самоотречения в данное время совершенно закрыт.

РАССМОТРЕНИЕ ВНОВЬ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О "ПРИЕМЕ ОГУЛОМ"

7. При указанных обстоятельствах единственная возможность осуществить прием ряда отвечающих требованиям государств предоставляется так называемым предложением об "приеме огулом", согласно которому Совет Безопасности пересмотрит возможность одновременного приема четырнадцати подавших заявление государств, а именно: Албании, Монгольской Народной Республики, Болгарии, Румынии, Венгрии, Финляндии, Италии, Португалии, Ирландии, Иордании, Австрии, Цейлона, Непала и Ливии.

8. Естественно, что это предложение может быть действительным только в том случае, если все указанные выше четырнадцать государств отвечают требованиям приема, указанным в статье 4 Устава. Чтобы прийти к правильному решению по этому вопросу, необходимо точно применять критерии Устава, независимо от политических или идеологических соображений. Государства должны считаться миролюбивыми до тех пор, пока соответствующим органом Объединенных Наций не будет фактически установлено, что они виновны в угрозе миру, в нарушении мира или в совершении агрессии. Также следует считать, что эти государства могут и желают выполнять указанные в Уставе обязательства на основании их формального заявления, что они принимают на себя эти обязательства, если обратному не имеется явных доказательств, идущих дальше простых подозрений и обвинений.

/9. Таким

9. Таким образом каждому члену Генеральной Ассамблеи будет дана возможность возражать против включения некоторых государств в предложение о "приеме огулом" и представить конкретные доказательства, что эти государства не отвечают требованиям Устава.

10. Что касается довода о том, что ^{одновременный} прием различных государств противоречит Уставу, то не ясно, какое положение Устава можно привести в поддержку этого довода. Одновременный прием двух или нескольких государств не запрещается никаким положением Устава, при условии, что все эти государства считаются удовлетворяющими условиям приема. Кроме того, существует прецедент процедуры приема группы государств, когда резолюцией S/177 Совета Безопасности и резолюцией 34(I) Генеральной Ассамблеи в 1946 году был произведен одновременный, с технической точки зрения, прием Афганистана, Исландии и Швеции.

11. Правда, что Международный Суд вынес заключение о том, что каждое заявление о приеме должно рассматриваться по существу и ставиться на голосование в отдельности. Однако Суд рассматривал только юридическую сторону вопроса, в которой его компетенция не подлежит сомнению, и не пытался, чего он и не может делать, разрешать какие бы то ни было политические затруднения такого рода, как обнаружившиеся в данном вопросе. Только соответствующий орган Объединенных Наций может разрешить такие политические затруднения. Кроме того, фактически постановление Суда будет соблюдаться, так как, как указано в пункте 9 выше, Генеральная Ассамблея может, если того пожелает, впоследствии рассмотреть по существу каждое отдельное заявление и поставить его на отдельное голосование.

12. Есть возможность, что улучшение международного положения и, как следствие этого, ослабление напряжения смогут в конце концов разрешить полемику в вопросе о приеме новых членов. Но даже исключая эту возможность, имеется другая возможность реалистически вновь

/рассмотреть

рассмотреть этот вопрос, основываясь на принципе, изложенном г-ном Джоном Фостером Даллесом в его книге "Война и мир" (1950 г.):

"Теперь я пришел к убеждению, что Организация Объединенных Наций может лучше всего служить делу мира, если ее Ассамблея будет представлять весь мир, каков он в действительности, а не только те части мира, которые нам нравятся. Поэтому мы должны желать, чтобы все нации были членами Организации, и не пытаться точно устанавливать, какие нации "хорошие", а какие - "дурные". Уже при теперешнем составе членов Организации Объединенных Наций - это различие стерлось".
