

УДК 94 (477) «1939/1945»: 341.123.02

Грозовский И. Н.

УКРАИНА В СОСТАВЕ ООН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Украина входит в Организацию Объединенных Наций с момента ее образования, являясь одной из стран – учредителей ООН. Членство в ООН позволяет рассматривать Украину как субъект международного права. Каким же образом Украина, будучи в то время составной частью федерации – Союза Советских Социалистических Республик, оказалась в составе ООН, какую роль в этом процессе сыграла Крымская (Ялтинская) конференция?

Как известно, накануне второй мировой войны, Украина, как и другие республики СССР, согласно своей (республиканской) конституции и конституции СССР, не имела права устанавливать отдельные от всего СССР взаимоотношения с другими государствами. Это, кстати, общепринятая мировая практика, когда отдельные субъекты федерации делегируют часть своих наиболее важных полномочий, в том числе в сфере международных отношений, центральным (федеративным) органам. В статье 1, параграф «а» первой конституции СССР, опубликованной 13 января 1924 г., было провозглашено, что всесоюзное правительство имеет право «представительства Союза в международных сношениях, ведения всех дипломатических сношений, заключения политических и иных договоров с другими государствами». Это же положение было воспроизведено в конституции СССР 1936 г. в статье 14-й, параграф «а».

В ходе второй мировой войны в советские конституции (СССР и союзных республик) вносятся существенные изменения. Исходя из соображений внешнеполитических интересов руководства СССР и решения некоторых внутренних проблем национально-государственного устройства, 1 февраля 1944 г. на X сессии Верховного Совета СССР были приняты Законы СССР, согласно которым союзные республики получали право создавать союзно-республиканские наркоматы иностранных дел и обороны, а также закрепляли право каждой республики вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать международные соглашения, обмениваться дипломатическими и консульскими представительствами, иметь собственные воинские формирования [1]. Уже 5 февраля 1944 г. в Украинской ССР были созданы союзно-республиканские наркоматы иностранных дел и обороны, а 4 марта 1944 г. шестая сессия Верховного Совета Украинской ССР приняла Закон УССР [2], которым утвердила создание союзно-республиканских наркоматов и внесла соответствующие дополнения в Конституцию УССР. К компетенции Президиума Верховного Совета УССР и правительства республики в сфере внешней политики были отнесены полномочия представлять республику в международных отноше-

УКРАИНА В СОСТАВЕ ООН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

ниях, иметь непосредственные дипломатические отношения с другими государствами.

Как уже было сказано, 5 февраля 1944 г. был образован Народный комиссариат иностранных дел (НКИД) УССР во главе с А.Корнийчуком. В структуре НКИД предварительно предполагалось создать более 10 отделов, но фактически работало только три. До июня 1944 г. в них работало 40 дипломатов, выполнявших отдельные поручения союзного НКИД и правительства республики. 12 июля 1944 г. должность наркома занял Д.Мануильский.

Одновременно с наркоматом иностранных дел был создан наркомат обороны (НКО) УССР во главе с генерал-лейтенантом В.Герасименко. Предварительно планировалось создание Генерального штаба Красной армии УССР, состоящем из 8 управлений и 8 отделов. Но НКО УССР получил из Главного управления формирования и комплектования НКО СССР Положение о народных комиссариатах в союзных республиках от 23 июня 1944 г., согласно которого республиканские наркоматы не получали самого главного – права руководить войсками, они ставали промежуточным звеном между округами и НКО СССР. Неоднократные попытки украинского руководства изменить это положение были безуспешны.

Последующие события показали, что настоящие республиканские наркоматы обороны и республиканские войсковые формирования руководству СССР были не нужны. Поэтому, когда окончательно решился вопрос о вступлении Украины в ООН, игру «в расширение прав союзных республик в сфере обороны» было прекращено, а наркомат обороны УССР фактически ликвидировано.

Что касается наркомата иностранных дел УССР, то само его существование, несмотря на значительные ограничения в деятельности, позволяло руководству СССР ставить вопрос о включении Украины в состав ООН.

Идея создания международной организации по поддержанию мира и международной безопасности получила широкое распространение еще в годы второй мировой войны. Ее поддерживали многие политические и общественные деятели разных стран. 14 августа 1941 г. президент США Ф.Рузвельт и премьер-министр Великобритании У.Черчилль приняли Декларацию принципов, известную как Атлантическая хартия, в которой высказали надежду на то, что после окончательного уничтожения нацистской тирании будет установлен мир, который даст возможность всем странам жить в безопасности на своей территории. Для этого государства мира должны отказаться от применения силы, а государства, которые угрожают или могут угрожать агрессией, должны быть разоружены для установления более широкой и надежной общей безопасности. 24 августа 1941 г. к Хартии присоединился СССР. 1 января 1942 года в Вашингтоне представителями СССР, США, Великобритании, Китая и еще 22 других стран была подписана Декларация Объединенных Наций. Государства, подписавшие Декларацию, брали на себя торжественное обязательство приложить максимум усилий для достижения победы и не заключать сепаратного мира.

На конференции министров иностранных дел Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Великобритании в Москве в октябре 1943 года конкретно был

поставлен вопрос о создании новой международной организации. В Московской Декларации от 30 октября 1943 года правительства СССР, США и Великобритании заявили, что они признают “необходимость учреждения в возможно короткий срок для поддержания международного мира и безопасности всеобщей международной организации, основанной на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств, членами которой могут быть все такие государства — большие и малые”.

Решения Московской конференции были затем подтверждены в декларации Тегеранской Конференции от 1 декабря 1943 года, подписанной руководителями трех великих держав.

Естественно, что предпосылкой создания такой организации было согласование основных принципов, которые должны быть положены в ее основу. На конференциях руководителей трех держав в Тегеране (1943 г.) и Ялте (1945 г.) были сформулированы основные подходы к проблемам послевоенного политического и социально-экономического мира.

Суть этих подходов заключалась в том, чтобы обеспечить широкое международное сотрудничество в деле ликвидации последствий войны, обеспечить возрождение национальных экономик, осуществить демилитаризацию Германии и ее союзников, выкорчевать из общественной жизни идеологию и практику фашизма. Кроме того, страны-победительницы стремились выработать надежный механизм наблюдения за политической и военной стабильностью в различных регионах земного шара, создать инструмент контроля за безопасностью всех народов. Таким инструментом и явилась Организация Объединенных Наций.

В начале 1945 г. окончание второй мировой войны было очевидным. Попытка создания «Третьего Рейха» завершилась крахом. Войска Украинского и Белорусского фронтов стояли на Одере, в семидесяти километрах от Берлина, а войска западных союзников форсировали Рейн и освобождали Италию. В этих условиях главы трех великих государств-победителей (СССР, США, Великобритании) съехались на конференцию в Ялту для решения вопросов о послевоенном устройстве мира.

Из мемуаров участников Крымской (Ялтинской) конференции известно, что Ф.Рузвельт, У.Черчилль и И.Сталин большие надежды возлагали на Организацию Объединенных Наций. В ходе конференции серьезных противоречий между ее участниками еще не было, если не считать дискуссии по отдельным вопросам. Победители были утомлены войной и хотели мира, хотя бы временного. Но сохранение послевоенного мира представлялось участникам конференции как прямой военный и политический диктат, который должны были осуществлять пять государств-победителей: США, Великобритании, СССР, Франции и Китая. Их союз должен был гарантировать безопасность мира от любых агрессоров. Договоренность о таком союзе состоялась уже в Тегеране в 1943 г. и отсюда происходит принцип организации Совета Безопасности ООН, по которому пять этих государств имеют право вето.

Государства-победители, возлагая на себя ответственность за мир и порядок в послевоенном мире, должны были не только юридически закрепить в Уставе ООН

УКРАИНА В СОСТАВЕ ООН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

позиции своего приоритета, но и получить возможность реально воздействовать на деятельность и решения ООН. Именно в связи с необходимостью фактического влияния на решения ООН в дискуссиях на Ялтинской конференции и возник вопрос количества голосов, закрепленных за государствами-победителями в ООН. Но принципы демократии и уважения прав малых народов, которые декларировались как цели победы союзников во второй мировой войне, не позволяли организовать ООН на базе неравного количества голосов для разных государств. Еще на конференции в Думбартон-Оксе (США; август-сентябрь 1944 г.), представителями США было четко заявлено, что каждое государство может иметь только один голос. Это же положение содержалось и в проекте Устава ООН.

Вопрос о количестве голосов усугублялся еще и тем, что два государства – Великобритания и СССР – представляли собой сложные национально-государственные образования.

Многонациональный состав СССР, представлявший собой союз 16 государств-республик, создавал предпосылки для внутренних национальных проблем. В ходе войны национальный вопрос обострился (например, деятельность ОУН-УПА, которая проходила исключительно под национальными лозунгами), поэтому задолго до Ялтинской конференции советское руководство вынуждено было идти на уступки союзным республикам, в том числе в сфере обороны и международного представительства, что нашло отражение в изменении союзного и республиканского законодательства.

Аналогичная ситуация была и в Великобритании. Революция 1942 г. в Индии остро поставила вопрос об участии Индии в Британской империи. Определенные трудности, прежде всего финансовые, испытывала Великобритания во взаимоотношениях со своими доминионами: Австралией, Канадой, Южной Африкой, Новой Зеландией, которые в результате войны значительно укрепили свое экономическое положение и соответственно претендовали на самостоятельное международное представительство.

Поэтому на Ялтинской конференции именно представители Великобритании и СССР поставили вопрос о количестве голосов. Для США, как федерации, построенной по территориальному признаку, этот вопрос был не актуальным. Франция и Китай, которые не были представлены на конференции, в расчет вообще не принимались.

Как же отмечалось, впервые вопрос о количестве голосов был поставлен представителями СССР еще на конференции в Думбартон-Оксе. Было предложено представительство всех 16 союзных республик в будущей ООН. Представители США негативно отнеслись к этому предложению, а поскольку решения по этому вопросу не принимались, то дискуссия не приобрела острых форм.

Вопрос о нормах представительства снова был поставлен на Ялтинской конференции. В воспоминаниях участников конференции отмечено, что нарком иностранных дел СССР В. Молотов заявил, что Советский Союз не будет настаивать на участии всех 16 республик в будущей ООН, а ограничивает свои требования тремя или хотя бы двумя советскими республиками. Этими республиками должны были стать Украинская ССР, Белорусская ССР и Литовская ССР. Ф.Рузвельт отрицательно оценил предложение Молотова, в отличие от У.Черчилля, который его поддержал. Следует отметить, что поддержка со стороны

У.Черчилля вполне логична, так как это предложение было для Великобритании дополнительным аргументом для включения в состав ООН всех своих пяти доминионов и Индии. Подобная ситуация, имевшая место в Лиге Наций, вызывала немало нареканий со стороны других государств.

Спустя несколько дней И.Сталин снова напомнил союзникам о представительстве Украины и Белоруссии в ООН. При этом он настаивал, чтобы решение о включении этих двух советских республик было принято уже на Ялтинской конференции. В воспоминаниях государственного секретаря США Э.Стеттиниуса содержится информация о частной беседе Ф.Рузвельта с И.Сталиным, которая позволяет частично пролить свет на истинные причины такого требования со стороны советского руководства [3]. Во время частной беседы И.Сталин сказал, что считает свое положение в Украине крайне тяжелым и неопределенным. Голос для Украины необходим для сохранения целостности Советского Союза. Кроме того, дополнительные два голоса нужны ему для того, чтобы получить согласие своих коллег по партии на вступление СССР в мировую организацию. Президент США Ф.Рузвельт в свое время был очень возмущен требованием советской делегации в Думбартон-Оксе о представительстве всех 16 союзных республик в будущей ООН, и заявлял, что вполне логично США вправе требовать представительства для всех 48 штатов. Однако, после беседы с И.Сталиным, ознакомившись с данными о географическом положении и населении Украины и Белоруссии, изменил свое мнение и уже не считал предложение о включении их в состав ООН нелепостью. Но он настаивал на том, чтобы решение о принятии Украины и Белоруссии принималось не в Ялте, а на учредительной конференции ООН.

В ходе дальнейших переговоров было принято компромиссное решение, которое отражено в протоколе работы Крымской конференции: «Когда будет происходить конференция о всемирной организации, делегаты Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки поддержат предложение о допуске к первоначальному членству двух Советских Социалистических Республик, а именно Украину и Белоруссию» [4].

Еще в ходе работы конференции, 10 февраля 1945 г. Ф.Рузвельт обратился к И.Сталину с письмом, в котором высказал обеспокоенность тем, что США будут иметь только один голос. И поэтому для обеспечения полной поддержки Конгресса и населения США необходимо увеличить количество голосов для США. В ответном письме И.Сталин полностью согласился с предложением Ф.Рузвельта и отметил, что количество голосов для США может быть увеличено также до трех, как и в случае с Советским Союзом и его двумя составными республиками. Поскольку Ф.Рузвельт умер 12 апреля 1945 г. до начала работы учредительной конференции в Сан-Франциско, открывшейся 25 апреля 1945 г., его предложение, высказанное в частной переписке с И.Сталиным и сохранявшееся в тайне, осталось нереализованным. Можно предположить, что «проблема количества голосов» была актуальной только для США, а для СССР и Великобритании это была «проблема представительства» на международной арене своих составных частей, как способ разрешения внутренних национальных противоречий. Ведь, принимая предложение

УКРАИНА В СОСТАВЕ ООН КАК СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Ф.Рузвельта об увеличении количества голосов для США, И.Сталин фактически ликвидировал количественное преимущество СССР.

В апреле 1945 г. Украина и Белоруссия были включены вместе с СССР в состав стран - основателей ООН. К 1950 г. Украина стала членом 20 международных организаций и самостоятельно заключила 65 договоров. Однако в ООН и в других международных организациях, Украина никогда не отходила от позиций, которые занимал Советский Союз. Например, когда в 1947 г. Великобритания обратилась к руководству СССР с предложением установить прямые дипломатические отношения с Советской Украиной, она так и не получила ответа. Функции украинского министерства иностранных дел являлись чисто церемониальными, декоративными и символическими. Однако, несмотря на отмеченные негативные моменты, важно, что Украина в послевоенный период получила международное признание и стала субъектом международного права.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Обострение национального вопроса в годы второй мировой войны, необходимость более широкого представительства на международной арене вынудили руководство СССР пойти на расширение прав союзных республик, в том числе в сфере международных отношений. Изменения в конституционном законодательстве СССР и союзных республик, создание союзно-республиканских наркоматов иностранных дел создавали юридическую основу для превращения республик СССР в субъектов международного права. Важную роль в выходе Украины на международную арену сыграла Крымская (Ялтинская) конференция, на которой было получено согласие руководителей США и Великобритании о поддержке вхождения Украины и Белоруссии наряду с СССР в состав ООН. Решения этой конференции были реализованы в апреле 1945 г. в Сан-Франциско, где Украина, став членом ООН, наполнила юридическую возможность быть субъектом международного права реальным содержанием.

Список литературы:

1. Закон СРСР «Про надання союзним республікам повноважень в галузі зовнішніх зносин і про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного у союзно-республіканський народний комісаріат» // Українська РСР на міжнародній арені. Збірник документів і матеріалів 1944-1961 рр. – К., 1963. – С.15-16.
2. Закон УРСР “Про утворення союзно-республіканського народного комісаріату закордонних справ УРСР” // Шоста сесія Верховної Ради УРСР. Стенографічний звіт. – Київ – Харків, 1944. – С.253-255.
3. Подр. см.: Голуб В. Україна в Об'єднаних Націях. – Мюнхен, 1953. – С. 8-18.
4. Протокол работы Крымской конференции // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны, 1941-1945 гг.: Сборник документов. – М.: Политиздат, 1984. – Т.4. Крымская конференция руководителей трех союзных держав – СССР, США и Великобритании (4-11 февр. 1945 г.). - С.255-256.