

Признание и непризнание в практике ООН



Курдюков Г.И.

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного и европейского права
Казанского государственного университета,
Заслуженный деятель науки Республики Татарстан

В статье рассматривается практика ООН по вопросам признания и непризнания в международном праве. В своих резолюциях органы ООН, прежде всего Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности, формировали правила признания и непризнания в отношении государств и политических режимов. Государства-члены ООН руководствовались этими правилами и предоставляли признания либо отказывали в нем. Координированные действия ООН развили системный подход в этом направлении.

За последние годы в науке международного права опубликованы работы о практике ООН по вопросам признания и непризнания в международном праве. По мнению большинства ученых, в ООН сформировался системный подход, она рассматривала факты, связанные с деколонизацией, отдельными территориальными образованиями и политическими режимами. Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности принимались резолюции, в которых устанавливались положения о законности или незаконности образований с позиции международного права. Резолюциями Совета Безопасности о непризнании стали применяться санкции в соответствии с главой VII Устава ООН. Со стороны ООН принимались меры, направленные на ликвидацию расистских режимов, реализацию права народов на самоопределение, на восстановление территориальной целостности государств и защиту основных прав и свобод человека. Список таких примеров большой, но первыми чаще всего называют Катангу, Ю. Родезию, Намибию, далее Кипр, Кувейт, Восточный Тимор и др. Резолюции ООН создавали правила непризнания или признания стату-

са рассматриваемых образований. Т.Д. Грант отмечает, что Д. Дюгард в книге «Признание и ООН» (1987 г.) подробно исследовал правила непризнания, осуществлению которых способствовала ООН [1, с. 280]. Координированные действия ООН совместно с государствами – членами формировали правила в этом направлении.

Рассмотрим отдельно некоторые примеры. Длительное время в ООН обсуждался **конголезский и родезийский кризисы**. Считается, что здесь впервые были приняты правила непризнания. Конголезский кризис связывают с Катангой (с 1972 г. – Шаба). В июле 1960 г. была совершена агрессия против Республики Конго (с 1964 г. – Демократическая республика Конго, а с 27 октября 1971 г. – Республика Заир). Бельгия вмешалась под предлогом защиты своих граждан. После того, как она ввела войска в Конго, глава местного правительства юго-восточной провинции Катанга М. Чомбе объявил об отделении этой провинции от республики и обратился к Бельгии за военной и финансовой помощью. Цель сепаратистов состояла в том, чтобы расчленив республику и сохранить кон-

троль над ее богатствами в руках иностранных монополий [2, с. 338-368].

14 июля 1960 г. Совет Безопасности ООН принимает резолюцию: 1) вывести оккупационные бельгийские войска со всей территории Конго; 2) оказать помощь правительству Конго в сохранении территориальной целостности Республики. 22 июля и 9 августа 1960 г. по заявлению главы конголезского правительства П. Лумумбы Совет Безопасности вновь подтвердил свое решение от 14 июля 1960 г. 17-20 сентября 1960 г. состоялась IV Чрезвычайная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, созванная для рассмотрения конголезской проблемы.

24 апреля 1961 г. Совет Безопасности вновь принимает резолюцию (169), которая осудила политику сепаратизма администрации правительства Катанга, производившуюся с помощью ресурсов извне и руками иностранных наемников. Резолюция потребовала немедленного прекращения такой деятельности. Хотя Совет Безопасности не заявил каких-либо явных утверждений, свидетельствующих о требовании не признавать так называемое государство Катанга, но тем не менее исследователи считают, что он принял правило непризнания [1, с. 278]. В дальнейшем это правило было закреплено организацией вооруженных сил ООН. В декабре 1962 г. войска ООН заняли Катангу. 30 декабря 1964 г. Совет Безопасности предложил всем государствам воздержаться от вмешательства во внутренние дела Конго и потребовал немедленного вывода войск наемников. Контроль за выполнением этой резолюции возлагался на ОАЕ (ныне Африканский Союз).

Таким образом, на примере Катанги видно, как формировалось правило непризнания. Отделение Катанги было признано незаконным, а Совет Безопасности указал на принципы международного права: территориальной целостности государства и невмешательства в его внутренние дела. Важно отметить, что Совет Безопасности оценил данную ситуацию на основе главы VII Устава ООН и принял решение о вооруженных силах ООН. Ни одно государство не дало международно-правового признания Катанге.

Более целенаправленные меры Совет Безопасности предпринял в отношении **Ю. Родезии**. В 1964 г. в результате распада Федерации

Родезии и Ньясаленда независимыми государствами стали Замбия (Северная Родезия) и Малави (Ньясаленд). В Южной Родезии (африканское название Зимбабве), которая находилась под управлением Великобритании, европейские поселенцы (белое меньшинство) во главе с Я. Смитом создали государственную администрацию [3, с. 554-555]. 11 ноября 1965 г. Родезийский фронт белого меньшинства провозгласил независимость Ю. Родезии. 12 ноября 1965 г. Совет Безопасности ООН призвал все государства не признавать незаконный режим расистского меньшинства в Ю. Родезии и воздержаться от оказания ему какой бы то ни было помощи. С 1965 г. по 1980 г. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности проводили правила непризнания самопровозглашенного государства Ю. Родезия, которое не представляло большинства населения. В резолюции 217 (1965 г.) Совет Безопасности определил ситуацию в Ю. Родезии как угрожающую международному миру и безопасности и призвал все государства не признавать эту незаконную власть и не поддерживать с ней каких-либо дипломатических или других отношений. Непризнание Ю. Родезии связывается с применением санкций [4, с. 98].

Великобритания не признала Ю. Родезию и ввела санкции. 10 марта 1968 г. Совет Безопасности принимает резолюцию об экономических санкциях и других мерах бойкота Ю. Родезии. После того, как 2 марта 1970 г. режим Смита объявил Ю. Родезию республикой, Совет Безопасности принимает резолюцию (277) о всеобъемлющих санкциях против Ю. Родезии. Совет Безопасности постановил, что государства-члены Организации должны воздержаться от признания незаконного режима и оказания ему какой бы то ни было помощи. В соответствии со статьей 41 Устава государства-члены ООН должны немедленно порвать все дипломатические, консульские, торговые, военные и другие отношения, которые они могут иметь с незаконным режимом в Ю. Родезии, и прекратить всякое представительство, которое у них может существовать на этой территории. Кроме того, государства должны принять надлежащие меры для приостановления любого членства, в том числе ассоциированного в специализированных учреждениях ООН, а также любых

международных или региональных организаций. Был создан Комитет Совета Безопасности по санкциям против Ю. Родезии.

На примере Ю. Родезии видно, как Совет Безопасности отстаивал правила непризнания, ввел систему санкций и организационные меры. Ни одно государство не признало Ю. Родезию. Правда, ЮАР и Португалия вплоть до 1975 г. поддерживали дипломатические отношения, но не на посольском уровне, тем самым нарушали резолюцию 277 Совета Безопасности, но каких-либо мер к ним не было принято. В 1980 г. в результате реализации права на самоопределение черным большинством населения Ю. Родезии возникло новое государство Зимбабве, и таким образом правило непризнания расистского режима переросло в правило признания нового государства как законного образования.

В последующие годы ООН продолжала выработать правила непризнания и признания, в частности в отношении **ЮАР и Намибии**. В 1920 г. Лига Наций передала мандат на управление Намибией властям Южно-Африканского Союза (ныне ЮАР). После Второй мировой войны ЮАР отказалась включить Намибию в систему международной опеки и оккупировало ее. Международный суд ООН в консультативном заключении от 11 июля 1950 г. о международном статусе Юго-Западной Африки (Намибии) постановил, что Южно-Африканский Союз не имеет права изменять международный статус Юго-Западной Африки, и такое право принадлежит Союзу в том случае, если он действует с согласия ООН [5, с. 14].

26 августа 1966 г. началась вооруженная борьба народа Намибии во главе с Народной организацией Юго-Западной Африки (СВАПО) против южно-африканской оккупации. СВАПО получила индивидуальное и коллективное признание [6, с. 135-142].

27 октября 1966 г. резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (2145) отменила мандат ЮАР на управление территорией Намибии. Юридически Намибия стала находиться под управлением ООН. В 1967 г. был учрежден Совет ООН для Намибии, задача которого состояла в подготовке территории к получению независимости. Совет Безопасности в резолюции 385 от 30 января 1976 г. потребовал, чтобы ЮАР безотла-

гательно выступила с официальным заявлением о проведении свободных выборов в Намибии под наблюдением и контролем ООН. В дальнейшем Совет Безопасности более четко и жестко устанавливает правила непризнания о незаконном пребывании ЮАР на территории Намибии и требует предоставления ее народу независимости. В резолюциях 276 (1970 г.) и 283 (1970 г.) Совет Безопасности подтверждает незаконность пребывания ЮАР на территории Намибии и ее актов и призвал государства-члены ООН воздержаться от каких-либо действий, в том числе и торговых отношений с ЮАР. Совет Безопасности постановил, что ни одно государство не должно принимать меры, направленные на признание или поддержку присутствия ЮАР в Намибии.

Что касается государств, не являющихся членами ООН, то, хотя они не связаны статьями 24 и 26 Устава ООН, резолюция 276 Совета Безопасности призывает их оказывать помощь ООН в ее действиях, предпринимаемых в отношении Намибии. В связи с этим интересно отметить консультативное заключение Международного суда ООН от 21 июня 1971 г. Он, во-первых, назвал юридические последствия для государств-членов ООН, вызываемые продолжающимся присутствием ЮАР в Намибии: 1) государства обязаны признать незаконность и недействительность такого присутствия; 2) государства обязаны воздерживаться от вступления в договорные отношения с ЮАР во всех случаях, когда она пытается предпринимать действия от имени или в отношении Намибии; 3) государства обязаны воздерживаться от направления в ЮАР дипломатических или специальных миссий, консульских работников; 4) государства обязаны воздерживаться от вступления в экономические и другие отношения с ЮАР от имени Намибии. Во-вторых, по мнению Международного суда, прекращение действия мандата и объявления незаконным присутствия ЮАР в Намибии касаются всех государств, поскольку *erga omnes* провозглашается незаконность ситуации, сохраняющейся в нарушение международного права [5, с. 100-101].

В 1978 г. Канада, Франция, ФРГ, Великобритания и США внесли в Совет Безопасности предложение о проведении выборов в Намибии в учредительное собрание под эгидой ООН. Со-

вет Безопасности поддержал рекомендации Генерального секретаря ООН об осуществлении этого предложения. Был назначен специальный представитель по Намибии и учреждена группа ООН об оказании помощи в переходный период (ЮНТАГ). Генеральный секретарь ООН и его представитель вели переговоры, что привело к заключению в 1988 г. соглашения на юге Африки. ЮНТАГ осуществляло наблюдение за всем процессом выборов в Учредительное собрание Намибии. В марте 1990 г. Намибия стала независимым государством, а в апреле – членом ООН и получила международно-правовое признание. Интересно отметить, что присягу первого президента Намибии принимал Генеральный секретарь ООН [7, с. 363-365].

В связи с ЮАР и Намибией ООН рассматривала вопрос о так называемых южно-африканских бантустанах (хоумленды), которые ЮАР создала на своей территории в Намибии. Это были искусственные, марионеточные государства (сателлиты). ООН призвала международное сообщество не признавать эти псевдонезависимые образования, такие, например, как Транскей, Венда и др. Генеральная Ассамблея ООН в резолюции от 17 декабря 1965 г. (2074) осудила политику создания бантустанов. В резолюциях 1976 г. и 1977 г. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности призвали государства не признавать бантустаны. Четвертая конференция неприсоединившихся стран (Алжир, 5-9 сентября 1973 г.) в своей резолюции осудила политику создания бантустанов, направленную на balkанизацию территории и раздел народа по этническим признакам, которая идет в разрез с понятием подлинного африканизма. А пятая конференция (Коломбо, 16-19 сентября 1976 г.) приняла «Резолюцию о непризнании южно-африканских бантустанов». Резолюция «настоятельно рекомендует всем государствам и обязывает государства-члены движения не признавать никаких бантустанов...» [8, с. 192, 275].

На примере ЮАР и Намибии ООН продолжила установление правил непризнания и признания. Здесь выделяются более жесткие предписания в отношении ЮАР и применения к ней международно-правовых санкций. Прослеживается обязанность выполнять резолюции Совета Безопасности всеми государствами.

Юридическое обоснование правила непризнания дается Международным судом ООН. ООН более четко намечает инструментальные подходы: создание комитета по санкциям, групп наблюдения и контроля за выборами, соблюдение прав человека. В конечном счете, это привело к признанию органа национально-освободительного движения СВАПО, непризнанию марионеточных государств и возникновению нового государства Намибии.

В дальнейшем практика ООН по вопросам непризнания и признания заявленных образований становилась более системной, целенаправленной и институциональной. ООН способствовала становлению молодых государств, народ которых ранее не имел своей государственности. Постепенно проявлялась тенденция к выработке согласованных действий между органами ООН и ее государствами-членами. Правда, не всегда ООН добивалась поставленных целей, здесь играли роль многие факторы, в том числе и позиция постоянных членов Совета Безопасности [9, с. 34-35]. Методы преодолений разногласий приводили к согласованному общему интересу. Одним из последних примеров является **Восточный Тимор**. Операции ООН в В. Тиморе были названы самыми всеобъемлющими и в некоторых отношениях самыми трудными за всю историю ООН [10, с. 2].

В 1960 г. Генеральная Ассамблея ООН внесла В. Тимор в список самоуправляющихся территорий. Согласно ст. 73. Устава ООН, Португалия, по резолюциям Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, приняла на себя ответственность за управление территорией, народ которой еще не достиг полного самоуправления. В 1974 г. Португалия, как управляющая держава, признала право народа В. Тимора на самоопределение и независимость.

В ноябре 1975 г. Революционный фронт за независимость В. Тимора (ФРЕТИЛИН) провозгласил независимость В. Тимора. Между политическими партиями В. Тимора вспыхнула гражданская война. Воюющие стороны разделились: одна из них провозгласила независимость В. Тимора как самостоятельного государства, другая – независимость и присоединение к Индонезии. Португалия ушла из В. Тимора, заявив, что она не в состоянии кон-

тролировать ситуацию. Индонезия объявила о присоединении В. Тимора как своей провинции и сформировала «временное правительство». Португалия прервала отношения с Индонезией и обратилась в Совет Безопасности ООН.

Генеральная Ассамблея ООН в резолюции 31/53 от 1 декабря 1976 г. не признала объединение В. Тимора с Индонезией, поскольку народ территории не имел возможности свободно осуществлять свое право на самоопределение и независимость. Свои резолюции Генеральная Ассамблея подтвердила в 1978 г. и 1989 г. Совет Безопасности ООН в резолюции 389 от 22 апреля 1976 г. призвал все государства уважать территориальную целостность В. Тимора а также неотъемлемое право его народа на самоопределение. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности потребовали, чтобы Индонезия вывела свои войска.

С этого времени начинаются основные этапы действий и операций ООН в В. Тиморе [7, с. 365-367]. ООН не признала ни законность «временного правительства» (собрания), ни аннексии В. Тимора Индонезией и продолжала считать Португалию законной управляющей державой. По просьбе Генеральной Ассамблеи ООН в 1983 г. Генеральный секретарь начал переговоры с Индонезией и Португалией в целях содействия справедливому и полному урегулированию. 5 мая 1999 г. Индонезия, Португалия и ООН заключили ряд соглашений, предусматривающих, что ООН проведет всенародный опрос населения В. Тимора с тем, чтобы выяснить, готово ли оно согласиться со статусом особой автономии, предложенным Индонезией. Если автономия будет отвергнута, за этим последует отделение Восточного Тимора от Индонезии и переход, под властью ООН, к независимости [11, с. 31].

На основе этих соглашений 11 июня 1999 г. была создана Миссия ООН в Восточном Тиморе (МООНВТ), она организовала и провела регистрацию избирателей и официальное голосование. 78,5 % избирателей отвергли предложение об автономии в составе Индонезии. Началась волна насилия, и в результате ожесточенного конфликта было перемещено свыше 70 % жителей в Западный Тимор. УВКБ оказало гуманитарную помощь и обеспечило защиту

160000 беженцам, провело большую работу по реконструкции жилья в Восточном Тиморе. В связи с серьезными нарушениями прав человека, совершенных в 1999 г. в Восточном Тиморе, была создана независимая комиссия экспертов для анализа ситуации с судебным преследованием за эти преступления, которая представила свой доклад Совету Безопасности ООН.

Действуя в соответствии с главой VII Устава ООН, Совет Безопасности в сентябре 1999 г. санкционировал отправку Международных сил в Восточный Тимор (МСВТ), которые помогли в восстановлении порядка. В октябре 1999 г. Совет Безопасности сформировал Временную администрацию ООН в Восточном Тиморе (ВА-ООНВТ). Она была наделена полной законодательной и исполнительной властью на период перехода Восточного Тимора к независимости и поддержания мира и безопасности. Временная администрация установила гражданское правление на всей территории.

30 августа 2001 г. более 90 % избирателей выбрало Учредительное собрание, которое приняло первую Конституцию. 20 мая 2002 г. Восточный Тимор обрел независимость. Учредительное собрание было преобразовано в национальный парламент, новое государство назвали Тимор-Лешти, и 27 сентября оно стало 191 государством-членом ООН. 20 мая 2002 г. вышел Указ Президента РФ «О признании Российской Федерацией Восточного Тимора и об установлении с ним дипломатических отношений».

После получения независимости была создана Миссия ООН по поддержке Восточного Тимора (МООНПВТ), учрежденная Советом Безопасности 17 мая 2002 г. Ее мандат предусматривал оказание содействия зарождающемуся государству в создании основных структур управления. Для сохранения достигнутых завоеваний и для оказания Тимору-Лешти помощи в достижении полного самообеспечения Совет Безопасности в резолюции 1543 (2004) постановил продлить мандат МООНВТ на период в шесть месяцев после 20 мая 2004 г. с целью последующего его продления на еще один, заключительный период в шесть месяцев. Масштабы операции были сокращены, а ее задачи пересмотрены с учетом изменившихся обстоя-

тельств на местах. Правительство Тимора-Лешти взяло на себя ответственность за поддержание безопасности и стабильности в стране.

На примере Восточного Тимора видно, как ООН подтверждала установленные правила непризнания и признания и вводила новые правила. Решения ООН были учредительными (правовыми) актами формирования нового суверенного государства [12, с. 101], и ООН помогала строить государственность отдельным народам.

Можно сделать вывод, что всеобщая практика ООН, ее политические и правовые решения формировали нормы международно-правового непризнания и признания. При этом рассматривались конкретные виды: государства, борющиеся народы, правительства и политические режимы. В актах ООН прослеживается обязанность непризнания государствами-членами ООН тех или иных образований. Несомненно, здесь проявилась системность и целенаправленность действий ООН. Как отмечает К. Хиллгрубер, непризнание есть отказ в правовом статусе [13, с. 494-495]. Как правило, государства выполняли резолюции Совета Безопасности о непризнании. Вместе с тем не было решений о принятии мер в отношении государств, не выполнявших резолюции Совета Безопасности.

Практика ООН показывает, что до сих пор остается актуальным вопрос о кодификации института международно-правового признания, куда бы вошли нормы, закрепляющие критерии непризнания [9, с. 27].

ООН на определенном этапе создавала правила признания и непризнания в связи с реализацией принципа равноправия и самоопределения народов. С завершением процесса деколонизации встал вопрос о судьбе этого принципа. В частности, М.В. Филимонова отмечает, что «настоящий этап нормативного совершенствования принципа может пойти в двух направлениях – наполнение его новым содержанием с учетом требований времени или его исключения из перечня основных принципов как выполнившего свое предназначение» [14, с. 97].

Одной из новых тенденций является исследование принципа равноправия и самоопределения народов и территориальной целостности государств во взаимосвязи и в рамках сложившихся государств, прежде всего федеративных и многонациональных. С.В Черниченко пишет, что «реализация принципа самоопределения народов в современных условиях не должна нарушать территориальной целостности и политического единства государств» [15, с. 18]. Новая практика ООН идет в этом направлении. Например, она признала Эритрею, где в 1993 г. был проведен плебисцит и провозглашено отделение Эритреи от Эфиопии. ООН признала территориальную целостность Кипра и не признала провозглашение Турецкой Республики Северного Кипра.

И все-таки практика ООН и государств не дает однозначного ответа на поставленные вопросы. Здесь много политики и индивидуального подхода. Особенно это относится к последним фактам, таким как отделение Косово от Сербии, провозглашение независимости Южной Осетии и Абхазии и их международно-правовое признание Российской Федерацией. Но это тема для отдельного исследования

Литература:

1. Grant Th.D. East Timor, the U. N. system, and enforcing non-recognition in international law // *Vanderbilt journal of transnational law*. – Band. – 2000. – Vol. 33. – Nr. 2.
2. Советский Союз в Организации Объединенных Наций. – Том 2. – М., 1965.
3. История дипломатии. – Т.V. – М., 1979.
4. Brownle I. *Principles of Public International Law*. Fourth edition Oxford. – New York, 1990.
5. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда (1948-1991). ООН. – Нью-Йорк, 1993.
6. Старушенко Г.Б. Мировой революционный процесс и современное международное право. – М., 1978.
7. Основные факты об Организации Объединенных Наций. – М., 2005.
8. Движение неприсоединения в документах и материалах. – М., 1979.
9. Фельдман Д.И. Признание государств в современном международном праве. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1965.
10. Аннан К.А. Общая судьба – новая решимость / Годовой доклад о работе Организации за 2000 год. – Нью-Йорк, 2000.
11. Аннан К.А. Предотвращение войн и бедствий: глобальный вызов растущих масштабов. Годовой доклад о работе Организации за 1999г. – Нью-Йорк, 1999.
12. Игнотенко Г.В. От колониального режима к национальной государственности. – М., 1966.
13. Hillgruber Ch. The Admission of New States to the International Community // *European journal of International Law*. – 1998. – № 9.
14. Международное публичное право: Учебник. / Отв.ред. К.А. Бекашев. – М., 2005.
15. Черниченко С.В. Принцип самоопределения народов (современная интерпретация) // *Московский журнал международного права*. – 1996. – № 4.

Recognition and Non-recognition in UN Procedures

The article under study concerns UN procedures of recognition and non-recognition in international law. UN authorities, particularly General Assembly and Security Council formulated the rules of recognition and non-recognition towards the states and political regimes in their resolutions. States-UN members followed the rules and granted recognition or withheld. UN coordinated actions developed the system approach.

