

УДК 341.121

Еще раз о принципе единогласия в международном праве



Сильченко Ю.С.

Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В настоящей статье представлен подробный правовой анализ положений статьи 5 Статута Лиги Наций, в которой закреплён принцип единогласия при принятии решений государствами-членами международной организации. В статье также проведено подробное исследование взаимосвязи положений статьи 5 с другими статьями Статута Лиги и с регламентами Ассамблеи и Совета Лиги Наций.

Ключевые слова: принцип единогласия, Лига Наций, Статут Лиги Наций.

На протяжении более шестидесяти лет ООН является гарантом поддержания международного мира и безопасности, свидетельством чему стала ее деятельность как в условиях биполярной системы, так и в условиях нового миропорядка. На сегодняшний день ООН обладает двойственным опытом – это, с одной стороны, успешно реализованные действия по поддержанию международного мира и безопасности, а с другой – явные промахи, подрывающие ее авторитет и лежащие в основе критики международной организации. К успехам ООН можно отнести проведение миротворческой операции в Кот-д’Ивуаре (2004), развертывание Миссии ООН по стабилизации в Гаити (2004). Пассивная позиция ООН по отношению геноцида в Руанде (1994), интервенции войск НАТО на территорию Югославии (1999), несанкционированному вторжению США и их союзников на территорию Ирака (2003) приводят к критике международной организации. Одним из направлений такой критики был и остается предусмотренный в ст. 27 Устава ООН принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Так, в соответствии с пунктом 3 ст. 27 Устава «Решения Совета Безопасности... считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования...» [1, с. 18].

Известно, что на конференции в Думбартон-Оксе инициатором принципа, требовавшего единогласия пяти великих держав, входящих в Совет Безопасности, были США. Однако является ли предусмотрен-

ная в Уставе ООН идея использования принципа единогласия новеллой в международном праве? Конечно же нет. Этот принцип был закреплён в качестве универсальной нормы международного права в Статуте Лиги Наций. Поскольку Лига Наций, по сути, стала прообразом ООН, мы считаем, что изучение истории деятельности этой организации, а также ее учредительных документов имеет сугубо практическое значение, позволяя понять, какие ошибки были допущены в прошлом и не допустить их впредь. В связи с этим в настоящей статье будет дан юридический анализ закреплённому в ст. 5 Статута Лиги Наций принципу единогласия, который стал «ахиллесовой пятой» Лиги, а также показаны практические сложности, связанные с его применением.

Итак, в соответствии с абзацами 1 и 2 ст. 5 Статута Лиги Наций:

«...решения Ассамблеи или Совета принимаются представленными в них членами Лиги единогласно.

Любые процедурные вопросы, возникающие на заседаниях Ассамблеи или Совета, включая назначение комиссий, на которые возлагается расследование особых случаев, разрешаются Ассамблей или Советом, а решения выносятся большинством представленных в них членов Лиги» [2, с. 481].

Таким образом, согласно ст. 5, все решения Лиги, за исключением процедурных вопросов, должны были приниматься единогласно. Примечательно, что закреплённый в Статуте принцип единогласия также был продублирован в ст. 19 Регламента Ассамблеи Лиги Наций [3, с. 14] и в ст. 8 Регламента Совета Лиги [3, с. 18].

Вернемся к Статуту Лиги и зададим вопрос, что же понималось под «решениями», а что – под «процедурными вопросами»? К сожалению, однозначного ответа на этот вопрос мы не найдем ни в Статуте, ни в других документах Лиги. Невозможность однозначно определить, какие решения должны были приниматься единогласно, а какие – нет, породила практические трудности, связанные с применением на практике положений Статута Лиги.

Говоря о трудностях, связанных с практическим применением положений рассматриваемой статьи, нельзя не сказать о том, что ст. 5 обходила молчанием так называемые «пожелания», «рекомендации» и «предложения» Ассамблеи и Совета. Таким образом, Статут не позволял однозначно отнести эти определения ни к абзацу 1 ст. 5, т.е. к «решениям», ни к абзацу 2 ст. 5, т.е. к «процедурным вопросам». Поэтому возникла коллизия в практическом применении таких «положений», «рекомендаций», «предложений», а впоследствии и консультативных заключений Постоянной палаты международного правосудия. Так, некоторые авторы указывали, что «положения», «рекомендации» и «предложения» нельзя относить к процедурным вопросам, и для их принятия было необходимо единогласное согласие всех присутствующих членов Ассамблеи или Совета. Например, Дж. Фишер-Виллиамс считал, что любые волеизъявления Ассамблеи или Совета Лиги необходимо приравнивать к «решениям», поскольку они не содержали никаких четко выраженных инструкций и, следовательно, не могли подпадать под действие абзаца 2 ст. 5 [4, с. 432]. Другие же, напротив, предполагали, что в абзаце 1 ст. 5 говорилось только о «решениях», а все остальные «пожелания» носят рекомендательный характер и, следовательно, должны приниматься простым большинством голосов [5, с. 335].

Сложности в разграничении понятий «решение» и «вопросы процедуры» и связанной с ними процедурой голосования понимались не только учеными-правоведами, но и практическими политиками. Уже на первой Ассамблее Лиги представители Колумбии предложили вместо принципа единогласия и простого большинства голосов использовать единый принцип квалифицированного большинства в 2/3 голосов. Это сняло бы вопросы, связанные с разграничением актов Лиги на «решения» и «рекомендации», «пожелания» и «процедурные вопросы». Впоследствии предложение Колумбийской делегации было отклонено со ссылкой на то, что принцип единогласия является необходимой мерой для защиты государственного суверенитета [6, с. 54]. Со временем практика показала, что под «решением» (по смыслу абзаца 1 ст. 5) понимались лишь обязательные для государств-членов Лиги правовые предписания. Для всех других «пожеланий», «предложений» и т.д. достаточно было простого большинства голосов.

В отличие от Устава ООН, где принцип единогласия распространяется только на пять постоянных членов Совета Безопасности, в Статуте Лиги Наций не было определено количество участников, принимающих решение на заседаниях Ассамблеи или Совета. Таким образом, решение могло быть принято только после того как за него проголосовали бы все присутствовавшие на заседаниях Ассамблеи или Совета члены Лиги. Здесь же необходимо отметить, что в соответствии со ст. 19 Регламента Ассамблеи, если представитель государства воздержался от голосования, то он рассматривался как отсутствующий [3, с. 14-15]. В Регламенте Совета ничего не говорилось о положении воздержавшихся от голосования государств-членов, но можно предположить, что они также рассматривались как отсутствующие.

Теперь рассмотрим взаимодействие положений ст. 5 с другими статьями Статута Лиги. Прежде всего, обратим внимание на содержащиеся в Статуте исключения из предусмотренного принципа единогласия. В частности в абзаце 2 ст. 1 сказано, что *«все государства... могут стать членами Лиги, если за их прием в Лигу выскажется 2/3 Ассамблеи...»* [2, с. 480]. Изменение числа постоянных членов Совета Лиги зависело от одобрения кандидата большинством голосов Ассамблеи. Так, в абзаце 2 ст. 4 закреплено, что *«с одобрения большинства Ассамблеи Совет может назначать других членов Лиги, представительство которых в Совете будет с тех пор постоянным. Он может, также с одобрения большинства Ассамблеи, увеличивать число Членов Лиги, которые будут избраны Ассамблеей, чтобы быть представленными в Совете»* [2, с. 480-481]. В соответствии с абзацем 2 ст. 6 Генеральный секретарь Лиги назначался Советом с одобрения большинства Ассамблеи [2, с. 481].

Ст. 15, рассматривавшая процедуру решения международных споров при посредничестве Лиги Наций, содержала следующее положение: *«если спор не может быть урегулирован, то Совет составляет и публикует доклад, принятый либо единолично, либо большинством голосов, в котором излагаются обстоятельства спора...»* [2, с. 485]. При этом если доклад Совета принимался единогласно, то предполагалось, что члены Лиги не могли прибегнуть к войне против любого государства, подчинившегося сделанному в докладе выводам. Однако если доклад был принят большинством голосов, то *«стороны оставляют за собой право поступать, как они считают нужным для сохранения права и правосудия»* [2, с. 485]. В той же статье говорилось, что *«доклад, подготовленный Ассамблеей с одобрения представителей членов Лиги, представленных в Совете, и большинства других членов Лиги... имеет ту же силу, что и доклад Совета, единогласно принятый его членами»* [2, с. 486].

В соответствии с абзацем 5 ст. 16 каждый член Лиги, оказавшийся виновным в нарушении какого-

либо обязательства, вытекающего из Статута, мог быть исключен из международной организации. Решение об исключении должно было быть вынесено всеми представленными в Совете членами Лиги [2, с. 486]. И, наконец, в соответствии со ст. 26 «*поправки к Статуту будут вступать в силу после их ратификации всеми членами Совета Лиги и большинства членом Ассамблеи*» [2, с. 491].

Теперь рассмотрим статьи, содержавшие спорные положения о принятии решений при помощи принципа единогласия или большинства голосов.

Например, в абзаце 2 ст. 8 сказано, что «*Совет... подготавливает планы ограничения [вооружения]*» [2, с. 482]. Из текста статьи оставалось непонятным относились ли эти планы к «вопросам процедуры», поскольку они впоследствии требовали рассмотрения и принятия их национальными правительствами государств-членов Лиги. Или же эти планы относились к «решениям», и для их принятия требовалось единогласное согласие всех членом Совета Лиги.

Долю процессуальной неопределенности содержала и ст. 10, где говорилось об обязанности государств-членом Лиги защищать от внешней агрессии территориальную целостность и политическую независимость других членом Лиги. Так, в частности, было непонятно, каким образом Совет должен был определить агрессора, используя принцип единогласия или довольствуясь простым большинством голосов [2, с. 483]. Здесь можно предположить, что поскольку в соответствии с абзацем 2 ст. 10 Совет мог лишь определить меры по защите государственной целостности и политической независимости, но не предпринимать их, то это определение, по сути, являлось рекомендацией, поэтому было бы достаточно простого большинства голосов.

В соответствии со ст. 14 Статута, Совет и Ассамблея Лиги могли передавать на рассмотрение Постоянной Палаты Международного Правосудия любые споры и вопросы с целью получения от последней консультативных заключений. Однозначного ответа на вопрос: являлись ли обязательными для сторон спора консультативные заключения Постоянной палаты международного правосудия? нет ни в Статуте Лиги Наций, ни в Статуте Палаты. Так, например, даже после внесения в 1929 г. изменений в Статут Постоянной Палаты Международного Правосудия вопросы, требовавшие консультативного заключения Палаты, должны были быть представлены суду в виде письменного запроса, подписанного либо председателем Ассамблеи, либо председателем Совета [7]. Однако, по мнению большинства ученых-правоведов первой половины XX века консультативные заключения Постоянной палаты международного правосудия не обладали обязательной силой для государств-участников конфликта и, следовательно, Совет и Ассамблея Лиги могли передавать на рассмотрение Палаты любые споры, если за

это проголосовало большинство присутствующих на их заседаниях членом. Например, С. Энгель в своей работе, посвященной взаимоотношениям ст. 5 и ст. 14 Статута Лиги Наций, указывал, что если консультативные заключения Постоянной палаты международного правосудия не обладали обязательной силой для участников спора, то для вынесения решения о получении такого заключения было достаточно простого большинства голосов членом Совета или Ассамблеи. В противном случае должен был применяться принцип единогласия [6, с. 65-66].

Еще одной статьей, в которой оставалась непонятной процедура голосования, была ст. 19. В соответствии с ней «*Ассамблея может время от времени предлагать Членам Лиги приступать к пересмотру международных договоров, сделавшихся неприменимыми, а также международных положений, сохранение которых могло бы подвергнуть опасности всеобщий мир*» [2, с. 487]. Поскольку в ст. 19 указывалось, что Ассамблея может «время от времени» предлагать членам Лиги пересмотр международных договоров, то можно предположить, что решение о пересмотре международного договора зависело сугубо от желания Ассамблеи, и государства юридически не были обязаны следовать этому желанию. Таким образом, можно согласиться с теми специалистами в области международного права, которые считали, что для принятия решения Ассамблеи о пересмотре международного договора было достаточно простого большинства голосов присутствующих на ее заседании делегатов [напр., 5, с. 663].

В завершение статьи отметим, что отражение принципа единогласия в Статуте имеет двойственное значение. Этот принцип может быть охарактеризован положительно с точки зрения теории, поскольку он напрямую вытекал из принципа суверенного равенства государств-членом Лиги, указывая на демократичный характер международной организации, а также на то, что должен был быть услышан каждый голос и учтено каждое мнение. Отметим, что в своем подробном комментарии к Статуту Лиги Наций В. Шюкинг и Х. Веберг характеризовали принцип единогласия как гарантию от лоббирования тех или иных решений со стороны заинтересованной группой государств [5, с. 334]. В качестве примеров использования принципа единогласия при голосовании можно привести осуждение Лигой в 1933 г. японской агрессией по отношению к Китаю [8, с. 121], а также признание Советом Лиги в 1935 г. нарушения положений ст. 11 Статута со стороны Италии [9, с. 28].

В действительности же использование принципа единогласия привело к тому, что организация не могла принять практически ни одного серьезного решения по международным вопросам, поскольку последнее могло быть сорвано голосом даже одного государства. Так, например, на заседании Ассамблеи от 9 сентября 1935 г. была принята резолюция

о применении экономических санкций против Италии. Примечательно, что данная резолюция представляла собой не решение Лиги Наций как международной организации, а была согласием каждого члена Лиги на применение этих санкций. Понятно, что таким образом можно было избежать процедуры голосования, предусмотренной в абзаце 1 ст. 5, поскольку в противном случае вряд ли удалось применить санкции в отношении Италии.

2 декабря 1937 г. на заседании Ассамблеи Лиги была поставлена на голосование резолюция, допускавшая индивидуальную помощь испанскому правительству в борьбе с генералом Франко. Однако резолюция так и не была принята, поскольку против данного документа проголосовало всего 2 государства.

Таким образом, неточность и двойственность положений Статута привели к тому, что Лиге Наций не удавалось сформировать единую позицию ни по одному из международных конфликтов [8, с. 118]. Вместо этого принцип полного единогласия и громоздкая процедура принятия решений привели к обезличиванию ответственности каждого государства-члена организации по поддержанию международного мира и безопасности, что в итоге сделало Лигу Наций недееспособной.

Негативный опыт деятельности, в том числе и несовершенная форма принципа единогласия государств-членов Лиги были учтены при создании ООН. Некоторые ученые до сих пор не согласны с существующей ныне процедурой голосования в Совете Безопасности, считая, что имеющееся у каждого постоянного члена Совета Безопасности право вето позволяет рассматривать ООН как арену для лоббирования великими державами своих интересов. Так, например, Х. Фридман считал, что отсутствие у Генеральной Ассамблеи права отлагательного вето на решения Совета Безопасности, указывает на то, что по отношению к великим державам не возникает обязанности прислушиваться (при осуществлении мер по поддержанию всеобщего мира и безопасности) к рекомендациям мирового сообщества [10, с. 30].

На сегодняшний день великие державы, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности, играют в ООН двойную роль. С одной стороны, именно они несут огромную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, а с другой – их неспособность (или нежелание) найти компромиссное решение приводят к неудачам, которые затем приписывают ООН. Поэтому нам представляется весьма логичным закрепление в Уставе ООН принципа единогласия постоянных членов, поскольку этот принцип указывает как на особую роль великих держав в победе во Второй мировой войне, так и на их ответственность по поддержанию всеобщего мира и безопасности. К тому

же в Уставе ООН были учтены ошибки Лиги Наций, поэтому принцип единогласия распространяется не на все государства-члены ООН, что частично защищает от использования норм международного права в интересах отдельных политических групп.

Литература:

1. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Устав ООН. Действующее международное право. Документы в 2-х томах. Т. 1. – М., 2007. – 766 с.
2. Сидоров А.Ю., Клейменова Н.Е. Статут Лиги Наций. История международных отношений 1918-1939: учеб. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2008. – 640 с.
3. Der Völkerbund. Verfassung und Funktion. // Th. Niemeyer, C. Rühlmann, J. Spiropoulos. Verlag des Instituts für internationales Recht an der Universität. – Kiel, 1926. – 79 с.
4. Fischer-Williams J. Chapters on Current International Law and the League of Nation. – London, 1929. – 513 с.
5. Schücking W. und Wehberg H. Die Satzung des Völkerbundes. – 2 umgearbeitete Auflage. – Berlin: Verlag von Franz Vahlen, 1924. – 784 с.
6. Engel S. Art. und Art. Satz der Völkerbundsatzung. – Université de Genève, 1936. – 124 с.
7. Статут Постоянной палаты международного правосудия. – URL: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/documents/1920.12.16_statute.htm#_Toc160729701 (дата последнего посещения 25.08.2011).
8. Ушаков С.В. Исполнение решений Лиги Наций и механизм применения санкций // Московский журнал международного права. – М.: Международные отношения. – 2008. – № 1 (69). – С 113-125.
9. Афанасьева О. Краткий очерк истории Лиги Наций. – М.: ОГИЗ, Госполитиздат, 1945. – 40 с.
10. Friedmann H. Vom Völkerbund zur UNO. Wolfgang Rothe Verlag. – Gerabronn, 1953. – 39 с.

The Principle of Unanimity in International Law Revisited

Ju. Silchenko
The Kazan (Volga Region) Federal University

The paper presents detailed legal analysis of provisions of article 5 of the Statute of League of Nations that fixes the principle of unanimity while decisions are made by the states-participants of international organization. The author analyzes the connection of provisions of article 5 with other articles of the Statute of League, regulations of Assembly and Council of League of Nations.

Key words: principle of unanimity, League of Nations, the Statute of League of Nations.

