

ПРАВО В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРЕЛОМЛЕНИИ

Памятники права

ЛИГА НАЦИЙ

Сегодня многие задают вопрос: отвечает ли ООН вызовам современности, готова ли противостоять новым угрозам, с которыми сталкивается мировое сообщество. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо вспомнить, как давно мировое сообщество задумалось над проблемой сохранения мира.

Предшественником ООН была Лига Наций, первая всемирная организация, в цели которой входили сохранение мира и развитие международного сотрудничества. Формально была основана 10 января 1920 г. и прекратила существование 18 апреля 1946 г. с образованием ООН.

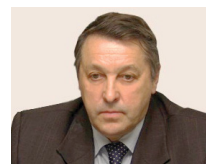
В Лиге Наций нашли свое практическое выражение идеи и проекты, предлагавшиеся начиная с XVII в. вплоть до Первой мировой войны. Из 65 крупных государств, существовавших на планете в 1920 г., все, за исключением США и Саудовской Аравии (образованной в 1932 г.), в тот или иной период состояли членами Лиги.

Основными целями Лиги Наций было сохранение мира и улучшение условий человеческой жизни. К числу мер, применяемых для сохранения мира, относились сокращение и ограничение вооружений; обязательства государств — членов Лиги выступить против любой агрессии; взаимные соглашения по арбитражу, юридическому урегулированию или осуществлению специальных расследований Совета Лиги; соглашения членов Лиги о взаимных действиях в применении экономических и военных санкций. В дополнение к этим основным условиям был принят целый ряд различных положений, например о регистрации договоров и защите меньшинств.

Несмотря на то, что Лиге Наций удалось урегулировать — в той или иной степени успешно — более 40 политических конфликтов, ее усилия по разрешению основных противоречий путем использования параграфа 16 Устава Лиги о коллективной безопасности привели к ее ослаблению и прекращению деятельности.

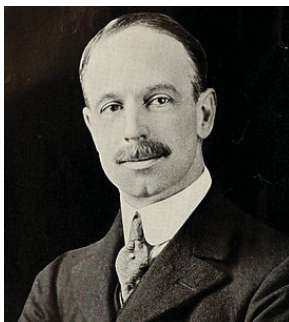
Неудачи Лиги Наций в решении политических проблем часто заслоняют ее достижения в социальной и гуманитарной области, преуменьшают значение ее деятельности в сфере международной экономической политики и финансового регулирования, международных сообщений и системы транзита, в улучшении системы здравоохранения во многих странах мира, в научном сотрудничестве, кодификации международного права, подготовке конференций по разоружению и в других социальных и гуманитарных областях. К успехам следует отнести установление контроля за распространением опиума и работоторговлей (в основном женщинами).

Кроме того, были достигнуты значительные успехи в защите прав и интересов молодежи. Лига Наций была тесно связана со своим юридическим органом — Постоянной палатой международного правосудия, имевшей собственную структуру и принимавшей самостоятельные решения. Кроме того, Лига тесно сотрудничала со многими международными организациями, которые не имели с ней официальных или исторически сложившихся связей.



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
главный редактор
журнала «Вестник
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»,
доктор юридических наук,
профессор

© Ю. Г. Шпаковский, 2020



Первый Генеральный секретарь Лиги Наций почтенный сэръ Джемс Эрик Друммонд, Командор Ордена Михаила и Георгия, кавалер Ордена Бани

Исключение СССР из членов Лиги в 1939 г. привело к тому, что в ее составе осталась лишь одна великая держава — Великобритания. В критические дни, предшествовавшие сентябрю 1939 г., ни одна из стран не прибегла к помощи Лиги; к январю 1940 г. Лига Наций прекратила свою деятельность по урегулированию политических вопросов.

На последней сессии Ассамблеи Лиги 18 апреля 1946 г. было принято решение о передаче имущества и материальных ценностей Лиги Организации Объединенных Наций, а ее социальные и экономические функции были объединены с деятельностью Экономического и социального совета ООН.

Устав Лиги Наций¹

Высокие Договаривающиеся Стороны, принимая во внимание, что для развития сотрудничества между народами и для гарантии их мира и безопасности, важно принять некоторые обязательства не прибегать к войне, поддерживать в полной гласности международные отношения, основанные на справедливости и чести, строго соблюдать предписания международного права, признаваемые отныне действительным правилом поведения правительств, установить господство справедливости и добросовестно соблюдать все налагаемые договорами обязательства во взаимных отношениях организованных народов, принимают настоящий Статут, который учреждает Лигу Наций.

Статья 1

1. Первоначальными членами Лиги Наций являются те из подписавшихся, имена которых значатся в Приложении к настоящему Уставу, а также государства, равным образом названные в Приложении, которые приступят к настоящему Уставу без всяких оговорок, посредством декларации, сданной в Секретариат в течение двух месяцев до вступления в силу Устава, о чем будет сделано оповещение другим членам Лиги.

2. Все государства, доминионы или колонии, которые управляются свободно и которые не указаны в Приложении, могут сделаться членами Лиги, если за их допущение выскажутся две трети Ассамблеи (Собрания), поскольку ими будут даны действительные гарантии их искреннего намерения соблюдать международные обязательства и поскольку они примут положения, установленные Лигой касательно их военных, морских и воздушных сил и вооружений.

3. Всякий член Лиги может, после предварительного, за два года, предупреждения, выйти из Лиги, при условии, что он выполнил к этому моменту все свои международные обязательства, включая и обязательства по настоящему Уставу.

Статья 2

Деятельность Лиги, как она определена в настоящем Уставе, осуществляется Ассамблеей и Советом, при которых состоит постоянный Секретариат.

¹ Устав Лиги наций разработан специальной комиссией, созданной на Парижской мирной конференции 1919—1920 гг. и включен в Версальский мирный договор 1919 г. и другие договоры, завершившие Первую мировую войну (Устав вступил в силу 10 января 1920 г.).

Статья 3

1. Ассамблея состоит из представителей членов Лиги.
2. Она собирается в установленное время и во всякий другой момент, если того требуют обстоятельства, в месте пребывания Лиги или в таком другом месте, какое может быть назначено.
3. Ассамблея ведает всеми вопросами, которые входят в сферу действия Лиги и которые затрагивают всеобщий мир.
4. Каждый член Лиги может насчитывать не более трех представителей в Ассамблее и располагает лишь одним голосом.

Статья 4

1. Совет состоит из представителей главных союзных и объединившихся держав (Примеч.: США, Британская империя, Франция, Италия и Япония), а также из представителей четырех других членов Лиги. Эти четыре члена Лиги назначаются по усмотрению Ассамблеи и в те сроки, которые она пожелает избрать. Впредь до первого назначения Ассамблеей представители Бельгии, Бразилии, Испании и Греции являются членами Совета.
2. С одобрения большинства Ассамблеи Совет может назначать других членов Лиги, представительством которых в Совете будет с тех пор постоянным (Примеч.: В силу этого параграфа Устава Германия была избрана постоянным членом Совета 8 сентября 1926 г.). Он может с такого же одобрения увеличивать число членов Лиги, которые будут избраны Ассамблеей, чтобы быть представленными в Совете (Примеч.: 25 сентября 1922 г. количество членов Совета, выбираемых Ассамблеей, было увеличено до шести, а 8 сентября 1926 г. — до девяти).
- 2-а. Ассамблея установит, большинством в две трети голосов, порядок избрания временных членов Совета, в частности определит срок их участия в нем и условия нового избрания. (Эта поправка вступила в силу 29 июля 1926 г.)
3. Совет собирается, когда того требуют обстоятельства, и, по меньшей мере, один раз в год, в месте пребывания Лиги или в таком другом месте, которое может быть назначено.
4. Совет ведает всеми вопросами, входящими в сферу действия Лиги и затрагивающими всеобщий мир.
5. Всякий член Лиги, не представленный в Совете, приглашается посылать для присутствия в нем представителя, когда в Совет вносится вопрос, особенно затрагивающий его интересы.
6. Каждый член Лиги, представленный в Совете, располагает лишь одним голосом и имеет лишь одного представителя.

Статья 5

1. Поскольку не имеется определенно противоположных постановлений настоящего Устава или положений настоящего Договора, решения Ассамблеи или Совета принимаются единогласно членами Лиги, представленными в собрании.
2. Всякие вопросы о процедуре, возникающие на собраниях Ассамблеи или Совета, включая назначение комиссий, на которые возлагается расследование особых случаев, разрешаются Ассамблеей или Советом, и решение выносится большинством членов Лиги, представленных на собрании. <...>

Статья 6

1. Постоянный Секретариат устанавливается в месте пребывания Лиги. Он включает в себя Генерального секретаря, а также необходимых секретарей и необходимый персонал. <...>

Статья 7

1. Местом пребывания Лиги устанавливается Женева.

Статья 8

1. Члены Лиги признают, что сохранение мира требует ограничения национальных вооружений до минимума, совместимого с национальной безопасностью и с выполнением международных обязательств, налагаемых общим выступлением.

2. Совет, учитывая географическое положение и особые условия каждого государства, подготовливает планы этого ограничения в целях рассмотрения и вынесения решения различными правительствами.

3. Эти планы должны составить предмет нового рассмотрения, а в случае надобности — пересмотра по меньшей мере каждые десять лет.

4. После их принятия различными правительствами предел вооружений, установленный таким образом, не может быть превышаем без согласия Совета.

5. Принимая во внимание, что частное производство снаряжения и военного материала вызывает серьезные возражения, члены Лиги поручают Совету дать заключение о мерах, способных устранить его пагубные последствия, учитывая нужды тех членов Лиги, которые не могут изготовлять снаряжение и военный материал, необходимые для их безопасности.

6. Члены Лиги обязуются обмениваться самым откровенным и исчерпывающим образом всеми сведениями, относящимися к масштабу их вооружений, к их военным, морским и воздушным программам и к состоянию тех из отраслей их промышленности, которые могут быть использованы для войны.

Статья 9

Постоянная комиссия будет образована для представления Совету своих заключений о выполнении постановлений статей 1 и 8 и равным образом по общим военным, морским и воздушным вопросам.

Статья 10

Члены Лиги обязуются уважать и сохранять против всякого внешнего нападения территориальную целость и существующую политическую независимость всех членов Лиги. В случае нападения, угрозы или опасности нападения Совет указывает меры к обеспечению выполнения этого обязательства.

Статья 11

1. Определенно объявляет, что всякая война или угроза войны затрагивает ли она прямо или нет кого-либо из членов Лиги, интересуется Лигу в целом и что последняя должна принять меры, способные действительным образом оградить мир наций. В подобном случае Генеральный секретарь немедленно созывает Совет по требованию всякого члена Лиги.

2. Кроме того, объявляется, что всякий член Лиги имеет право дружественным образом обратить внимание Ассамблеи или Совета на всякое обстоятельство, способное затронуть международные отношения и, следовательно, грозящее поколебать мир или доброе согласие между нациями, от которого мир зависит.

Статья 12

1. Члены Лиги соглашаются, что если между ними возникнет спор, могущий повлечь за собой разрыв, то они подвергнут его либо третейскому разбирательству, либо судебному разрешению, либо рассмотрению Совета. Они соглашаются еще, что они ни в коем случае не должны прибегать к войне до истечения трехмесячного срока после решения третейских судей или судебного постановления, или доклада Совета.

2. Во всех случаях, предусмотренных этой статьей, решение третейских судей или судебное постановление должно быть вынесено в течение разумного срока, а доклад Совета должен быть составлен в течение шести месяцев, считая со дня представления спора на его рассмотрение.

Статья 13

1. Члены Лиги соглашаются, что если между ними возникнет спор, могущий, по их мнению, быть разрешенным третейским судом или судебным постановлением, и если этот спор не может быть удовлетворительно урегулирован дипломатическим путем, то вопрос будет полностью подвергнут третейскому разбирательству или судебному разрешению.

2. Объявляются принадлежащими к числу вопросов, вообще подлежащих третейскому или судебному разрешению, споры, которые относятся к толкованию какого-либо договора, ко всякому вопросу международного права, к наличию всякого факта, который, будучи установлен, составил бы нарушение международного обязательства, или к объему и способу возмещения, следуемого за такое нарушение.

3. Судом, на рассмотрение которого должны передаваться все подобного рода споры, будет являться Постоянная палата Международного суда (Правосудия), учрежденная в соответствии со статьей 14, или всякий другой трибунал, о котором стороны, участвующие в споре, согласятся между собой или который является установленным какой-либо существующей между ними конвенцией.

Статья 14

Совету поручается изготовить проект Постоянной палаты Международного суда и представить его членам Лиги. Эта Палата будет ведать всеми спорами международного характера, которые стороны передадут ей. Она будет давать также консультативные заключения по всем спорам и по всем вопросам, которые будут внесены в нее Советом или Ассамблеей.

Статья 15

1. Если между членами Лиги возникает спор, могущий повлечь за собой разрыв, и если этот спор не будет подвергнут третейскому или судебному разбирательству, предусмотренному в статье 13, то члены Лиги соглашаются представить его Совету. Для этого достаточно, чтобы один из них указал на этот спор Гене-

ральному секретарю, который принимает все меры для полного расследования и рассмотрения.

2. В кратчайший срок стороны должны сообщать ему изложение их дела со всеми относящимися сюда фактами и оправдательными документами. Совет может распорядиться об их немедленном опубликовании.

3. Совет прилагает усилия к тому, чтобы обеспечить урегулирование спора. Если ему это удастся, то он публикует в той мере, в какой сочтет нужным изложение, передающее факты, соответствующие разъяснения и условия этого урегулирования.

4. Если спор не мог быть урегулирован, то Совет составляет и публикует доклад, принятый либо единогласно, либо по большинству голосов, для осведомления об обстоятельствах спора, а также решения, предлагаемые им, как наиболее справедливые и наиболее подходящие к случаю.

5. Всякий член Лиги, представленный в Совете, может равным образом публиковать изложение фактов, относящихся к спору, и свои собственные выводы.

6. Если доклад Совета принят единогласно, причем голоса представителей сторон не учитываются при установлении этого единогласия, то члены Лиги обязуются не прибегать к войне против всякой стороны, которая сообразуется с выводами доклада.

7. В том случае, когда Совету не удастся достигнуть принятия его доклада всеми его членами, кроме представителей участвующих в споре сторон, члены Лиги оставляют за собой право поступать, как они считают подходящим для сохранения права и правосудия.

8. Если одна из сторон утверждает и если Совет признает, что спор касается вопроса, предоставляемого международным правом исключительно ведению внутренней юрисдикции этой стороны, то Совет констатирует это в докладе, не предлагая какого-либо решения вопроса.

9. Совет может во всех случаях, предусмотренных в настоящей статье, внести спор в Ассамблею. Ассамблея должна будет заниматься рассмотрением спора также и по ходатайству одной из сторон; это ходатайство должно быть представлено в течение четырнадцати дней, считая с момента, когда спор внесен в Совет.

10. Во всяком деле, переданном Ассамблее, постановления настоящей статьи и статьи 12, относящиеся к действиям и полномочиям Совета, равным образом применяются к действиям и полномочиям Ассамблеи. Условлено, что доклад, составленный Ассамблеей с одобрения представителей членов Лиги, представленных в Совете, и большинства других членов Лиги, за исключением в каждом случае представителей участвующих в споре сторон, имеет ту же силу, как и доклад Совета, единогласно принятый его членами, кроме представителей участвующих в споре сторон.

Статья 16

1. Если член Лиги прибегает к войне, вопреки обязательствам, принятым в статьях 12, 13 или 15, то он *ipso facto* рассматривается как совершивший акт войны против всех других членов Лиги. Последние обязуются немедленно порвать с ним все торговые или финансовые отношения, воспретить все сношения между своими гражданами и гражданами государства, нарушившего Устав, и пресечь фи-

нансовые, торговые или личные сношения между гражданами этого государства и гражданами всякого другого государства, является ли оно членом Лиги или нет.

2. В этом случае Совет обязан предложить различным заинтересованным правительствам тот численный состав военной, морской или воздушной силы, посредством которого члены Лиги будут, по принадлежности, участвовать в вооруженных силах, предназначенных для поддержания уважения к обязательствам Лиги.

3. Члены Лиги соглашаются, кроме того, оказывать друг другу взаимную поддержку при применении финансовых и экономических мер, которые должны быть приняты в силу настоящей статьи, чтобы сократить до минимума могущие проистечь из них потери и неудобства. Они равным образом оказывают взаимную поддержку для противодействия всякой специальной мере, направленной против одного из них государством, нарушившим Устав. Они принимают необходимые постановления для облегчения прохода через их территорию сил всякого члена Лиги, участвующего в общем действии, для поддержания уважения к обязательствам Лиги.

4. Может быть исключен из Лиги всякий член, оказавшийся виновным в нарушении одного из обязательств, вытекающих из Устава. Исключение решается голосами всех остальных членов Лиги, представленных в Совете.

Статья 17

1. В случае спора между двумя государствами, из которых лишь одно является членом Лиги, или из которых ни одно не входит в нее, государство или государства, посторонние Лиге, приглашаются подчиниться обязательствам, лежащим на ее членах, в целях урегулирования спора на условиях, признанных Советом справедливыми. Если это приглашение принимается, то применяются постановления статей 12—16, с соблюдением изменений, сочтенных Советом необходимыми.

2. После посылки этого приглашения Совет открывает расследование об обстоятельствах спора и предлагает такую меру, которая кажется ему лучшей и наиболее действительной в данном случае.

3. Если приглашенное государство, отказываясь принять на себя обязанности члена Лиги в целях урегулирования спора, прибегнет к войне против члена Лиги, то к нему применимы постановления статьи 16.

4. Если обе приглашенные стороны отказываются принять на себя обязанности члена Лиги в целях урегулирования спора, то Совет может принять всякие меры и сделать всякие предложения, способные предупредить враждебные действия и привести к разрешению конфликта.

Статья 18

Всякие международные договоры или международные обязательства, заключаемые в будущем членом Лиги, должны быть немедленно зарегистрированы Секретариатом и опубликованы возможно скорее. Никакие из этих международных договоров или соглашений не сделаются обязательными, пока не будут зарегистрированы.

Статья 19

Ассамблея может время от времени приглашать членов Лиги приступить к новому рассмотрению договоров, сделавшихся неприменимыми, а также ме-

ждународных положений, сохранение которых могло бы подвергнуть опасности всеобщий мир.

1. Члены Лиги признают — каждый, поскольку это его касается, — что настоящий Устав отменяет все обязательства или соглашения *inter se*, несовместимые с его условиями, и торжественно обязуются подобных в будущем не заключать.

2. Если до своего вступления в Лигу член взял на себя обязательства, несовместимые с условиями Устава, то он должен принять немедленные меры к освобождению себя от этих обязательств.

Статья 21

Международные обязательства, такие как договоры о третейском разбирательстве, и соглашения, ограниченные пределами известных районов, как доктрина Монро, которые обеспечивают сохранение мира, не рассматриваются как несовместимые с каким-либо из постановлений настоящего Устава.

Статья 22

1. Следующие принципы применяются к колониям и территориям, которые в итоге войны перестали быть под суверенитетом государств, управлявших ими перед тем, и которые населены народами, еще не способными самостоятельно руководить собой в особо трудных условиях современного мира. Благополучие и развитие этих народов составляет священную миссию цивилизации, и подобает включить гарантии осуществления этой миссии в настоящий Устав.

2. Лучший метод практически провести этот принцип — это доверить опеку над этими народами передовым нациям <...> которые согласны ее принять: они осуществляли бы эту опеку в качестве мандатариев и от имени Лиги.

3. Характер мандата должен различаться сообразно степени развития народа, географическому положению территории, ее экономическим условиям и всяким другим аналогичным обстоятельствам. <...>

7. Во всех случаях мандатарий должен посылать в Совет ежегодный доклад касательно территорий, которые ему поручены. <...>

Статья 23

С соблюдением постановлений международных соглашений, которые существуют в настоящее время или будут заключены впоследствии, и в согласии с ними члены Лиги:

а) приложат усилия к обеспечению и сохранению справедливых и гуманных условий труда для мужчины, женщины и ребенка на своих собственных территориях, а также и во всех странах, на которые распространяются их торговые и промышленные отношения. <...>

Статья 24

1. Все международные бюро, ранее учрежденные коллективными договорами, будут, под условием согласия Сторон, поставлены под руководство Лиги. Всякие другие международные бюро и всякие комиссии по урегулированию дел международного значения, которые будут созданы впоследствии, будут поставлены под руководство Лиги. <...>