



УДК 341.218.2

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНОЇ ДОКТРИНИ ТОБАРА НА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ НОРМИ ВИЗНАННЯ УРЯДІВ

Репецька О.І., аспірант
кафедри європейського права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена аналізу впливу політичної доктрини Тобара на міжнародно-правові норми визнання урядів держав; досліджено міжнародно-правові договори, які закріплювали положення доктрини.

Ключові слова: міжнародно-правове визнання, політична доктрина, норма міжнародного права, визнання урядів, доктрина Тобара.

Статья посвящена анализу влияния политической доктрины Тобара на международно-правовые нормы признания государств; исследованы международные договоры, которые закрепили положения доктрины.

Ключевые слова: международно-правовое признание, политическая доктрина, норма международного права, признание правительств, доктрина Тобара.

Repetska O.I. THE INFLUENCE OF TOBAR'S POLITICAL DOCTRINE ON INTERNATIONAL LEGAL RULES OF RECOGNITION OF GOVERNMENT

The article deals with the analysis of the influence of Tobar's political doctrine on international legal rules of recognition of government; International legal treaties that consolidated the provisions of the doctrine were investigated.

Key words: international-legal recognition, policy doctrine, international law rule, recognition of government, Tobar doctrine.

Постановка проблеми. Міжнародно-правове визнання – це односторонній політико-правовий акт, яким суб'єкт визнання (держава, що визнає, або міжнародна організація) стверджує свою обізнаність про певний факт та виражає позитивне ставлення до нього. Зазвичай визнання (невизнання) держав чи урядів здійснюється з причин, які не мають юридичного характеру. На жаль, тема визнання була затьмарена політичними та дипломатичними міркуваннями.

Тема визнання є однією з проблемних у міжнародному праві, оскільки пов'язана з важливими політичними та юридичними наслідками. Визнання урядів «впливає із необхідних потреб держав, які полягають у постійних, неперервних зв'язках держав у міжнародних відносинах» [5, с. 632]. Так, держави, приймаючи рішення щодо визнання, звичайно, зважають свої політичні інтереси. Тому необхідно дослідити, які політичні чинники впливають на міжнародно-правове визнання.

Ступінь розробленості проблеми. Аналіз наукових праць та публікацій вказує, що проблема міжнародно-правового визнання є темою багатьох досліджень. Проте вивчення факторів впливу на формування даних норм є неповним. Окремі аспекти висвітлювалися у роботах таких учених, як М. Браун, Я. Броунлі, Р. Маккоркодейл, Л. Гарсія, Ч.Л. Стансіфер, Ф. Мартенса, Д.І. Фельдман, Р.М. Дурсунов.

Мета статті – встановити фактору впливу політичної доктрини «Тобара» на формування міжнародно-правових норм визнання урядів.

Виклад основного матеріалу. Визнання виступає юридичним фактом, із яким міжнародне право пов'язує виникнення, зміну чи припинення міжнародних правовідносин.

У міжнародному праві це – складне співвідношення між правом та політикою, «політичний акт, що має юридичні наслідки» [10, с. 193]. Таке визначення вказує, що, по-перше, це є акт політичний, який залежить від політичних інтересів держави, котра визнає, та, по-друге, це є акт правовий, тобто такий, що тягне за собою правові наслідки (встановлення дипломатичних, консульських відносин, укладення договорів та ін.).

Одним із видів міжнародно-правового визнання є визнання урядів, яке, на відміну від визнання держав, не є одноразовим актом [10, с. 198]. Це відкриває можливість набагато частішої політизації цього виду визнання, ніж визнання держав. Визнання урядів може стати «політичним інструментом досягнення зовнішньополітичних цілей» [11, с. 3].

Якщо зміна уряду відбувається відповідно до конституційних положень держави, новий уряд не підлягає визнанню. Інша ситуація, коли новий уряд прийшов до влади шляхом неконституційних переворотів, революцій. Якщо уряд зміниться після демократичних виборів, новий уряд буде автоматично прийнято без розгляду міжнародним співтовариством питання його визнання чи законності.

Визнання уряду в міжнародному праві є одним із таких видів, який держави використовують для реагування на зміни, часто неконституційні, урядів інших держав. «Визнання уряду держави означає не тільки те, що цей уряд вважається таким, що задовольняє необхідні умови функціонування уряду, але і що держава, яка здійснює визнання, матиме справу з цим урядом як керівним органом і прийматиме відповідні правові наслідки такого статусу» [14, с. 455]

Міжнародно-правове визнання урядів – це односторонній акт, яким констатується юри-

дичний факт утворення та діяльності нового уряду як законного представника держави та висловлюється намір вступити чи підтримати з ним міжнародні правовідносини. Прийняття такого рішення про визнання – акт виявлення волі окремої держави, яка виходить із її інтересів та політичних міркувань.

Проблема визнання, природно, була безпосередньою та великою стурбованістю для республік Західної півкулі, де зміни в урядах були часті і де виникали серйозні дипломатичні труднощі. Американські політичні доктрини визнання урядів мали значний вплив на розвиток інституту визнання в міжнародному праві. Зокрема, практика держав Латинської Америки, де відбувалися часті зміни урядів, сприяла виникненню політичної доктрини «Тобара» щодо міжнародно-правового визнання нових урядів.

Доктрина бере свій початок із листа міністра закордонних справ Еквадору, Карлоса Тобара, до консула Болівії в Брюсселі від 15 березня 1907 р. У вказаному листі К. Тобара вказував на допустимість і правомірність непрямого втручання американських держав у справи певної держави, де йде громадянська війна або відбувається насильницька зміна уряду. Таке втручання, на думку К. Тобара, має виражатися в невизнанні урядів, що прийшли до влади неконституційним (революційним) шляхом [8, с. 28]. Таким чином екс-міністр Еквадору висловив свій погляд на проблему політичної нестабільності Латинської Америки на початку ХХ ст. Постійні революції та громадські повстання він розглядав як перешкоду для економічного та соціального прогресу. Методом вирішення ситуації є спільний дипломатичний тиск всіх американських націй проти революційних урядів. К. Тобар був переконаний, що саме таке втручання усуне нові, неконституційні уряди від правління. Відтак міжнародне втручання у внутрішні справи вважалось прийнятним та обґрунтованим для забезпечення стабільності континенту [8, с. 31]. Зазначена доктрина була антиреволюційним політичним курсом, спрямованим на перешкоджання нескінченним революціям в іспано-американських республіках.

Доктрина Тобара знайшла відображення в Договорі центральноамериканських держав про мир та дружбу між Коста-Рікою, Нікарагуа, Сальвадором, Гватемалою та Гондурасом від 20 грудня 1907 р. Названі держави зобов'язалися не визнавати уряд, який може встановитися в одній із цих країн внаслідок державного перевороту або революції. Так, відповідно до ст. 1 Договору, «уряди договірних сторін (Гватемали, Гондурасу, Коста-Ріки, Нікарагуа і Сальвадору) не визнають уряд, який може встановитися в одній із п'яти республік внаслідок державного перевороту або революції, спрямованих проти визнаного уряду, поки вільно обраний уряд не реорганізує країну в конституційних формах» [13, с. 127].

Договір був прийнятий під час проведення Центральноамериканської конференції 1907 р. у Вашингтоні. США та Мексика були спільними організаторами та спонсорами цієї конференції і, хоча не підписали вказаного договору,

проте неформально погодилися діяти відповідно до положень договору щодо вказаних застережень визнання урядів [15, с. 253].

Окрім держав-підписантів Договору, США та Мексика взяли на себе зобов'язання застосовувати Тобарівські принципи визнання урядів. Сполучені Штати не були учасниками цієї конференції, але повністю визнали положення угоди та керувалися ними на час її дії. Державний секретар Б. Келлог зазначав, що уряд США сприйняв принципи цього договору в якості свого політичного курсу у питаннях визнання урядів Центральної Америки. У деяких випадках державний департамент Сполучених Штатів у категоричній формі вказував, що політична лінія США в питаннях визнання урядів Центральної Америки відповідатиме даному договору [3, с. 231].

Причини ініціювання прийняття положень доктрини Тобара на конференції були ясними. Учасники однозначно вітали будь-які методи, засоби, які б сприяли продовженню контролю над урядами. Доктрина визнання, виражена в Договорі 1907 р., за успішного застосування змогла б на невизначений термін легалізувати існування урядів держав-підписантів, зробивши революції марними та неефективними. Отже, передумовами формального закріплення доктрини Тобара в Договорі 1907 р. та формування норм визнання урядів були політичні підстави, а саме заінтересованість вказаних держав у якнайдовшому збереженні їх урядів та режимів та прагнення забезпечити політичну стабільність.

Найбільш реакційне використання доктрини Тобара отримала в період президентства Вудро Вільсона. Постійні революції, які завдавали великої шкоди взаємодії між державами, природно, викликали занепокоєння уряду Сполучених Штатів. В. Вільсон оголосив, що «визнання та підтримання будь-якого уряду, який може встановитися, можливе, тільки якщо такий уряд чітко продемонстрував, що він сформований на основі законних юридичних та конституційних засобів» [5, с. 621].

Ця доктрина активно використовувалася для втручання у внутрішні справи держав Латинської Америки. США використовували визнання в якості інструмента для формування зручних для США урядів. Зокрема, так було з усуненням уряду генерала Хуерти в 1914 р., а також із іншими революційними змінами в Нікарагуа, Сальвадорі та Коста-Ріці. У 1915 р. у Вашингтоні відбулася зустріч представників Аргентини, Болівії, Бразилії, Чилі, Гватемали, Уругваю та Сполучених Штатів для визначення визнання тимчасового уряду Мексики. Пізніше, після ретельного та неупередженого розгляду всіх обставин, вони одностайно вирішили окремо рекомендувати своїм відповідним урядам, що уряд генерала Каррансі слід визнати «де-факто» урядом [5, с. 623].

На Другій Вашингтонській конференції щодо справ Центральної Америки, проведеній із 04 грудня 1922 р. по 07 лютого 1923 р., застереження щодо невизнання урядів, закріплені в Договорі 1907 р., були повторно прописані та розширені в новому Договорі про мир та дружбу. Новий договір був дійсним



протягом десяти років. У ньому знову вказувалося, що «уряди договірних сторін не визнають уряд, який може встановитися в одній із п'яти республік внаслідок державного перевороту або революції, спрямованих проти визнаного уряду, поки вільно обраний уряд не реорганізує країну в конституційних формах».

На противагу Договору 1907 р., Договір 1923 р. розширив формулювання застережень невизнання, вказавши: «навіть, якщо революційні уряди будуть обрані представниками народу, ці держави не визнаватимуть такі уряди, якщо особа, яка обирається як Президент, Віце-президент чи Керівник уряду, підпадає під будь-який із таких пунктів:

1) якщо така особа була лідером або одним із лідерів повстання чи революції, або перебував у родинних зв'язках із таким лідером по крові, або у зв'язку зі шлюбом, нащадком чи братом такого лідера чи лідерів;

2) якщо така особа повинна була бути Керівником чи членом такого уряду або ж здійснювала вище військове керівництво під час повстання чи революції» [6, с. 313–315].

Як і раніше, делегати США не підписали Договір про мир та дружбу 1923 р. Проте згодом Державний Секретар США Ч.Е. Хьюз видав офіційну заяву щодо підтримки Договору 1923 р. та політики невизнання урядів [16, с. 434]. Цього разу представники Мексики не брали участі ні у конференції, ні у процесі прийняття нового договору. Обставинами стала відмова США визнати новий уряд Мексики. Окрім цього, політика Мексики щодо визнання урядів не відповідала положенням Договору 1907 р., а відтак не вбачалося доцільності у підтриманні і, тим більше, у підписанні нового Договору.

Однак практика держав щодо застосування доктрини Тобара проіснувала недовго. Невдовзі після підписання Договору розвиток ситуації в Гондурасі продемонстрував проблеми застосування принципів невизнання. Також, внаслідок зростаючої політичної нестабільності та економічної кризи, у Сальвадорі був повалений конституційний уряд. Після проведення законних виборів у 1931 р. був сформований новий уряд Мартінеса, і, як наслідок цього, Нікарагуа, Гватемала, Гондурас та Коста-Ріка визнали новий уряд Сальвадору, що змінив законний уряд неконституційним шляхом та функціонував на той час. У 1934 р. США оголосили про визнання уряду Мартінеса в Сальвадорі [4, с. 306–307].

У 1933 р. Сальвадор та Коста-Ріка офіційно денонсували Договір 1923 р. Надалі від договору відмовилися й інші держави-підписанти. Мексика змінила практику визнання урядів, відхиливши підтримання положень Договору 1907 р. США офіційно перемінили свою політику та практику визнання урядів.

Проте із часом, внаслідок приходу до влади у вказаних державах нових сил, у т. ч. революційних, та зміни політичних напрямків та методів, подальша практика держав, передбачена відповідними нормами невизнання урядів, вбачалося недоцільною. Держави відмовилися від норм невизнання революційних урядів за доктриною Тобара. Сучасна практика свідчить, що багато держав не виступають

із заявами про визнання урядів чи висловленням заяв стосовно його легітимності.

Однак частково положення доктрини Тобара збереглися та містяться в Установчому акті Африканського Союзу. У ст. 4 п. р. вказується, що одним із принципів Африканського Союзу є «засудження та неприйняття неконституційних змін уряду» [1].

Окрему значущість має «Декларація про принципи реагування Африканського Союзу на неконституційні зміни уряду» / «Ломейська декларація», ухвалена в Того 10–12 липня 2000 р. на засіданні Асамблеї Африканського Союзу. «Ломейська декларація» визначає державний переворот як «загроза миру та безпеці на континенті» та «небезпечну і серйозну тенденцію, що перешкоджає демократизації континенту» [2]. У декларації конкретизується, що неконституційна зміна уряду «є неприйнятною та анахронічною практикою, що йде у розріз із прагненням захищати основи демократії та дотримуватися принципів ефективного управління, транспарентності і прав людини» [2].

Одним із прикладів є малагасійський епізод. Після відсторонення від влади в Мадагаскарі Д. Рациракі (1975–2001 рр.) його наступником М. Равалумананою в країні загострилася внутрішньополітична боротьба, наслідком чого стало зміцнення авторитарних тенденцій у державному управлінні. Це викликало протести опозиції та населення, які інколи переростали у збройні сутички, які, втім, не набували загрозливого масштабу. Докорінним чином ситуація змінилася в грудні 2008 р., чому передувало рішення уряду М. Равалуманани закрити незалежний телеканал, який належав тодішньому меру Антананаріву А. Радзуеліні. Зі свого боку, А. Радзуеліна звинуватив владу в авторитаризмі та закликав населення вийти на антиурядові демонстрації. За декілька днів в Антананаріву сотні тисяч людей зібралися під антиурядовими гаслами і почали вимагати відставки чинного президента М. Равалуманани, що й спричинило ескалацію насилля в державі. Мирні виступи після сутичок із силами поліції переросли в масові заворушення, принаймні 100 осіб було вбито [9]. У відповідь А. Радзуеліна оголосив про формування власного кабінету й закликав М. Равалуманану невідкладно скласти з себе повноваження голови держави. Під тиском сотень тисяч демонстрантів М. Равалуманана змушений був виїхати зі своєї резиденції і переховувався в посольстві Франції, допоки 16 березня 2009 р. він не оголосив про свою відставку і передачу влади військовим, які відразу її передали А. Радзуеліні [12, с. 4–5].

Для оцінки політичної ситуації в Мадагаскарі та вироблення механізмів сприяння відновленню конституційного і демократичного порядку в державі Рада миру та безпеки 17 березня зібралася на своє 181 засідання. У підсумковому документі PSC/PR/COMM (CLXXXI), схваленому 20 березня 2009 р., Рада охарактеризувала зміну влади в Мадагаскарі як «серйозну перешкоду на шляху демократизації континенту» і висловила «серйозне занепокоєння стосовно поси-

лення небезпеки від здійснення переворотів у Африці», у зв'язку із чим ухвалила рішення виключити Мадагаскар із роботи структур Африканського Союзу [9].

Отже, збройні конфлікти, які виникали на території африканських держав, як і після падіння колоніальної системи, так і надалі, спричиняли масові протести, перевороти, політично-економічну кризу та постійні потоки біженців. Масштабність цієї проблеми для розвитку Африканського континенту важко переоцінити, адже, як показує статистика, упродовж 1985–2001 рр. у цьому регіоні було здійснено 21 державний переворот, із 2003 по 2009 рр. – 11 [7]. Тож, враховуючи такі міжнародно-політичні обставини в Африці, держави-члени усвідомили доцільність закріплення вказаних регіональних міжнародно-правових норм, які впливали із основних положень доктрини Тобара. Причиною формування таких норм була необхідність держав-членів Африканського Союзу забезпечити та удосконалити механізм протидії неконституційним змінам урядів, для збереження стабільності та порядку як на континенті в цілому, так і у кожній державі.

Висновок. Отже, визнання нового уряду має набагато більше значення з погляду політики, ніж права. Кожна держава у вирішенні питання визнання керується власними інтересами, політичними цілями та напрямками і враховує взаємні інтереси держав. Політична доктрина Тобара мала значний вплив на розвиток інституту визнання в міжнародному праві. Основою такого впливу є втілення, трансформація конкретної політики та інтересів держав у положеннях міжнародно-правових норм. Вказана доктрина вплинула на створення як звичаєвих, так і договірних норм міжнародного права щодо визнання урядів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Constitutive Act of the African Union. URL: https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf.

2. Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government (AHG/Decl. 5 (XXXVI)). URL: http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/lomedec.htm.

3. Дурсунов Р.М. Доктрини міжнародно-правового визнання в практиці держав Південної та Північної Америки. Форум права. 2011. № 4. С. 229–232.

4. Хайд Ч.Ч. Международное право его понимание и применение Соединенными Штатами Америки / перевод с англ. М.: Издательство иностранной литературы. 1950. Т. 1. 524 с.

5. Brown P.M. The Legal Effects of Recognition. AJIL. October 1950. Vol. 44. P. 617–640.

6. Conference on Central American Affairs, Washington, December 4, 1922–February 7, 1923. Washington, Govt. Print. Off. 1923. 403 p.

7. Eriksson M. Supporting Democracy in Africa. African Union's use of Targeted Sanctions to deal with Unconstitutional Changes of Government. Defense Analysis. 2010. June. 85 p.

8. Leónidas García, La doctrina Tobar in Revista de la Sociedad Jurídico-Literaria. Quito 1. January – February 1913. P. 25–71.

9. Magliveras K. The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure. Paper Presented at an Expert Roundtable on «The African Union: the First Ten Years»: Institute of Securities Studies, Addis Ababa, Ethiopia. 2011. 11–13 October. URL: http://www.academia.edu/1103678/THE_SANCTIONING_SYSTEM_OF_THE_AFRICAN_UNION_PART_SUCCESS_PART_FAILURE

10. McCorquodale R. The Creation and Recognition of States. Public international law: in Australian perspective. OUP Australia and New Zealand. 2005. 436 p.

11. Peterson M.J. Recognition of Governments: Legal Doctrine and State Practice, 1815–1995. New York: St. Martin's Press. 1997. 279 p.

12. Ploch L. Madagascar's Political Crisis; CRS Report for Congress. Washington DC: Congressional Research Service. 11 July 2011. 11 p

13. Scott. J.B. The Central American Peace Conference of 1907. AJIL. January 1908. Vol. 2. P. 121–143.

14. Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press. 2008. 1708 p.

15. Stansifer C.L. Application of the Tobar Doctrine to Central America. The Americas. January 1967. Vol. 23. № 3. P. 251–272.

16. The Secretary of State to the Minister in Honduras (Morales). Papers Relating to the Foreign Relations of the U.S.A. 1923. Vol. II. United States Government Printing Office: Washington. 1938. 1025 p.