

view of the trends of globalization which creates a new context of the international security and influences the mechanism of the international legal regulation of the international cooperation. The author argues that under conditions of globalization the leading role in regulating the fight against terrorism belongs to the universal anti-terrorist treaties. On the basis of the analysis of the general theoretic provisions concerning the international treaty-based legal regulation of the international cooperation, and considering the specificity of the above-mentioned international treaties, the author suggests the concept of the «universal anti-terrorist treaties» and defines it.

Key words: terrorism, globalization, international legal regulation of the fight against terrorism, UN, universalization of the international legal regulation, universal anti-terrorist treaties.

УДК 341.218.2

І. Є. ХМЕЛЬОВА

Ілона Євгеніївна Хмельова, аспірант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИЗНАННЯ УРЯДІВ: КЛАСИЧНІ ПІДХОДИ ТА СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

У Резолюції Інституту міжнародного права 1936 р. «Про визнання нових держав та їхніх урядів» зазначалося, що «визнання нового уряду вже визнаної держави є вільним актом, яким одна або кілька держав констатують, що певна особа або група осіб здатні керувати державою, яку бажають представляти, і заявляють про свої наміри підтримувати з нею або з ними відносини»¹. Окремо слід відзначити, що мова про визнання уряду йде лише за умови його приходу до влади неконституційним шляхом. Проте на практиці питання конституційності зміни влади є дуже дискусійним, адже іноземні держави часто зловживають цим аспектом, надаючи двозначні оцінки задля досягнення власних політичних інтересів.

Саме тому дослідження міжнародної практики визнання урядів та міжнародно-правовий аналіз даного питання є дуже актуальним. Крім того, навіть досвід України, коли її уряд після Революції Гідності певний час безпідставно не визнавався Російською Федерацією, демонструє, що дане питання не втрачає своєї важливості. На жаль, держави продовжують зловживати цим аспектом для досягнення власних інтересів.

Визнання урядів досліджувалося як класиками міжнародного права, так і сучасними юристами-міжнародниками. Ця тема також була детально вивчена Асоціацією міжнародного права в ході аналізу інституту визнання. Проте необхідним є не лише визначення тенденцій розвитку визнання урядів, але і надання пропозицій для вдосконалення даної практики. Метою статті є встановлення основних підходів до визнання урядів у міжнародному праві та розробка можливих шляхів забезпечення відповідності сучасної практики міжнародних відносин засадам міжнародного права.

Визнання нового уряду має зовсім інший характер та правові наслідки, ніж визнання держав. Адже якщо у випадку визнання держав йдеться також про міжнародну правосуб'єктність, визнання уряду означає лише його здатність репрезентувати державу в міжнародних відносинах, тобто уряд визнається єдиним та законним представником держави. Проте, хоча на міжнародну правосуб'єктність держави не впливає зміна урядів на її території, відмова у визнанні уряду часто позбавляє державу можливості ефективно реалізувати права на міжнародній арені.

У доктрині зазначається, що невизнання уряду може мати два правових аспекти: по-перше, мова може йти про те, що з точки зору незалежності та ефективності (асpekt, який певною мірою має відношення і до статусу держави) його не можна розглядати як уряд, або, по-друге, що держава, яка утримується від визнання, не бажає мати нормальних відносин з відповідними урядами та державою. Таким чином, невизнання має більш політичний характер, ніж невизнання держав, адже небажання вступати в нормальні відносини частіше виражається в невизнанні урядових органів. Визнання в контексті добровільного встановлення відносин може бути поставлено в залежність від демократичного характеру режиму, згоди на ті чи інші вимоги чи прийняття певних зобов'язань, наприклад, щодо захисту національних меншин. З точки зору встановлення добровільних двосторонніх відносин невизнаний уряд знаходиться не у кращому становищі, ніж невизнана держава². Слід відзначити, що такий підхід до визнання урядів не може відповідати сучасному рівню розвитку міжнародного права, адже фактично підпорядковує визнання політичній доцільності. Зокрема, просте небажання підтримувати з новим урядом нормальні відносини не може вважатися адекватною передумовою для його невизнання. Адже з точки зору міжнародного права для того, щоб певний суб'єкт отримав підстави для визнання чи невизнання уряду, мають існувати обґрунтовані сумніви у правомірності приходу такого уряду до влади. Суверенітет та рівноправність проявляються в тому, що ніхто не може змусити державу активно співпрацювати з новим урядом іншої держави. Проте це не означає, що держава може самовільно не визнавати будь-який новий іноземний уряд, адже певною мірою це може вважатися втручанням у внутрішні справи.

Історично визнання урядів справді часто використовувалося для здійснення політичного тиску. Прикладом може слугувати меморандум держдепартаменту США 1927 р., в якому говорилося: «Ми контролюємо

долю Центральної Америки... Дотепер Центральна Америка завжди розуміла, що уряди, які ми визнаємо і підтримуємо, залишаються при владі, тоді як ті, які ми не визнаємо і не підтримуємо, зазнають краху»³.

Щодо вирішення питання визнання або невизнання уряду в доктрині існує певна юридична суперечність. Класики міжнародного права, зокрема Гуго Гроцій, підтримували так звану доктрину законності. Її суть полягає у тому, що уряд, який приходить до влади, є законним не через те, що він контролює країну та керує нею де-факто, а через те, що його поява відповідає встановленому в державі правопорядку та конституційним нормам. Трансформована версія даної доктрини була сформована міністром закордонних справ Еквадору Карлосом Тобаром і була затверджена Конвенцією держав Центральної Америки від 20 грудня 1907 р. (укладена Гватемалою, Гондурасом, Коста-Рікою, Нікарагуа, Сальвадором). Відповідно до ст. 1 даної Конвенції уряди сторін, що домовляються, не визнають уряд, який може прийти до влади в одній з п'яти республік унаслідок державного заколоту чи революції, спрямованих проти вже визнаного уряду, поки вільно обраний уряд не реорганізує країну в конституційних формах⁴. К. Тобар визначив, що держави, хоч і не прямо, проте можуть втручатися в механізми формування урядів інших держав, і формою такого втручання може бути невизнання⁵. Дана доктрина була спрямована проти практики численних переворотів у Латинській Америці й у 1963 р. була підтримана президентом Венесуели Р. Бетанкурором⁶. Слід відзначити, що в деяких джерелах зазначається, що К. Тобаром у 1907 р. вперше було сформовано конститутивну доктрину визнання, яка в подальшому була визнана президентом США Вільсоном і тому ще називається доктриною Тобара-Вільсона. Втім така позиція лише зміщує різні категорії, пов'язані з визнанням у міжнародному праві⁷.

Протилежна точка зору сформована в доктрині Естрада, що передбачає автоматичне визнання урядів за будь-яких обставин. У комюніке мексиканського міністра закордонних справ про визнання держав від 27 вересня 1930 р. було сформовано позицію мексиканського уряду про те, що визнання уряду означає втручання у внутрішні справи інших держав. Зокрема, комюніке засуджувало «образливу практику, яка, крім того, що зазіхає на суверенітет інших націй, веде до того, що внутрішні справи останніх можуть бути предметом оцінки з боку інших урядів, що беруть на себе тим самим роль критика, який виносить позитивну або негативну оцінку з питання про законність режиму»⁸. Це давало підстави Мексиці не висловлюватись з питань визнання урядів, щоб уникнути зазіхань на суверенітет інших держав. І хоча дана доктрина не враховує політичних міркувань та розбіжностей між підтримкою дипломатичних стосунків та визнанням, вона набула значного поширення⁹.

Сучасна практика визнання урядів часто спирається на доктрину ефективного контролю, яка полягає у тому, що ефективний контроль нового уряду над територією держави є основною вимогою при вирішенні питання його визнання. Наприклад, у заяві заступника міністра закордонних справ Великобританії 1970 р. зазначалось, що визнання уряду залежить від його ефективності, що полягає у повазі до нього більшості населення та контролі над значною частиною території відповідної держави¹⁰. Заява Держдепартаменту США 1990 р. мала таке формулювання: «Встановлення офіційних відносин з урядом будь-якої держави має місце, якщо він здійснює ефективний контроль на своїй території та здатен брати на себе і виконувати міжнародні зобов'язання»¹¹. Слід відзначити, що такий прагматичний підхід значно спрощує прийняття рішень для держав, у той же час вносячи до такого рішення політичні мотиви. Адже нині не є юридично обґрунтованим, наприклад, таке поняття як «значна територія». Крім того, в умовах демократичного правління часто трапляються ситуації, коли прихильники та противники певного уряду є майже однаковими за чисельністю.

Слід відзначити, що визнанню урядів характерна й інша тенденція. У 1980 р. уряд Великобританії зробив заяву про те, що більше не буде надавати визнання урядам, окремо від держав. Ще до цього у 1965 р. подібний підхід прийняли Бельгія та Франція, а до кінця 1980-х років він був сприйнятий багатьма державами, зокрема Канадою та Австралією. Втім, у доктрині існує думка про те, що значення такого підходу не можна перебільшувати, адже держави на практиці зберегли за собою можливість відповідно реагувати на неконституційні режими, просто така реакція була перенесена в іншу площину¹².

Окремим питанням залишається визнання урядів у вигнанні, щодо чого можливі дві різні ситуації. По-перше, коли весь уряд з політичних, економічних чи інших причин змушений покинути власну державу. Слід відзначити, що за такої ситуації мова йде не стільки про визнання, скільки про політичне питання: приймати чи не приймати даний уряд та чи давати йому можливість працювати. Іншою є ситуація, коли два чи більше угруповання визначають себе як законний уряд, або коли іноземна держава, не визнаючи конституційний уряд, визнає інший. І хоча тут практика держав неоднозначна, міжнародне право говорить про те, що такі утворення можуть бути визнані як уряд у майбутньому, проте не під час існування та діяльності законного конституційного уряду¹³. У доктрині були зроблені спроби виробити критерії визнання уряду у вигнанні, а саме: тісний зв'язок такого уряду зі своїм народом та наявність підпорядкованих йому військових формувань¹⁴. Проте якщо перший критерій ще не викликає особливих заперечень, то другий не завжди має місце на практиці.

Доктринально прийнято вважати, що визнання урядів у міжнародному праві виконує наступні функції: запевнення, що тільки режими, які дістали визнання, визнаються як уряди відповідних держав; гарантії новим урядам, що їхній статус буде поважатися; інформація судам, урядовим установам і громадянам держави, яка визнає, про те, що певний режим дійсно є урядом даної держави¹⁵. Щодо наслідків визнання, то вважається, що лише юридично визнаний уряд має право претендувати на державне майно закордоном, наприклад, архіви, банківські вклади, нерухоме майно¹⁶. І хоча практика держав у цьому напрямі різноманітна, за загальним правилом уряди не мають жодних прав перед національними судами держав, які їх не визнали.

Юридичні наслідки визнання урядів доводять важливість встановлення єдиних критеріїв. На думку автора, підходи до визнання урядів суттєво змінюються. Водночас, не можна погодитися з пропозиціями вилучення цієї сфери з міжнародно-правового регулювання. Наприклад, колишній суддя Міжнародного Суду ООН Річард Бакстер зазначав: «Правовий інститут, який породжує більше проблем, ніж вирішує, повинен бути відкинутим і заміненим робочими угодами, які є гнучкими і реалістичними. Часткове відкликання права з цієї галузі міжнародних відносин буде сприяти підтримці відносин з державами, у яких відбуваються позаконституційні зміни урядів, що є позитивним»¹⁷. Проте відмова від міжнародно-правового регулювання – це простий шлях вирішення наявних проблем. Значно кращий варіант – розробка універсальної кодифікації, яка б додала правової визначеності даній сфері.

Третя доповідь Асоціації міжнародного права¹⁸ щодо визнання продемонструвала, що більшість держав поступово відмовилися від визнання урядів. При цьому, вони все ж резервують за собою можливість використати дану правову категорію і визначають, що таке визнання має правові наслідки. Крім того, сучасними тенденціями є спроби не використовувати сам термін «визнання урядів», замість якого застосовується «визнання режиму», «визнання законного чи офіційного представника народу або держави». При цьому держави наполягають, що такі терміни не є синонімічними до визнання урядів. На думку автора, така практика є спробою уникнути поширення будь-яких міжнародно-правових критеріїв до вказаних ситуацій. При цьому, важливим для правового аналізу все одно буде не те, як певний акт називає держава, а сутність та зміст такого акту. Це має бути враховано при розробці майбутньої кодифікації, положення якої мають поширюватися і на випадки, коли держава прямо не заявляє, що має місце визнання уряду.

У доповіді також вказано, що «рішення про вибір режиму, який буде підтримуватися, приймається індивідуально у кожному випадку, при цьому до уваги беруться, зокрема, ефективність режиму, національні інтереси, позиція, висловлена регіональними та міжнародними організаціями, дотримання демократичних і конституційних процедур»¹⁹. Слід зазначити, що потрібно розмежовувати два різних питання: підстави підіймати питання про визнання урядів (і тут мова йде про неконституційність приходу до влади) та підстави визнавати або не визнавати певний уряд (на думку автора, такими критеріями мають бути ефективність певного режиму та його прихильність до норм та принципів міжнародного права, перш за все – у сфері захисту прав людини).

Таким чином, визнання урядів має власні особливості та потребує окремого міжнародно-правового регулювання. Оскільки таке визнання має юридичні наслідки, необхідним є зменшення впливу політичного фактору на цю сферу. Крім того, для унеможливлення в майбутньому використання визнання урядів як елемента політичного тиску чи втручання у внутрішні справи, доцільно встановити дворівневу оцінку для визначення правомірності такого визнання: на першому етапі слід встановити, чи має певна держава взагалі ставити питання про невизнання чи визнання певного режиму у якості уряду; на другому етапі відповідно до чітко визначених критеріїв потрібно встановити, чи відповідає певне утворення вимогам, які висувуються до урядів.

¹ Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві: сучасна теорія та практика // Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх вирішення. Зб. матеріалів конференції «Міжнародний правопорядок: сучасні проблеми та їх розв'язання. До 125-річчя від Дня народження Володимира Михайловича Корецького», [Текст] / [упор. І. М. Проценко] ; [за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Н. Денисова]. – Л. : СПОЛЮМ, 2015. – 316 с. – С. 50–59.

² Броунли Я. Международное право (в двух книгах): Книга первая [текст] / Я. Броунли / перевод С. Н. Адрианова / под ред. Г. И. Тункина. – М.: Прогресс, 1977. – 536 с. – С. 154–155.

³ Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: Учебник [текст] / И. И. Лукашук. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 371 с. – С. 318.

⁴ Мицик В. В. Вказана праця.

⁵ Grant Thomas D. The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution [text] / Thomas D. Grant // Greenwood Publishing Group, 1999. – 257 p. – P. 100.

⁶ Дмитрієв А. І., Муравйов В. І. Міжнародне публічне право: Навч. посібник [текст] / Відп. редактори Ю. С. Шемшученко, Л. В. Губерньський. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 640 с. – С. 129.

⁷ Тимченко Л. Д. Международное право: Учебник [текст] / Л. Д. Тимченко. – Х.: Консум, 1999. – 528 с. – С. 35.

⁸ Теліпко В. Е., Овчаренко А. С. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. [текст] / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко / За заг. ред. Теліпко В. Е. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 608 с. – С. 115.

⁹ Дмитрієв А. І., Муравйов В. І. Вказана праця. – С. 128.

¹⁰ Shaw Malcolm N. International law: Sixth edition [text] / Malcolm N. Shaw. – Cambridge: Cambridge University press, 2008. – 1542 p. – P. 455.

¹¹ Лукашук И. И. Вказана праця. – С. 319.

¹² Shaw Malcolm N. Вказана праця. – P. 459.

¹³ Мицик В. В. Вказана праця.

¹⁴ Теліпко В. Е., Овчаренко А. С. Вказана праця. – С. 116.

¹⁵ Дмитрієв А. І., Муравйов В. І. Вказана праця. – С. 129.

¹⁶ Лукашук И. И. Вказана праця. – С. 320.

¹⁷ Galloway, L. Thomas Recognizing foreign governments : the practice of the United States [text] / L. Thomas Galloway. – Washington: American Enterprise Institute, 1978, foreword. – 191 p.

¹⁸ Draft Conference Report 2016 Johannesburg [Electronic resource] // International Law Association. – 18 p. – Access mode: <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/F3C40FDC-0DA2-4391-A8A404B464039C42>

¹⁹ Там само. – P. 18.

Резюме

Хмельова І. Є. Визнання урядів: класичні підходи та сучасні тенденції.

Визнання урядів має важливе значення для міжнародних відносин. У той же час, визнання або невизнання певного уряду часто використовувалося як інструмент тиску чи втручання у внутрішні справи іноземної держави. Така практика не відповідає засадам міжнародного права. Саме тому дослідження визнання урядів є актуальним питанням, а розробка критеріїв такого визнання є важливою для розвитку міжнародних відносин. Стаття присвячена вивченню природи визнання урядів, основних підходів до такого визнання, правових наслідків відповідного акту визнання. У статті пропонується використовувати дворівневу оцінку для визначення правомірності такого визнання: зокрема, необхідно встановити, чи існують обставини, які дозволяють певній державі ініціювати питання визнання чи невизнання іноземного уряду, і лише потім застосовувати відповідні критерії до нового уряду.

Ключові слова: міжнародне право, визнання в міжнародному праві, інститут визнання, визнання урядів, міжнародні відносини.

Резюме

Хмелева И. Е. Признание правительств: классические подходы и современные тенденции.

Признание правительств имеет важное значение для международных отношений. В то же время, признание или непризнание определенного правительства часто использовалось как инструмент давления или вмешательства во внутренние дела иностранного государства. Такая практика не соответствует принципам международного права. Именно поэтому исследование признания правительств является актуальным вопросом, а разработка критериев такого признания важна для развития международных отношений. Статья посвящена изучению природы признания правительств, основных подходов к такому признанию, правовых последствий соответствующего акта признания. В статье предлагается использовать двухуровневую оценку для определения правомерности такого признания: в частности, необходимо установить, существуют ли обстоятельства, которые позволяют определенному государству инициировать вопрос признания или непризнания иностранного правительства, и только потом применять соответствующие критерии в новом правительстве.

Ключевые слова: международное право, признание в международном праве, институт признания, признание правительств, международные отношения.

Summary

Khmeleva I. Recognition of governments: classical approaches and current trends.

The recognition of governments is rather important for international relations. At the same time, the recognition or non-recognition of a certain government was often used as an instrument of pressure or interference in the internal affairs of a foreign state. Such practice does not comply with the principles of international law. That is why the analysis of recognition of governments is an important issue, and the elaboration of criteria for such recognition is essential for the development of international relations. This essay deals with the nature of the recognition of governments, basic approaches to this recognition, and legal consequences of the act of recognition. The essay proposes to determine the legality of such recognition using two basic steps: in particular, it is necessary to determine whether there are circumstances that allow certain state to initiate the recognition or non-recognition of a foreign government, and then apply the appropriate criteria to the new government.

Key words: international law, recognition in international law, institute of recognition, recognition of governments, international relations.