

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

УДК 341.121

Ю.С. СИЛЬЧЕНКО,

аспирант

Казанский (Приволжский) федеральный университет

ВЛИЯНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТАТУТА ЛИГИ НАЦИЙ НА ИНТЕРЕСЫ ГОСУДАРСТВ, НЕ ВХОДИВШИХ В ЕЕ СОСТАВ

В рамках представленной научной статьи проведен подробный правовой анализ положений статута Лиги Наций, затрагивающих интересы третьих государств. Особое внимание автор уделяет ст. ст. 11, 17–20, в которых закрепляется неравное положение третьих государств по отношению к государствам-членам Лиги Наций. При этом в статье приведены примеры практической деятельности Лиги по урегулированию международных конфликтов. Эти примеры позволяют утверждать, что Лига Наций рассматривалась, в том числе и третьими государствами, как гарант международного мира и беспристрастный посредник при урегулировании конфликтов.

Принятие в 1945 г. устава ООН стало переломным моментом развития современного международного правопорядка, поскольку теперь на смену доминировавшей многие века концепции господства силы пришла концепция господства права и справедливости [1, с. 12]. Но стала ли ООН в действительности форумом, одинаково равно учитывающим мнение всех государств по наиболее актуальным проблемам международного развития? Этот вопрос возник сразу же после создания ООН, и до сих пор на него нет однозначного ответа.

Истории уже известна ситуация, когда стремление «великих» держав к мировому господству и осуществлению собственных интересов в обход норм международного права привело к трагедии мировой войны. Мы говорим о Лиге Наций.

На наш взгляд, между Лигой Наций и ООН существует много общего: на это указывают история и цели их создания (обе организации возникли в результате самых кровопролитных войн в истории человечества и должны были способствовать укреплению межгосударственного сотрудничества для обеспечения всеобщего мира и безопасности),

относительное сходство главных органов (например, такие основные органы Лиги, как Ассамблея и Совет, нашли «второе рождение» в Уставе ООН). Именно в статуте Лиги Наций впервые были закреплены такие основополагающие принципы, как поддержание международного мира и безопасности, отказ от «тайной» дипломатии, добросовестное выполнение международных договоров, обращение к третейскому разбирательству для разрешения международных споров и конфликтов.

Изучая положения статута Лиги Наций, мы приходим к выводу, что все статьи, затрагивающие интересы третьих государств, можно условно разделить на две группы: 1) статьи, в которых ничего не говорилось о не входивших в Лигу государствах и напрямую не затрагивались их интересы; 2) статьи, непосредственно отражавшие права и интересы третьих государств.

Сначала рассмотрим статьи, опосредованно затрагивающие интересы третьих государств. Общим для этой группы статей является то, что они касаются международных договоров, заключенных с государствами, не входящими в состав Лиги Наций.

Так, ст. 18 устанавливает требование об обязательной регистрации международных договоров, заключаемых государствами-членами Лиги Наций. В своем комментарии к этой статье В. Шюкинг и Х. Веберг признают, что ни одно международно-правовое соглашение не должно иметь обязательной юридической силы до тех пор, пока оно не будет зарегистрировано [2, с. 651].

Однако из текста ст. 18 следовало, что ее положения об обязательной регистрации касались лишь государств, входивших в состав Лиги Наций. Поэтому закрепленные в этой статье нормы распространялись на международные договоры и соглашения, сторонами которых были только государства-члены Лиги [3, с. 487]. При этом государство, не входившее в Лигу Наций, не могло обратиться в Секретариат с просьбой зарегистрировать заключенный договор. Значит, незарегистрированный договор, заключенный государством, не являющимся членом Лиги, с государством, входившим в состав международной организации, мог быть признан недействительным. А поскольку обратиться в Секретариат с просьбой зарегистрировать заключенный договор могло только государство-член Лиги, то, следовательно, добросовестное исполнение взятых на себя международных обязательств целиком зависело от интересов контрагента-члена Лиги.

В соответствии со ст. 19 Ассамблея была вправе предлагать пересмотр сделавшихся неприменимыми международными договорами и положениями, сохранение которых могло бы подвергнуть опасности всеобщий мир [3, с. 487]. Примечательно, что Ассамблея могла предлагать пересмотр абсолютно любого международного договора. Ни положения статута Лиги Наций, ни Регламент Ассамблеи не закрепляли никаких ясно выраженных условий, которые могли стать основанием для пересмотра международных договоров. Поэтому можно предположить, что ст. 19 допускала пересмотр международных договоров, сторонами которых являлись и государства, не входившие в Лигу Наций [4, с. 367].

Однако наибольшее влияние на интересы третьих государств имели положения ст. 20, согласно которой все договоры, заключенные государствами-членами Лиги и не совместимые с положениями ее статута, должны быть признаны недействительными [3, с. 488]. При этом в

самом статуте ничего не говорилось о том, распространялись ли нормы о недействительности международных договоров, несовместимых с его положениями, на договоры, ранее заключенные с третьими государствами. Так, по мнению В. Шюкинга и Х. Веберга, положения ст. 20 в отношении заключаемых в будущем договоров должны быть применимы также и в случаях, если стороной договора будет являться третье государство [2, с. 666]. Что же касается договоров, заключенных еще до принятия статута, то, по мнению Л. Оппенгейма, государства-члены должны были освободиться от обязательств по таким договорам [4, с. 370].

Таким образом, согласно ст. 20, договор, заключенный государством до его вступления в Лигу, с государством, не вступившим в международную организацию, не считается недействительным. Однако обязательства по такому договору должны были быть прекращены, так как в противном случае для государства-члена Лиги возникал правовой конфликт. И это неудивительно, ведь, с одной стороны, оно было связано обязательствами, вытекающими из положений статута Лиги, а с другой – должно было выполнять обязательства заключенного договора. Здесь же необходимо отметить, что из положений статута не совсем понятно, кто был вправе определять, противоречит ли договор, заключаемый государством, положениям статута Лиги Наций или нет.

Завершая рассмотрение первой группы статей, отметим, что положения ст. ст. 18–20 влекли за собой юридически значимые последствия лишь для государств-членов Лиги. При этом неточные и расплывчатые формулировки этих статей косвенно затрагивали интересы третьих государств, изначально установив неравное положение сторон договора и сделав принцип добросовестного исполнения ранее взятых на себя обязательств исключительно зависимым от интересов государств-членов Лиги.

Как уже было сказано выше, ко второй группе относились статьи, в которых непосредственно затрагивались интересы третьих государств. Здесь прежде всего необходимо сказать несколько слов о ст. ст. 3 и 4, в которых закреплялась равная компетенция Ассамблеи и Совета по всем вопросам, входившим в сферу действия Лиги или затрагивавшим всеобщий мир [3, с. 480–481].

Так как положения этих статей достаточно расплывчатые, то теоретически Лига Наций могла вмешаться в любые международные конфликты, в том числе в те, сторонами которых были только третьи государства (если на наличие такого конфликта обратило бы ее внимание государство-член Лиги).

Однако основной статьей, положения которой напрямую затрагивали интересы не входивших в Лигу государств, была ст. 17, согласно которой, в случае возникновения международного спора, Совет Лиги должен был предложить государству, не являющемуся членом Лиги, принять на себя обязательства, лежащие на членах международной организации, и на условиях, признанных Советом справедливыми. Если государство соглашалось с приглашением, то в отношении него должны были применяться ст. ст. 12–16, но с оговоркой, допускающей изменения, сочтенные Советом необходимыми. Таким образом, уже в тексте абз. 1 ст. 17 содержатся две оговорки, которые могли воспрепятствовать равному положению сторон спора [3, с. 487]. Если же приглашенное государство отказывалось принимать на себя обязательства, налагаемые на Члена Лиги, то против него должны были применяться санкции, предусмотренные ст. 16. Из этого можно сделать вывод, что в ст. 17 прямо указывалась возможность ведения войны всех государств-членов Лиги против государства, не входящего в состав международной организации. Вместе с тем в статуте ничего не говорилось о том, применимы ли эти же санкции в отношении государства-члена Лиги, которое начало военные действия против третьего государства, согласившегося принять на себя возлагаемые Лигой обязательства. Таким образом, мы вновь видим, что государство, не являвшееся членом Лиги Наций, но принявшее на себя обязательства ее члена, находилось в заведомо неравном положении по сравнению с государствами-членами Лиги.

На неравное положение не входивших в Лигу государств указывало еще и то, что согласно абз. 1 ст. 11, обратить внимание на угрозу войны могло только государство-член Лиги [3, с. 483]. Из этого следует, что, если инициатором военных действий будет государство-член Лиги, то международная организация не вправе самостоятельно вмешаться и разрешить возникший конфликт до тех пор, пока

на это ей не укажет любое государство, входящее в ее состав.

Если же ни одно из спорящих государств не входило в состав Лиги Наций, то, исходя из смысла ст. 17 статута, международная организация также могла вмешаться в конфликт после того, как любое государство-член Лиги обратит внимание организации на возникший спор. Только после этого Совет мог предпринять необходимые меры и вынести рекомендации, способные привести к разрешению конфликта [3, с. 487].

Таким образом, ст. ст. 11 и 17 допускали право Лиги Наций вмешаться в международный конфликт с целью его урегулирования. Однако каким образом происходило осуществление положений этих статей на практике? Мы приведем несколько наиболее красноречивых примеров, показывавших деятельность Лиги Наций по урегулированию международных конфликтов, сторонами которых были третьи государства.

Так, 5 сентября 1920 г. Польша обратила внимание Совета Лиги Наций на военное столкновение между польскими и литовскими войсками из-за Виленского края. И Польша, и Литва считали эту область своей. Литва, не являвшаяся государством-членом Лиги Наций, согласилась, в соответствии со ст. 17, принять на себя обязательства, лежащие на членах этой международной организации. После рассмотрения спора Совет предложил ряд временных мер, которые должны были обеспечить проведение плебисцита, чтобы население Виленского края могло само решить судьбу спорной области. Однако, не дожидаясь принятия каких-либо мер, корпус польского генерала Л. Желиговского захватил город Вильно и всю прилегающую к нему область. Совет Лиги подал протест на действия генерала, и 29 ноября 1920 г. было заключено перемирие, после чего начались переговоры о судьбе спорной территории, которые не привели к ощутимым результатам [5, с. 56]. Позже спор был передан на рассмотрение Конференции союзных послов в Париже, которая 18 марта 1923 г. постановила, что Виленский край должен войти в состав Польши.

В марте 1921 г. Германия, еще не состоявшая в Лиге Наций, обратилась с протестом на действия стран Антанты, которые, в нарушение условий Версальского мирного договора, заняли города

Дюссельдорф, Дюинсбург и Рурорт. Однако Лига Наций даже не начала рассматривать заявление Германии [5, с. 92].

Вместе с тем решения Лиги Наций в случае рассмотрения споров между государством-членом Лиги и государством, не входящим в международную организацию, выносились и в пользу последнего. Так, 24 июня 1921 г. Совет Лиги принял резолюцию, в которой официально признавались суверенные права Финляндии на Аландские острова [5, с. 50–54].

В качестве примеров посреднической деятельности Лиги Наций можно выделить также протест Венгрии, поданный на действия государств Малой Антанты в ноябре 1920 г. (протест был отклонен со ссылкой на положения ст. 11 статута). В ноябре 1921 г. Финляндия подала в Совет Лиги ходатайство с просьбой провести расследование, касающееся положения финской автономии в Восточной Карелии. Поскольку переговоры с СССР были безрезультатными, Совет обратился за консультативным заключением в Постоянную палату международного правосудия, которая указала на то, что ни одно государство, без его согласия, нельзя заставить участвовать в урегулировании споров путем посредничества или арбитража. Поэтому Совет Лиги Наций может выступать посредником в урегулировании возникшего спора только после того, как СССР согласится принять на себя обязательства, вытекающие из положений ст. 17 статута Лиги [6, с. 92–93].

Рассмотренные нами примеры с Венгрией, Германией и Литвой указывают на то, что государства, не входившие в состав Лиги, обращались к международной организации за помощью, призывая ее в качестве независимой инстанции к участию в урегулировании конфликта и соглашаясь принимать на себя положения ее статута. К тому же обращение в Постоянную палату международного правосудия за консультативным заключением и решение вопроса об Аландских островах в пользу Финляндии, то есть государства, не входившего в состав Лиги, свидетельствовали о том, что международная организация отстаивала интересы не только своих членов, но и третьих государств.

Таким образом, мы видим, что взаимоотношения Лиги Наций с государствами, не входившими в ее состав, но видевшими в ней эффективного

гаранта по урегулированию международных споров и поддержанию всеобщего мира, имели как положительные, так и отрицательные моменты.

Главной ошибкой Лиги Наций было стремление осуществлять только посредническую деятельность путем ведения переговоров. При этом нельзя забывать, что, несмотря на положения ст. 16 статута, закреплявшей возможности применения санкций против государства-агрессора, применение или неприменение санкций в конкретном случае чаще всего зависело от решения каждого отдельного государства-члена Лиги. Это связано с тем, что предусмотренный ст. 5 принцип единогласия фактически позволял любому государству заблокировать принятие резолюции о применении санкций [3, с. 481]. Одновременно с этим в распоряжении Лиги Наций не было никаких международных военных сил, поэтому международная организация не располагала сколько-нибудь эффективными возможностями по предотвращению акта агрессии. Еще более негативно на авторитете Лиги Наций сказывалась деятельность держав Антанты, которые не считали себя связанными положениями статута международной организации. Об этом, в частности, свидетельствует описанный нами случай захвата немецких городов в 1921 г.

В завершение статьи отметим, что многие принципы и идеи, возникшие под эгидой Лиги Наций, оказали существенное влияние на становление и последующее развитие современного международного права. Однако мировому сообществу не менее важно учитывать и допущенные Лигой ошибки и промахи, дабы избежать их повторения.

Более чем полувековая деятельность ООН позволяет прийти к выводу, что Организация достигла значительных успехов в вопросах социального и экономического развития государств, а также в области защиты прав человека. Вместе с тем в сфере поддержания всеобщего мира и безопасности наблюдается иная картина: ООН до сих пор не способна оперативно реагировать на международные конфликты и предотвращать их. Притом такие события, как проведенная без мандата ООН интервенция в 1999 г. войск НАТО на территорию Югославии и отсутствие санкций со стороны ООН; несанкционированное вторже-

ние США и их союзников на территорию Ирака (2003); вмешательство сил международной коалиции во внутренний конфликт в Ливии (2011), подрывают авторитет ООН, поскольку некоторые «великие» державы, как и в случае с Лигой Наций, не считают себя связанными положениями устава международной организации, если они противоречат их интересам.

Список литературы

1. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. Действующее международное право. Документы в 2-х т. Т. 1. – М.: «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2007. – 766 с.

2. Schücking W. und Wehberg H. Die Satzung des Völkerbundes. – 2 umgearbeitete Auflage / Berlin.: Verlag von Franz Vahlen, 1924. – 784 Ss.

3. Статут Лиги Наций // Сидоров А.Ю., Клейменова Н.Е. История международных отношений 1918–1939 гг. – М.: ЗАО Центрполиграф, 2008. – 640 с.

4. Оппенгейм Л. Международное право: Мир. Т. 1: Полут. 1 / под ред. С.Б. Крылова; пер. с англ. Г. Лаутерпахта. – М.: Инostr. лит., 1948. – 407 с.

5. Иванов Л.Н. Лига Наций. – М., 1929. – 150 с.

6. Weinberg B. Völkerbund und Nichtmitgliedsstaaten. Zugleich ein Beitrag zur allgemeinen Rechtslehre und den Strukturproblemen des Völkerrechts. Münster i. Westf.: Helios-Verlag G.m.b.H, 1932. – 106 Ss.

В редакцию материал поступил 18.03.11

Ключевые слова: право международных договоров, международные споры, Лига Наций, статут Лиги Наций, интересы третьих государств.
