

УДК 341.218.2

О. І. Репецька
аспірант кафедри європейського права
Львівського національного університету імені Івана Франка

ВПЛИВ ПОЛІТИЧНОЇ ДОКТРИНИ «ЕСТРАДА» НА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ НОРМИ ВИЗНАННЯ УРЯДІВ

Міжнародно-правове визнання є важливим питанням у міжнародних відносинах. Так, інститут визнання є тісно пов'язаним із політикою держав. Це політично-правовий акт, який має юридичні наслідки. Політичні інтереси та мотиви держав завжди впливають на рішення щодо визнання. Одним із видів міжнародно-правового визнання є визнання урядів, який держави використовують для реагування на зміну, часто неконституційну, уряду інших держав. Таке визнання є більш складним, оскільки, на відміну від визнання держав, це не є одноразовий акт. Це відкриває можливість набагато частішої політизації цього виду визнання. Таким чином, необхідно враховувати, які політичні фактори впливають на міжнародно-правове визнання.

Аналіз наукових праць та публікацій показує, що проблема міжнародно-правового визнання є темою багатьох досліджень, в основному іноземних. Окремі аспекти висвітлювались у роботах таких учених, як М. Дж. Пітерсон, Д. Харріс, Д.І. Фельдман, Б. Рос, Ч.Ч. Хайд, Д. Мур, С. Талмон, М. Браун, Я. Броунлі, Ф. Мартенс. В Україні це: О.В. Задорожній, Р.М.О. Дурсунов, О.Т. Волощук.

Міжнародно-правове визнання урядів – це односторонній політико-правовий акт держави, яким констатується юридичний факт утворення та діяльності нового уряду, як законного представника держави, та висловлюється намір вступити у дипломатичні відносини. Інститут визнання не був кодифікований та регулюється звичаєвими нормами міжнародного права, його загальновизнаними принципами, деякими багатосторонніми і двосторонніми угодами, дипломатичними документами окремих держав та доктринами. Прийняття такого рішення про визнання – це політичний акт держави, яка виходить зі своїх інтересів та політичних міркувань при його прийнятті.

Американські політичні доктрини визнання урядів мали значний вплив на розвиток інституту визнання у міжнародному праві, наприклад, доктрина Естрада, яка висунула принцип фактичного контролю над територією як основний критерій міжнародно-правового визнання. Ця доктрина набула нині значного поширення. Так, у сучасній практиці багатьох держав (Франція, Бельгія, Австралія, Канада, Нідерланди, США, Великобританія та інші) спостерігається відмова від практики

заяв про визнання урядів, і вони обмежуються встановленням або не встановленням дипломатичних відносин.

«Доктрина Естрада» є однією з всесвітньовідомих політичних доктрин міжнародно-правового характеру. Це вчення названо на честь мексиканського міністра закордонних справ Хенаро Естрада та висвітлювала позицію щодо політики визнання революційних урядів. З часом ця політична доктрина Мексики щодо визнання урядів вплинула на створення відповідної звичаєвої міжнародно-правової норми «мовчазного» визнання урядів.

Положення доктрини були вперше формально викладені у «Комюніке з питання про визнання нових урядів» від 27 вересня 1930, в якому проголошувалась політична позиція Мексики щодо визнання урядів інших держав, які прийшли до влади у результаті перевороту чи революції. Це була політична стратегія захисту політичних інтересів держави. Доктрина стала політичним засобом-відповіддю на невизнання урядом США та іншими державами під їх впливом нового уряду Мексики.

У тексті документу закріплюється, що:

«Після обережного вивчення питання, уряд Мексики передає інструкції своїм міністрам та дипломатичним представникам, інформуючи їх, що уряд Мексики не робить жодних заяв щодо надання визнання. Оскільки держава вважає, що такий курс є образливою практикою. Це порушує суверенітет іншої держави, оскільки такі судження належать до внутрішніх справ кожної держави, та по суті вирішується питання щодо юридичної кваліфікації іноземних режимів.

Тим не менш, уряд Мексики обмежується підтриманням або відкликанням, як уважатиметься доцільним, своїх дипломатичних представників, та продовження дипломатичних відносин. Також, якщо це вважається доцільним, схваленням тих самих дипломатичних представників, яких відповідні держави мають у Мексиці. Таким чином, вони не висловлюють жодних суджень щодо прав іноземних держав щодо прийняття, підтримання чи зміни їх уряду чи влади» [4, с. 203].

У комюніке зазначається, що Мексика не коментує з приводу надання визнання новому правлінню держав. Відповідно до доктрини Естрада особливого визнання уряду не потрібно, оскільки це є втручанням у внутрішні справи інших дер-

жав. На відміну від доктрини «Тобара», новий доктринальний підхід заперечує таке офіційне визнання та будь-яку оцінку легітимності нового уряду. Крім цього встановлюється, що оцінювання прав та правомірність інших націй зберегти або замінити свої уряди або владу, – порушує державний суверенітет таких держав.

Положення доктрини «Естрада» вказують, що слід обмежуватися лише збереженням або відкликанням дипломатичного представництва, уникаючи тим самим оцінок законності нового режиму. Кожна держава на власний розсуд, незалежно від перебігу подій, зберігає свої представництва, продовжує приймати дипломатичних представників цих держав і підтримує з ними стосунки. Виходячи з того, що іноземні держави, оцінюючи правомірність урядів втручаються в їх внутрішні справи, мексиканський уряд проголосив про свій намір визнавати законним наявний уряд.

Точне значення «Доктрини Естрада» було неясним з початку та уряд Мексики ніколи повністю і не пояснював її. На початку деякі прихильники заявляли, що це означає відмову від офіційного визнання урядів [7, с. 42]. Інші стверджували, що вона дорівнює поєднанню мовчазного визнання та критерію «ефективності» [6, с. 719].

На відміну від доктрини «Тобара» (невизнання революційних урядів), підхід доктрини Естрада є менш формальним і «обмежується лише підтримкою або відстоюванням <...> дипломатичних представників, агентів та постійним прийняттям <...> акредитованих дипломатичних представників та агентів» [5, с. 156]. Так, новий доктринальний метод визнання урядів виражався у підтриманні формальних дипломатичних відносин та прийнятті існування та статусу нового уряду [9, с. 137].

Практика заяв щодо визнання урядів у кінці ХХ століття скоротилася, зараз більшість урядів вдаються до «Доктрини Естрада», яка сприймає чітке декларування визнання урядів як образливої практики, яка перешкоджає внутрішнім справам інших держав. Замість декларацій про визнання та невизнання, замість публічних заяв щодо конституційності чи законності нових урядів, вказана доктрина декламує мовчазне визнання шляхом встановлення дипломатичних відносин з новим урядом або продовження відносин зі старим.

Естрадивська доктрина визнання урядів, окрім Мексики, вперше була застосована Францією (уряду Алжиру) та Бельгією (уряду Лівії) у середині 1960-х років. Перші випадки застосування доктрини були здійснені з застереженнями. Так, у 1965 році на Сенатських дебатах Міністр закордонних справ Бельгії у кінцевому підсумку дебатів навіть виступив з поясненнями, що політика захисту використання мовчаз-

ного визнання не означає скасування визнання як такого. Слід зазначити, що Франція звернула увагу уряду Алжиру, під головуванням полковника Хуарі Бомедьєна (а Бельгія у 1969 уряду Каддафі у Лівії), що «їх уряд надсилає державне визнання лише державі, а не уряду, та, що анутовання та продовження дипломатичних відносин повинно розглядатись як рівнозначне визнанню уряду» [7, с. 4]. Це були пояснення для іноземних представників уряду та населення держав, які на той час були малознайомими з новою доктриною та новосформованою практикою держав щодо визнання урядів.

Більшість урядів Африканських держав у 1974 відреагували на повстання у Португалії та зміну уряду. Раніше вони розірвали дипломатичні відносини з Португалією у відповідь на Резолюцію ООН, яка закликала до таких дій поки Португалія не визнає незалежність своїх колоній в Африці. Вони не відновлювали дипломатичні відносини поки новий уряд Португалії не підтвердив схвалення деколонізації [8, с. 525]. Так, деякі держави Африки продемонстрували визнання урядів шляхом встановлення та налагодження дипломатичних відносин з новим урядом Португалії. Хоча затримання визнання було пов'язано з політичними мотивами цих держав. Вони прагнули офіційного визнання їх незалежності та підтвердження рівноправності у міжнародних правовідносинах.

Згодом, Сполучені Штати формально підтвердили свою прихильність критерію мовчазного визнання урядів держав, незалежно від конституційності їх походження. Відповідні вказівки про це були офіційно закріплені у заяві Секретаря держдепартаменту США у 1977 році [5, с. 159].

У 1979 році при зміні уряду в Ірані Франція виступила з заявою, що: «Практика уряду Франції складається з визнання держав, а не урядів. Франція готова продовжувати співпрацю з Іраном відносно взаємних інтересів двох держав. Наш Посол у Тегерані зв'язався з паном Мехді Базарганом. Уряд Франції щиро надіється на відновлення миру та безпеки Ірану» [10, с. 340]. Тим самим, уряд Франції ще раз наголосив та підтвердив свою зобов'язання щодо провадження відповідної практики визнання урядів, оголосивши про наміри подальшої співпраці та продовження дипломатичних відносин з новим урядом Ірану.

Так, з 1933 р. Мексика застосовує практику «мовчазного» визнання урядів, з 1965 р. Франція та Бельгія, з 1977 р. США, а у 1980-х рр. – Австралія, Канада, Нідерланди, Великобританія та ін. заявили про відмову від практики визнання урядів. Зараз положення доктрини Естрада у своїй політиці та практиці проводить Франція, Бельгія, Португалія, Швеція, Швейцарія, Іспанія, Італія, Саудівська Аравія, Австрія, Австралія, Мексика,

Кенія, Німеччина, Фінляндія, США, Великобританія, деякі африканські держави.

Так, для прикладу візьмемо Швейцарську Конфедерацію. Нормативне підтвердження політики держави щодо практики «мовчазного» визнання урядів міститься у роз'ясненні Міністерства закордонних справ Швейцарії «Визнання держав та урядів відповідно до міжнародного права». У главі II «Визнання урядів» закріплено:

«1. Коли держава визнає уряд, він визнає групу осіб, які є компетентними виступати як орган відповідної держави та представляти його у контексті міжнародного права. Передумовою для визнання уряду відповідно до міжнародного права є лише його ефективне здійснення суверенної влади (насамперед, контроль над значною частиною території і апарату адміністрування). Особливі випадки виникають там, де легітимний уряд втрачає всю або частину своєї влади над державою і навіть виїжджає за кордон, стаючи урядом у вигнанні. На практиці колишній уряд іноді продовжує визнаватися законним урядом (уряд де-юре), навіть якщо він утратив ефективний контроль над державою – принаймні тимчасово – і цей контроль здійснюється новим урядом (де-факто уряд). Якщо держава підтримує нормальні дипломатичні відносини з новим урядом, це лише декларація про те, що новий уряд є ефективним, а не є законним. Однак доктрина стверджує, що уряд, який прийшов до влади через державний переворот або революцію, не повинен визнаватися чи вважатися законним, доки він не отримає підтвердження демократичного характеру (наприклад, референдумом).

2. Послідовна практика Швейцарії з кінця Другої світової війни полягала лише у визнанні держав, а не урядів. Якщо країна зазнає зміни уряду, Швейцарія відмовляється від явного визнання нової адміністрації – обмежуючи себе безперервним продовженням відносин з відповідною країною, а значить і з новим урядом. Швейцарія таким чином слідує практиці, яка ґрунтується насамперед на принципі ефективності» [3].

Хоча у міжнародних актах регіонального характеру по-різному зафіксовані положення, що стосуються питання визнання нового уряду (політичного режиму) держав. Наприклад, за Пактом Ліги арабських держав 1945 р. стаття 8 «кожна держава-член має поважати політичний режим в інших державах і вважати його внутрішньою справою кожної держави» [1]. В Акті Африканського Союзу 2000 року закріплено принцип-норму, формування якої впливає з положень доктрини Тобара, та яка декларує: «засудження та неприйняття неконституційної зміни уряду» [2].

Так, у результаті поширення односторонньої практики держав політична доктрина Естрада трансформувалась у звичаєві міжнародно-правові норми щодо визнання урядів держав. Вони встановлюють, що при зміні урядів неконституційним шляхом, будь-яка держава не повинна оцінювати законність та конституційність такого уряду, держави відмовляються від явного визнання урядів, а лише обмежуються встановленням, продовженням чи припиненням дипломатичних відносин.

Отже, питання визнання нового уряду стосується більш дипломатичних міркувань, ніж юридичних. Воно є більш політичним явищем, ніж правовим, але має юридичні наслідки. Політична доктрина Естрада вплинула на виникнення та поширення практики держав щодо «мовчазного» визнання урядів та як результат формування відповідних звичаєвих норм міжнародного права.

Офіційні заяви держав, які проголошуються у разі приходу до влади нового уряду, здійснюється не з метою визначення його легітимності, а у рамках урочистого привітання, та висловлення намірів щодо співпраці. Сучасна практика свідчить про те, що багато держав не виступають з офіційними заявами про визнання урядів чи оцінювання їх легітимності, а обмежуються встановленням, підтриманням дипломатичних відносин та співробітництва. Таким чином, політична доктрина Естради набула міжнародно-правового характеру та вплинула на розвиток інституту визнання у міжнародному праві.

Література

1. Пакт Ліги арабських государств. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_256
2. CONSTITUTIVE ACT OF THE AFRICAN UNION. URL: https://au.int/sites/default/files/pages/32020-file-constitutiveact_en.pdf
3. The recognition of states and governments under international law/ Federal Department of Foreign Affairs FDFA. URL: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/PDF_Anerkennung_en_05.pdf
4. Estrada Doctrine of Recognition. AJIL, Oct. 1931, Vol.25, № 4. Supplement: Official Documents. Pp. 175-238.
5. Harris D. Cases and Materials on International Law. Sweet & Maxwell, 2010. 941 p.
6. Jessup Ph. C. The Estrada Doctrine. AJIL, 1931, Vol. 25, No. 4. P. 71.
7. Peterson M. J. Recognition of Governments should not be Abolished. AJIL, jan 1983, vol. 77, no. 1. Pp. 31-50.
8. Rousseau Ch. La Chronique. R.G.D.I.P, 1975, vol. 79.
9. Roth B. R. Governmental Illegitimacy in International Law. Oxford University Press, 2000. 443 p.
10. Shaw M. N. International Law. Cambridge University Press, 2017. 1034 p.

Анотація

Репецька О. І. Вплив політичної доктрини «Естрада» на міжнародно правові норми визнання урядів. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу впливу політичної доктрини Естради на норми міжнародного права. Проведено дослідження положень вказаної доктрини та політичних причин її створення. Автором проаналізована практика держав щодо формування відповідних міжнародно-правових звичаєвих норм щодо визнання урядів держав.

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

Аннотация

Репецкая О. И. Влияние политической доктрины «Эстрада» на международно-правовые нормы признания правительств. – Статья.

Статья посвящена анализу влияния политической доктрины Эстрады на нормы международного права. Проведено исследование положений указанной док-

трины и политических причин ее создания. Автором проанализирована практика государств относительно формирования соответствующих международно-правовых обычных норм о признании правительств государств.

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

Summary

Repetska O. I. The impact of the Estrada's political doctrine on the international legal norms of the recognition of governments. – Article.

The article is devoted to the analysis of the influence of the Estrada's political doctrine on the international law. It was researched of the provisions of this doctrine and of the political causes of its creation. The author analyzes the practice of states regarding the formation of relevant international legal customary rules of the recognition of the state's governments.

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