



СЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

СОВЕТ
БЕЗОПАСНОСТИ



Distr.
GENERAL

S/5964
11 September 1964

ORIGINAL: RUSSIAN

ПИСЬМО ЗАМЕСТИТЕЛЯ ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК
ОТ 11 СЕНТЯБРЯ 1964 Г. НА ИМЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ

Прошу Вас распорядиться об издании прилагаемого Меморандума
Министерства Иностранных Дел СССР "К вопросу о финансовом положении
ООН" в качестве официального документа Совета Безопасности.

Е.МАКЕЕВ

Заместитель Постоянного Представителя
СССР при ООН

определяет, в частности, компетенцию, порядок деятельности органов ООН и т.д. Государства взяли на себя по Уставу ООН определенные обязательства, которые не могут быть изменены без нового соглашения между членами Организации. Совершенно очевидно - и это положение является общепризнанным, - что Устав ООН не ставит эту Организацию над государствами, не дает ей полномочий действовать, не считаясь с постановлениями Устава.

Естественно поэтому, что финансовые обязательства членов ООН могут возникать только из таких действий ООН, которые соответствуют ее Уставу. Что касается расходов, связанных с акциями, не соответствующими Уставу ООН, то из таких действий не могут возникать обязательства для государств-членов по оплате расходов.

Именно к такого рода расходам и относятся издержки по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил ООН на Среднем Востоке и по операциям ООН в Конго.

Чрезвычайные вооруженные силы ООН на Среднем Востоке были созданы на основании резолюций 998 (ES-I) от 4 ноября 1956 г. и 1000 (ES-I) от 5 ноября 1956 года, принятых на первой Чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи.

Советское правительство неоднократно подчеркивало, что создание Чрезвычайных вооруженных сил на Среднем Востоке было осуществлено в нарушение Устава ООН.

В вопросах поддержания международного мира и безопасности Устав Организации Объединенных Наций проводит четкое разграничение компетенции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Согласно Уставу все вопросы, связанные с принятием действий по поддержанию международного мира и безопасности, к которым относится и создание Чрезвычайных вооруженных сил ООН на Среднем Востоке, правомочен решать только Совет Безопасности.

Члены Организации Объединенных Наций для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации возложили на Совет Безопасности "главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности" и согласились о том, что "при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени" (ст.24). Государства-члены ООН приняли на себя обязательство подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их (ст.25).

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ООН

(Меморандум МИД СССР)

За последнее время финансовое положение Организации Объединенных Наций привлекает всеобщее внимание. Нередко даже говорят о "финансовом кризисе ООН".

Эта проблема приобретает особое значение для ООН не только потому, что финансирование ООН является само по себе важным. Главное в том, что и в этом вопросе некоторые государства пытаются тянуть ООН по пути нарушения ее Устава для того, чтобы оправдать незаконные действия, которые совершались под флагом ООН в прошлом, и облегчить нарушение Устава ООН в будущем.

Эффективность Организации Объединенных Наций как инструмента мира и международного сотрудничества может быть обеспечена только в том случае, если отдельные государства, а также Организация в целом будут соблюдать положения Устава ООН. Нарушения же положений Устава ООН могут иметь серьезные отрицательные последствия для международной обстановки и даже привести к развалу международной организации.

Общеизвестно, что существующие финансовые затруднения Организации Объединенных Наций вызваны расходами по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил на Среднем Востоке и операциями в Конго.

Как должно обстоять дело с оплатой таких расходов, если исходить из Устава Организации?

I.

Операции чрезвычайных вооруженных сил ООН на Среднем Востоке, а также операции ООН в Конго не налагают на членов ООН финансовых обязательств, поскольку эти операции проводились не в соответствии с требованиями Устава ООН

Организация Объединенных Наций была создана таким же путем, как создаются другие международные организации, а именно: путем заключения международного договора - Устава. Этот договор

Генеральная Ассамблея может, как указывается в статье II, "обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности" и "делать в отношении любых таких вопросов рекомендации". Однако, как говорится далее в той же статье, "любой такой вопрос, по которому необходимо предпринять действие, передается Генеральной Ассамблей Совету Безопасности до или после обсуждения".

В соответствии со статьей 39 Устава ООН именно Совет Безопасности "определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает о том, какие меры следует предпринять в соответствии со статьями 41 и 42 для поддержания или восстановления международного мира и безопасности". Каждая последующая статья главы УП Устава содержит постановления, подтверждающие, закрепляющие и конкретизирующие положение о том, что все вопросы, связанные с созданием и использованием вооруженных сил ООН, относятся к компетенции Совета Безопасности.

Руководствуясь этими положениями Устава, представитель Советского Союза на первой Чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1956 году заявил по поводу решения о создании Чрезвычайных вооруженных сил на Среднем Востоке следующее:

"Что касается создания и размещения на территории Египта международных сил, то Советская делегация считает необходимым отметить, что эти силы создаются в нарушение Устава Организации Объединенных Наций.

Решение Генеральной Ассамблеи, на основании которого ныне предлагается сформировать эти вооруженные силы, противоречит Уставу Организации Объединенных Наций. Глава УП Устава предусматривает, что только Совет Безопасности, а не Генеральная Ассамблея уполномочивается создавать международные вооруженные силы и предпринимать такие действия, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности, включая использование таких вооруженных сил".

Правительство Союза ССР в Меморандуме по вопросу о порядке финансирования операций Чрезвычайных вооруженных сил ООН на Среднем Востоке и операций ООН в Конго, направленном Международ-

ному суду в 1962 году, сделало следующий вывод:

"Поскольку Чрезвычайные вооруженные силы для Среднего Востока были созданы в нарушение Устава Организации Объединенных Наций, в обход Совета Безопасности, финансирование их не может рассматриваться как обязательство, лежащее на государствах-членах Организации Объединенных Наций согласно Уставу".

Основанием для проведения операций ООН в Конго явилась резолюция Совета Безопасности (S/4387) от 14 июля 1960 года, которая была принята по просьбе правительства Патриса Лумумбы в связи с бельгийской агрессией в этой стране. Однако в последующем, в ходе операций вооруженных сил ООН в Конго, как эта резолюция, так и Устав ООН были грубо нарушены.

Согласно Уставу ООН Совет Безопасности определяет, какие государства принимают участие в выполнении его решений, касающихся поддержания международного мира и безопасности. В соответствии со статьей 48 Устава "действия, которые требуются для выполнения решений Совета Безопасности в целях поддержания международного мира и безопасности, предпринимаются всеми членами Организации или некоторыми из них в зависимости от того, как это определит Совет Безопасности". В нарушение этих положений Устава Генеральный секретарь ООН в обход Совета Безопасности сам определил круг государств, которые были приглашены принять участие вооруженными силами или иным путем в операциях Организации Объединенных Наций в Конго. Представитель Советского Союза уже на заседании Совета Безопасности 20 июля 1960 года вынужден был протестовать против действий Генерального секретаря, предпринятых в нарушение резолюции Совета Безопасности от 14 июля.

Не были соблюдены также положения Устава ООН в том, что касается руководства операциями ООН в Конго.

Решающим критерием законности действий вооруженных сил ООН в любом случае является, естественно, соответствие этих действий целям и принципам Организации Объединенных Наций. Можно представить себе такое положение, когда соблюдены требования Устава ООН относительно создания вооруженных сил ООН, но их деятельность направляется таким образом, что результаты ее

прямо противоположны целям, которые зафиксированы в Уставе ООН. Именно это последнее и имело место в Конго.

Тогдашний Генеральный секретарь и командование войск ООН в Конго, действуя в угоду колонизаторам и в вопиющем противоречии с Уставом ООН, сорвали выполнение решения Совета Безопасности от 14 июля 1960 года, осуществление которого, как неоднократно указывали советские представители и как этого требует Устав ООН, должно было обеспечить прекращение вмешательства колонизаторов во внутренние дела Конго и содействовать укреплению независимости нового конголезского государства. Правительство СССР в своем заявлении от 14 февраля 1961 года решительно осудило действия Генерального секретаря ООН и предложило срочно вывести из Конго все иностранные войска с тем, чтобы предоставить конголезскому народу самому решать свои внутренние дела.

Продолжением указанных нарушений Устава явилось то, что Генеральный секретарь, игнорируя Совет Безопасности, обратился к Генеральной Ассамблее за ассигнованиями на покрытие расходов по проведению операций ООН в Конго, а Генеральная Ассамблея, в свою очередь, не будучи правомочной на то по Уставу, приняла решение об ассигнованиях на эти операции и о распределении расходов, связанных с осуществлением этих операций, между государствами-членами ООН на основе шкалы взносов, действующей в отношении расходов по регулярному (обычному) бюджету Организации Объединенных Наций.

Но, разумеется, резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не могут превратить возмещение расходов, произведенных на мероприятия, осуществлявшиеся не в соответствии с Уставом ООН, в обязательство для государств-членов ООН.

П.

Расходы по содержанию вооруженных сил ООН не
подпадают по действию статьи 17 Устава
ООН

Все вопросы, связанные с созданием и операциями вооруженных сил ООН, включая вопрос о расходах на их содержание, подпадают под действие главы УП Устава и относятся к компетенции Совета Безопасности.

Статья 17 Устава ООН гласит:

"1. Генеральная Ассамблея рассматривает и утверждает бюджет Организации.

2. Члены Организации несут ее расходы по распределению, устанавливаемому Генеральной Ассамблеей".

Совершенно очевидно, что пункт второй статьи 17 тесно связан с пунктом первым и имеет в виду бюджетные расходы Организации. Генеральная Ассамблея распределяет между членами Организации расходы по бюджету ООН и государства-члены Организации обязаны в соответствии с этим распределением нести такого рода расходы.

Понятие "расходы Организации" по статье 17 Устава ООН отнюдь не означает "все расходы Организации", а только расходы по бюджету, т.е. "нормальные" расходы Организации Объединенных Наций. Вопрос о распределении таких расходов между членами ООН решается Генеральной Ассамблеей. Вопрос о расходах по содержанию вооруженных сил ООН так же, как и другие вопросы, связанные с созданием и действиями вооруженных сил, регулируются постановлениями главы УИ Устава и входят в компетенцию Совета Безопасности.

Именно из этого исходили государства-участники конференции по выработке Устава ООН в Сан-Франциско. Поэтому положения, касающиеся вклада членов ООН в дело поддержания международного мира и безопасности (раздел "В" главы УШ), включая финансирование вооруженных сил ООН, рассматривались Третьим комитетом Третьей комиссии, занимавшимся разработкой теперешней главы УП Устава ООН о действиях в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии, т.е. вопросами, входящими в исключительную компетенцию Совета Безопасности.

При обсуждении этих вопросов в Комитете было, в частности, внесено предложение о том, чтобы расходы по осуществлению принудительных мер против государства-агрессора относились за счет этого государства. В связи с этим Комитет в принятом единогласно докладе, признав обоснованным предложение о том, "чтобы расходы по принудительным действиям против виновного государства ложились на это государство", заявил, что он "удовлетворен положениями пунктов 10

и II" I) (статьи 49 и 50 Устава ООН). Это мнение Комитета было также единогласно одобрено пленарным заседанием конференции в Сан-Франциско.

Комитет, таким образом, считал, что при решении вопроса о покрытии расходов на содержание вооруженных сил ООН должен приниматься во внимание принцип политической и материальной ответственности государства-агрессора за совершенную им агрессию и вызванный этой агрессией материальный ущерб. Это - вопрос о санкциях, включающий квалификацию действий государств в случае агрессии, определение ответственности или степени ответственности государства и решение вопроса о возмещении причиненного им ущерба другим государствам и затрат, которые понесла Организация Объединенных Наций. Эти вопросы относятся к компетенции Совета Безопасности.

Содержащаяся в докладе Комитета ссылка на статьи 49 и 50 главы УП Устава ООН также подчеркивает, что расходы по содержанию вооруженных сил ООН рассматривались Комитетом как подпадающие под действие главы УП, а не статьи I7 Устава ООН и, следовательно, как входящие в исключительную компетенцию Совета Безопасности.

Положение о том, что любые действия ООН, предпринимаемые на основании главы УП Устава, относятся к исключительной компетенции Совета Безопасности, четко и безоговорочно зафиксировано в Уставе. В главе УП Устава говорится только о Совете Безопасности, а Генеральная Ассамблея вообще не упоминается. Когда на конференции в Сан-Франциско делегация Новой Зеландии внесла предложение о том, чтобы "во всех делах, касающихся применения санкций военного или экономического характера, Совет Безопасности ассоциировался с Генеральной Ассамблеей" ²⁾, то такое предложение не было принято. При этом в ходе обсуждения этого предложения

I) UNCIO (Documents of the United Nations Conference of International Organization San Francisco), v.12, p.513,

2) UNCIO, v.12, p. 296.

указывалось, в частности, представителем США, что Генеральная Ассамблея не должна вторгаться в полномочия Совета Безопасности и Совет Безопасности должен стать главным органом для недопущения агрессии.³⁾

В течение длительного времени после принятия Устава ООН, до тех пор пока западные державы, и прежде всего США, не стали на путь нарушений положений Устава ООН по этому вопросу, ни у кого по существу не было сомнений в том, что согласно Уставу ООН все мероприятия, связанные с созданием и операциями вооруженных сил ООН, включая вопрос о расходах на их содержание, не подпадают под действие статьи I7 Устава и не относятся к "бюджету", о котором говорится в этой статье.

Анализируя пункт 2 статьи I7 Устава ООН, известные комментаторы Устава Л.Гудрич и Э.Хамбро (бывшие участники конференции в Сан-Франциско) прямо говорят, что "расходы, указанные в этом пункте, не включают расходы по принудительным действиям".⁴⁾

Генеральная Ассамблея, незаконно рассматривавшая вопросы финансирования вооруженных сил ООН, вынуждена была все же признать особый характер этих расходов и то, что они не входят в "регулярный" бюджет ООН.

Прежде всего, что касается расходов по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил ООН, то Генеральная Ассамблея никогда не относила их к расходам Организации по смыслу пункта 2 статьи I7 Устава.

В резолюции, принятой на I-ой Чрезвычайной сессии 7 ноября 1956 года (резолюция I001/ES - I/п.5), Генеральная Ассамблея одобрила "основное правило, касающееся финансирования этих сил, изложенное в параграфе I5 доклада Генерального секретаря". Параграф I5 указанного доклада (док.А/3302, стр.9) гласит:

3) UNCIO, v.12, p.316

4) L.M.Goodrich, E.Hambro. Charter of the United Nations. Commentary and Documents, Second and Revised Edition. Boston, 1949, p.184

"В качестве основного правила, которое можно будет применять по крайней мере временно, надо будет считать, что государство, выставившее воинскую часть, будет нести все расходы на снабжение и жалование, тогда как все другие расходы должны быть финансированы из средств, не входящих в нормальный бюджет Организации Объединенных Наций".

Резолюция Генеральной Ассамблеи II22/XI/ от 26 ноября 1956 года предусматривала открытие "специального счета Чрезвычайных вооруженных сил ООН", на который должны были зачисляться средства, получаемые Организацией Объединенных Наций вне ее обыкновенного бюджета на покрытие расходов по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил, и производиться выплаты для покрытия расходов на эту цель.

Что касается расходов по содержанию вооруженных сил в Конго, то и в этом случае Генеральная Ассамблея также вынуждена была отметить особый характер этих расходов.

В резолюции I619/XV/ от 21 апреля 1961 года Генеральная Ассамблея констатировала, что "чрезвычайные расходы по операциям ООН в Конго существенно отличаются по своему характеру от расходов Организации по обыкновенному бюджету и поэтому для покрытия этих чрезвычайных расходов требуется иной порядок, чем в отношении обыкновенного бюджета". Аналогичная формула содержится и в резолюции I732/XVI/ от 20 декабря 1961 года.

В резолюции I854 /XVII/ от 19 декабря 1962 года уже после консультативного заключения Международного суда от 20 июля 1962 года Генеральная Ассамблея снова отметила разницу между "обычным" бюджетом Организации и расходами по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил и на операции ООН в Конго, подчеркнув, что для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, сопряженных с крупными расходами, как те, которые проводятся в Конго и на Среднем Востоке, необходимы другие методы финансирования, чем те, которые применяются к обыкновенному бюджету.

Таким образом, расходы по содержанию вооруженных сил, даже если бы создание и функционирование таких вооруженных сил осуществлялось в соответствии с Уставом ООН, должны рассматриваться как особые расходы, не входящие в бюджет, о котором идет речь

в статье 17, вообще не подпадающие под действие статьи 17 и, следовательно, не относящиеся к компетенции Генеральной Ассамблеи. Это расходы, регулируемые постановлениями Главы УП и являющиеся нераздельной частью мер, проводимых на основании этой главы по решениям Совета Безопасности.

Ш.

Вопрос о применении статьи 19 Устава не может возникнуть не только в связи с расходами на содержание Чрезвычайных вооруженных сил на Среднем Востоке и вооруженных сил в Конго, но и в том случае, когда вооруженные силы ООН создаются и используются в соответствии с Уставом ООН

В связи с расходами по содержанию Чрезвычайных вооруженных сил на Среднем Востоке и вооруженных сил в Конго иногда ставится вопрос о возможности применения статьи 19 Устава в отношении государств, будто бы имеющих задолженность по покрытию этих расходов.⁵⁾

Очевидно, однако, что о задолженности членов ООН вообще можно говорить лишь в том случае, когда существуют обязательства членов ООН по погашению соответствующих расходов. В данном случае таких обязательств не существует.

Обязательства членов ООН по оплате расходов на содержание вооруженных сил на Среднем Востоке и в Конго не могли возникнуть потому, что в любом случае вопрос о расходах на содержание вооруженных сил ООН не подпадает под действие статьи 17 Устава и не относится к компетенции Генеральной Ассамблеи, а входит в компетенцию Совета Безопасности. Генеральная Ассамблея, рассматривая вопросы о покрытии расходов на содержание вооруженных сил на Среднем Востоке и в Конго, действовала с пребытием полномочий (*ultra vires*). Поэтому резолюции Генеральной Ассамблеи по этим вопросам не могут налагать на членов ООН финансовых обязательств.

⁵⁾ См. например, Article 19 of the Charter of the United Nations. Memorandum of Law. Department of State. Washington, D.C. February, 1964.

Статья 19 Устава ООН предусматривает лишение члена ООН права голоса в Генеральной Ассамблее в случае определенной задолженности по уплате денежных взносов. Задолженность, о которой говорится в этой статье, — это задолженность по оплате расходов, подпадающих под действие статьи 17 Устава, к которым, как уже указывалось, не относятся расходы по содержанию вооруженных сил ООН.

Уместно напомнить, что на конференции в Сан-Франциско статьи 17 и 19 Устава рассматривались как части одного целого. Сначала Комитет утвердил положения, ставшие впоследствии статьей 17, затем — дополнения, составляющие в настоящее время статью 19 Устава.

Статья 19 была составлена на основе поправок Индии, Нидерландов и Норвегии, которые были представлены в виде добавления к тексту теперешней статьи 17 и пункта I статьи 18 Устава. Цель этих поправок была сформулирована следующим образом: "В настоящее время необходимо рассмотреть вопрос о том, не представляется ли целесообразным приостанавливать право голоса тех государств-членов ООН, которые не уплачивают своих взносов".⁶⁾

Как известно, в этом Комитете была внесена поправка Австралии к теперешней статье 19, имевшая целью распространить ее действие на обязательства членов ООН, основанные на главе УП Устава.⁷⁾ Однако эта поправка не была включена в Устав.

Таким образом, совершенно определенно, что статья 19 Устава имеет в виду только финансовые обязательства членов ООН по расходам, регулируемым статьей 17 Устава. Это является дополнительным подтверждением приведенного ранее положения о том, что статья 17 Устава не относится к расходам по содержанию вооруженных сил ООН, которые регулируются главой УП Устава ООН.

6) UNCIC, v. 3, p. 356

7) UNCIO, v. 8, p. 470.

IV.

Строгое соблюдение положений Устава, касающихся создания, использования и финансирования вооруженных сил ООН, имеет особое значение

В своем меморандуме "О некоторых мерах по усилению эффективности ООН в обеспечении международного мира и безопасности" Советское правительство высказало ряд предложений, направленных на повышение эффективности ООН в деле обеспечения международного мира и безопасности. Основная идея этих предложений состоит, как подчеркивалось в самом меморандуме, в следующем.

"Устав ООН содержит важные принципы мирных, добрососедских отношений между государствами. Поэтому усилить эффективность ООН в укреплении мира - это значит, прежде всего, положить конец нарушениям Устава ООН, окончательно освободить Организацию Объединенных Наций от всех наслоений периода "холодной войны", создать в ООН обстановку, благоприятную для равноправного сотрудничества всех государств".

Это особенно важно, когда речь идет о действиях по поддержанию международного мира и безопасности и прежде всего о применении вооруженных сил.

Применение вооруженных сил ООН - это мера чрезвычайная, которая может оказать большое влияние на международную обстановку. Вместе с тем использование Организацией Объединенных Наций вооруженных сил связано со значительными финансовыми затратами.

Вопрос об оплате членами ООН расходов, связанных с проведением таких операций, должен решаться в соответствии с положениями Устава ООН, которые и в этом, так же, как и в других вопросах исходят из принципа суверенного равенства государств, учета положения каждого государства и его возможностей, обеспечения того, чтобы вооруженные силы использовались действительно в целях поддержания и восстановления международного мира и безопасности.

В упомянутом Меморандуме Советское правительство указало, что вопрос о возмещении расходов, необходимых для осуществления Советом Безопасности чрезвычайных мер по пресечению и отражению агрессии с применением вооруженных сил ООН, должен решаться в

соответствии с общепризнанным принципом международного права, предусматривающим политическую и материальную ответственность государств-агрессоров за совершенную ими агрессию и вызванные этой агрессией материальные убытки.

"Вместе с тем, - говорилось далее в этом Меморандуме, - Советское правительство не исключает также возможности возникновения таких ситуаций, когда для осуществления указанных чрезвычайных мер Совета Безопасности потребуется участие государств-членов ООН в оплате расходов по содержанию и использованию вооруженных сил ООН, предназначенных для поддержания международного мира и безопасности. В этих случаях в будущем, когда Совет Безопасности будет принимать решения о создании и финансировании вооруженных сил ООН в точном соответствии с требованиями Устава ООН, то Советский Союз будет готов участвовать вместе с другими государствами-членами ООН в оплате расходов по содержанию этих вооруженных сил".

Вопрос о возмещении расходов ООН по содержанию вооруженных сил это вопрос огромной важности, затрагивающий самые основы международной организации. Вот почему соблюдение положений Устава ООН при решении этого вопроса приобретает совершенно исключительное значение.

Советский Союз, будучи убежден, что соблюдение Устава является необходимым условием жизнеспособности Организации Объединенных Наций и залогом эффективности ее действий в деле обеспечения мира и развития международного сотрудничества, не намерен отступать от положений Устава ООН.

11 сентября 1964 года.