

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

СОВЕТ
БЕЗОПАСНОСТИ



GENERAL

S/1446

9 March 1950

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

ПИСЬМО ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЮ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

ОТ 8 МАРТА 1950 ГОДА С ПРЕПРОВОЖДЕНИЕМ МЕМОРАНДУМА О ЮРИДИЧЕСКОЙ

СТОРОНЕ ВОПРОСА О ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ

НАЦИЙ

Господин Председатель,

В течение февраля 1950 года я имел ряд неофициальных разговоров с членами Совета Безопасности в связи с вопросом о представительстве государств в Организации Объединенных Наций. Ввиду поступившего от представителя Индии предложения о внесении некоторых изменений в правила процедуры Совета Безопасности, касающиеся этого вопроса, я просил о составлении конфиденциального меморандума о юридической стороне этого вопроса, с тем чтобы получить необходимую мне информацию. Некоторым из представителей Совета Безопасности, которым я упомянул об этом меморандуме, выразили желание видеть его, а потому я дал копии этого меморандума представителям, находившимся в то время в Нью-Йорке.

Сообщения об этом меморандуме появились теперь в печати, и я считаю нужным сообщить его полный текст всем членам Совета. Поэтому я посылаю неофициально копии этого письма и указанного меморандума всем членам Совета и одновременно передаю текст меморандума для его опубликования в печати.

Искренне Ваш

Генеральный Секретарь
Трюгве Ли

Февраль 1950 года

ЮРИДИЧЕСКАЯ СТОРОНА ВОПРОСА О ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ В
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Основная трудность возникшего вопроса о представительстве в Организации Объединенных Наций состоящих членами Организации государств заключается в том, что вопрос о представительстве связывается с вопросом о признании того или иного государства членами Организации.

Здесь будет указано, что такая связь представляется нежелательной с практической точки зрения и теоретически ошибочной с юридической точки зрения.

Практически, существующее положение таково, что представительство зависит исключительно от числа членом какого-либо органа, признающих то или иное правительство. Вполне допустимо, что большинство членом какого-либо органа признают одно правительство, в то время как большинство членом другого органа признают правительство, враждующее с первым. Если следовать принципу индивидуального признания, то представители различных правительств могут принимать участие в работе различных органов. Более того, в органах с ограниченным членским составом, каким является Совет Безопасности, вопрос о представительстве может быть решен чисто произвольно в силу того обстоятельства, что некоторые государства оказались избранными в их состав на определенный период времени.

Теоретически, с юридической точки зрения, связь между представительством в международной организации и признанием какого-либо правительства представляется результатом смешения двух положений, внешне

/схожих

схожих между собой, но совершенно различных по существу.

Признание нового государства или нового правительства уже существующего государства является односторонним актом, который может быть осуществлен или отменен признающим правительством. Правда, что некоторые юристы настойчиво поддерживают тот взгляд, что если новое правительство, которое приходит к власти в результате революционного переворота, оказывается в состоянии подчинить себе основную массу населения, причем его власть имеет все признаки постоянства, другие государства юридически обязаны его признать. Однако, если государства и признают желательным следовать известным правовым принципам в вопросе о признании или об отказе в признании, существующая практика показывает, что акт признания все еще рассматривается государствами существенно политическим решением, которое принимается каждым отдельным государством в соответствии с его собственной независимой оценкой положения.

Эта доктрина получила недавно свое выражение при рассмотрении Советом Безопасности палестинского вопроса, когда представитель Сирии поставил вопрос о законности признания временного правительства Израиля Соединенными Штатами. Представитель Соединенных Штатов (Г-н Остин) ответил:

"Я считал бы совершенно неуместным для себя допустить возможность каких-либо сомнений со стороны любого государства на земном шаре в суверенитете Соединенных Штатов Америки при совершении такого чисто политического акта как признание *de facto* какого-нибудь государства.

С другой стороны, ни при каких условиях не мог бы я признать - прямо или косвенно - существование судебного трибунала или какого-либо иного трибунала, который мог бы выносить суждение о законности или об основанности принятого моей страной шага.

Подписывая Устав Организации Объединенных Наций, государства-члены Организации сохранили за собой некоторые права и полномочия,

/присущие

присущие суверенному государству; в частности они сохранили за собой право признавать de facto власть временного правительства какого-либо государства. Когда это право было осуществлено моим правительством, это было сделано в качестве практического шага, с целью признания существующего порядка вещей и той перемены, которая фактически имела место. Я совершенно убежден, что ни одна страна в мире не имеет права оспаривать этого положения или утверждать, что для признания de facto власти необходимо, чтобы она функционировала в течение определенного периода времени".¹

Некоторые ученые юристы настаивают, что это правило индивидуального признания, осуществляемого свободным усмотрением государств, должно быть заменено коллективным признанием, осуществляемым какой-либо международной организацией, как например Организацией Объединенных Наций (см. Лаутерпрахт, Признание в международном праве). Если бы это правило имело силу, то настоящего конфликта не существовало бы, так как налицо имелось бы не индивидуальное признание нового китайского правительства, а только решение соответствующего органа Объединенных Наций. Фактически же положение таково, что государства отказались признать такое правило и Организация Объединенных Наций не имеет никакого права признать новое государство или новое правительство уже существующего государства. Установить правило коллективного признания Организации Объединенных Наций можно было бы лишь путем внесения поправки в Устав или путем заключения договора, участниками которого были бы все государства-члены Организации.

С другой стороны, участие какого-либо государства в Организации Объединенных Наций и представительство какого-либо государства в отдельных органах Объединенных Наций точно определены коллективным

¹ Официальный отчет Совета Безопасности, третий год, № 68, стр.8.

актом соответствующих органов; относительно принадлежности к членскому составу вопрос решается Генеральной Ассамблеей на основании рекомендации Совета Безопасности, а относительно представительства - решением каждого компетентного органа на основании полномочий соответствующих представителей. Ввиду этого и ввиду того обстоятельства, что признание государства или правительства является индивидуальным актом и что принятие в членский состав или признание права представительства в Организации является коллективными актами, юридически представляется совершенно недопустимым обуславливать эти последние акты требованием о том, чтобы им предшествовало индивидуальное признание.

Этот вывод полностью подтверждается той практикой, которая применялась при приеме в члены как Лиги Наций, так и Организации Объединенных Наций.

В практике Лиги Наций было много случаев, когда члены Лиги определенно заявляли, что принятие другого государства в число членов не означает, что они признают этого нового члена Лиги в качестве государства (ср. Великобритания при приеме Литвы; Бельгия и Швейцария при приеме Советского Союза; Колумбия при приеме Панама).²

В практике Организации Объединенных Наций несомненно было несколько случаев принятия в число членов государств, которые не были признаны всеми другими членами Организации, и другие случаи, когда за прием государств голосовали те члены Организации, которые не признавали

² Ряд авторов, как например Сэлль, Фошле, Анцилоти, Мальбон и Граам утверждали, что принятие в Лигу Наций указывало на косвенное признание всеми членами Лиги. По словам Лаутерпракта (Признание в международном праве, стр.401 англ. текста): "действительная практика не подтверждает этого утверждаемого значения принятия в числе членов".

этих кандидатов в качестве государств. Так например Йемен и Бирма были единогласно приняты Генеральной Ассамблеей в то время как они были признаны только меньшинством членов Организации. Ряд членов Организации, которые в Совете Безопасности голосовали за принятие Трансиордании (Иордания) и Непала, не признавал этих кандидатов в качестве государств. Следует указать, что заявление, сделанное делегацией Советского Союза и его соседей о том, что они не будут голосовать за прием некоторых государств (т.е. Ирландии, Португалии и Трансиордании (Иордания)) на том основании, что у них нет дипломатических отношений с этими кандидатами, вызвали резкие возражения со стороны других членов Организации и послужили поводом для обращения Генеральной Ассамблеи в Международный Суд с просьбой о консультативном заключении.

Суду было предложено ответить на вопрос о том, имели ли члены Организации, при голосовании по вопросу о приеме другого государства в члены Организации, "с юридической точки зрения права ставить свое согласие на прием нового члена в зависимость от условий, конкретно не предусмотренных" в пункте 1 статьи 4 Устава. Одним из условий, выдвигавшихся членами Организации, было отсутствие дипломатических отношений с государством, подавшим просьбу о его приеме в члены Организации. Суд ответил на этот вопрос в отрицательном смысле. На своей четвертой сессии Генеральная Ассамблея рекомендовала, чтобы каждый член Организации действовал в соответствии с полученным от Суда заключением.

До возникновения вопроса с Китаем установившаяся в органах Объединенных Наций практика в отношении вопроса о представительстве государств-членов Организации неизменно следовала принципу, что вопрос о представительстве совершенно отличен от вопроса о признании правительства. Нельзя не отметить того замечательного обстоятельства, что несмотря на довольно значительное число революционных смен правительств и еще более значительное число случаев разрыва дипломатических отношений между членами Организации, ни в одном случае действительность полномочий представителя не оспаривалась, хотя за четыре года состоялось много тысяч заседаний. Наоборот, всякий раз, когда на голосование ставились доклады комитетов по проверке полномочий (как например во время сессий Генеральной Ассамблеи), эти доклады всегда утверждались единогласно и без каких-либо оговорок членами Организации.

/ Поэтому,

Поэтому, путем никогда не нарушавшейся практики, члены Организации ясно установили, что 1) член Организации может надлежащим образом голосовать за принятие представителя правительства, которого этот член Организации не признает или с которым он не имеет дипломатических отношений, и 2) что это голосование не означает признания или готовности вступить в дипломатические отношения.

Этот вопрос был конкретным образом возбужден в двух случаях, касающихся государств, не состоящих членами Организации: предоставление Индонезийской Республике и **Израилю** права участия в прениях в Совете Безопасности. В обоих случаях возражения основывались на том, что оба эти организма не являлись государствами; в обоих случаях Совет Безопасности решил путем соответствующего голосования допустить представителей, после того как пространные заявления были сделаны членами Совета в том смысле, что голосование не означает признания соответствующего государства или правительства.^{3/}

Таким образом практика, которой следуют в Организации Объединенных Наций, не только юридически правильна, но соответствует основному характеру Организации. Организация Объединенных Наций не представляет собой ассоциации лишь одинаково мыслящих государств и правительств со сходными идеологическими воззрениями (как это имеется в отношении некоторых региональных ассоциаций). Как Организация, стремящаяся к универсальности, она по необходимости должна включать

^{3/} См. заявления по вопросу об Индонезии Фариса Эль-Хури и Т.Ф.Цзяна на 181-м заседании (Официальные отчеты Совета Безопасности, второй год, № 74) и заявления по вопросу об Израиле сэра Александра Кадомани, Д.Э.Мануильского и Ф.К.Джессепа на 330-м заседании (Официальные отчеты Совета Безопасности, третий год, № 93).

государства с различными и даже противоречащими друг другу идеологиями.

В истории Организации Объединенных Наций случай с Китаем — единственный в своем роде, не потому что здесь имеется революционная смена правительства, но потому что это первый случай с двумя соперничающими друг с другом правительствами. Вполне возможно, что в будущем такое положение возникнет снова, и весьма желательно выяснить, какого принципа следует придерживаться в выборе между соперниками. Уже доказано, что принцип численного превосходства в пользу признания не подходит и является юридически неправильным. Возможен ли какой-либо иной принцип?

Здесь предлагается принять надлежащий принцип по аналогии со статьей 4 Устава. Эта статья требует, чтобы просящее о своем приеме в Организацию государство могло и желало выполнять обязательства, возлагаемые на ее членов. Возлагаемые на членов обязательства могут выполняться лишь теми правительствами, которые действительно имеют для этого необходимую власть. Когда революционное правительство заявляет о том, что оно представляет государство и в этом соперничает с существующим правительством, вопрос заключается в том, которое из этих двух правительств в действительности способно использовать национальные ресурсы и вести народ данного государства в целях выполнения обязательств, возложенных на членов Организации. Это в сущности сводится к обследованию того, располагает ли новое правительство эффективной властью в пределах государственной территории и находится ли у него обычно в повиновении подавляющее большинство населения.

/ Если

Если это так, то путем коллективно принятого решения различные органы Объединенных Наций должны были бы с основанием предоставлять такому правительству право представлять государство в Организации, даже если отдельные члены Организации отказываются - и намерены продолжать отказываться - признать это правительство в качестве законного правительства по причинам, действительность которых основывается на принципах национальной политики.