

Тетяна Гольденберг

Львівський національний університет імені Івана Франка, Україна

ОСОБЛИВОСТІ ПРИПИНЕННЯ ЧЛЕНСТВА У ВСЕСВІТНІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Tatyana Holdenberg

Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

THE PECULIARITIES OF MEMBERSHIP CESSATION IN THE WORLD HEALTH ORGANIZATION

The given article displays the issue of membership cessation in international organizations by public international law actors, as well as the termination of the said in respect to the World Health Organization. The international law theory has got a number of the disperse and, occasionally, irreconcilable angles on the said topic owing to its obscurity, as most statutes of the abovementioned bodies presuppose provisions regarding the cessation of a state's membership in it. Since a number of organizations lack such provisions in their statutes, it can't be said that the theory is well-settled or overall applicable, as could be illustrated by the specimen of the World Health Organization. Therefore, the authors strive to overview the existing approaches in the doctrine of public international law, disposing of the theoretic legacy and the application of theoretic principles in the practice of international organizations.

Keywords: public international law, international organization membership cessation, law of international organizations, World Health Organization.

Установчі угоди більшості міжнародних організацій передбачають можливість припинення членства. Дана ситуація характерна для всіх організацій системи ООН, за винятком ЮНЕСКО і ВООЗ, статuti яких взагалі не згадують про таку можливість. Проте це жодним чином не означає, що держави члени ВООЗ не можуть припинити свою участь в організації. Право на вихід з міжнародної організації є одним із базових, невідємних прав держави, яке впливає із її суверенітету. Саме тому відсутність у статuti організації положень про вихід в жодному разі не позбавляє державу такого права¹. Проте, на відміну від інших міжнародних організацій у випадку із припиненням членства в ВООЗ слід вдатися не до установчих документів чи її внутрішнього права, а до аналізу доктрини та практики цієї міжнародної організації.

У теорії міжнародного права прийнято виділяти кілька видів припинення членства в певній міжнародній організації. Найбільш відомі з них є вихід та виключення (в якості санкції), значно рідше трапляються випадки коли припинення членства у них у зв'язку із припиненням існування держави чи міжнародної організації, як таких. Хоча можна зустріти й інший перелік видів припинення членства в міжнародних організаціях. Так, А. К. Бякишев стверджує, що «...В установчих актах [міжнародних] організацій закріплені в основному п'ять способів припинення членства: а) добровільний вихід; б) автоматичний вихід; в) виключення; г) припинення існування держави; д) ліквідація організації.»².

Розглянемо кожен із цих способів припинення членства більш детально.

Вихід. Найчастіше, членство в міжнародних організаціях припиняється шляхом виходу з неї держав. Даний вид є добровільною формою припинення членства, і зазвичай передбачає активні дії держави, що хоче припинити членство, зокрема виконання спеціальних процедур. В залежності від конкретної організації, держава що бажає припинити своє членство повинна подати заяву у вищий чи адміністративний орган організації чи денонсувати установчий договір. Іноді може бути передбачено іншу процедуру. Як нами вже було зазначено вище відсутність в установчих документах міжнародних організацій положень про вихід жодним чином не є перешкодою для добровільного

¹ Tunkin, G.I.(1970). *Teoriya mezhdunarodnogo prava*. Moscow: State University Higher School of Economics, 309.

² Bekyashev, K.A. (2003). *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo*. Moscow: Pravo, 267.

припинення членства. Як справедливо зазначає Г.І. Тункін «це *conditio sine qua* міждержавного характеру міжнародної організації»¹. Підставою одностороннього виходу з організації є принцип суверенної рівності держав, відповідно до якого будь-яка держава має право вільно визначати доцільність перебування в тій чи іншій організації.

У доктрині міжнародного права можна виділити три основні точки зору з питання про вихід з міжнародної організації при відсутності вказівки про це в статуті:

1) Вихід з міжнародної організації неможливий; Так, Г. Лаутерпахт взагалі заперечує можливість виходу держав-членів з міжнародної організації. На його думку, така ознака міжнародної організації, як універсальність, передбачає обов'язкову участь у ній всіх держав без права їх виходу з організації².

2) Держава може вийти з організації навіть при відсутності положення про вихід. Так, індійський юрист Н. Сінгх вважає, що «за відсутності спеціального умови не може бути й мови про порушення святості договору в разі одностороннього виходу, оскільки суверенна держава зв'язана тільки тим, що закріплено в договорі і не може бути зв'язана тим, що в договорі відсутнє»³. Цю точку зору підтримувала радянська доктрина міжнародного права. Так у тогочасній міжнародно-правовій літературі зазначалося, що «подібна точка зору суперечить основним принципам сучасного міжнародного права, зокрема принципу державного суверенітету, і повинна бути відкинута як помилкова»⁴.

3) Вихід можливий, проте лише на певних умовах. Противники права виходу з міжнародної організації висувають різні аргументи на підтримку своєї думки, зокрема стверджуючи, що право виходу з міжнародної організації взагалі неможливо в тому випадку, якщо організація має універсальний характер. Проте, набагато частіше називалися інші умови. Так Талалаєв А.Н. зазначав, що згідно Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. (ч.2 ст. 56) Учасник повідомляє не менш як за дванадцять місяців про свій намір денонсувати договір або вийти з нього згідно пункту 1⁵. Крім того, держава повинна виконати свої фінансові зобов'язання перед організацією. Іноді називаються й інші умови.

Зазвичай дійсно вихід з організації пов'язаний з виконанням ряду обов'язкових умов: необхідністю письмової заяви про денонсацію установчого акту; встановленням певного періоду, після закінчення якого заява про вихід вступає в силу; встановленням періоду, починаючи з дня набрання установчим актом сили, після закінчення якого держава-член може порушити клопотання про вихід і: організації; виконанням перед виходом ряду зобов'язань (в основному фінансового характеру); узгодженням умов виходу з організаціями більш загальної компетенції.

У той же час на практиці держави завжди послідовно відстоювали право держав на вільний вихід з міжнародних організацій. «Право виходу існує у всіх загальних міжнародних організаціях незалежно від того, чи є про це вказівка в статуті міжнародної організації». Воно здійснюється відповідно до положень статуту відповідної міжнародної організації або додатковими угодами членів організації.

Слід враховувати також те, що держава повинна денонсувати установчу угоду організації. Дане правило носить абсолютний характер для всіх організацій за винятком СНД. Так, В. Пустогаров звертає увагу на ст. 10 Угоди про створення СНД, відповідно до якої кожна сторона одержує «право зупинити дію даної Угоди чи окремих її статей, повідомивши про це учасників Угоди за рік». Дивуючись із цього приводу, В. Пустогаров пише: «Денонсація договору з попереднім повідомленням добре відома міжнародному праву і термін «зупинити» можна було б тлумачити в цьому сенсі. Але як розуміти довільне, на вибір кожного члена СНД, скасування (у формі «припинення») окремих статей установчого акта? Якщо виходити із зазначеного положення, то можна уявити фантастичну для сучасних відносин ситуацію: існує організація, в якій один член визнає зобов'язання за 10 статтями з 14, інший член – за 9, третій – за 8 і т. д.»⁶.

¹ Tunkin, G.I. (1970) *Teoriya mezhdunarodnogo prava*. Moscow: Aspect Press, 393.

² Oppenheim, L. (1948). *Mezhdunarodnoe pravo*. Moscow: State University Higher School of Economics, 342.

³ Singh, N. (1958). *Termination of membership of international organization*. London, 176.

⁴ Anonymous (1969). *Kurs mezhdunarodnogo prava*. Moscow: Pravo, 45.

⁵ Talalaev, A.N. (1973). *Mezhdunarodnye dogovory v sovremennom mire*. Moscow: Gosudarstvo i Pravo, 79.

⁶ Pustogarov, V.V. (1993). *Mezhdunarodno-pravovoy status Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv*. Moscow: Gosudarstvo i Pravo, 31.

Автоматичний вихід є різновидом добровільного виходу (а в деяких випадках – різновидом виключення). Його сутність полягає в тому, що держава *ipso facto* в силу обставин, що склалися зобов'язано припинити членство в організації. Так, ми згадували вище, що членство в деяких організаціях прямо пов'язане з членством в інших. Наприклад така ситуація існує щодо Міжнародного банку реконструкції і розвитку і міжнародним Валютним фондом, тому, будь-яка держава, що перестало бути членом Міжнародного валютного фонду, через три місяці автоматично вибуває з числа членів Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Подібна ситуація може настати і у випадку примусового припинення членства (виключення) з МВФ.

Як вже згадувалося вище Статут ВООЗ нічого не говорить про припинення членства, в тому числі й про вихід. Можливо саме це спонукало США приєднувшись до Конституції ВООЗ в 1948 р. зробити застереження до ст. 74, в якому передбачалося право на вихід. Слід відзначити, що Статут цієї організації виключав можливість застережень загалом. Попри це, Асамблея охорони здоров'я погодилася з таким застереженням. Відповідно на даний момент лише одна держава має право вийти з ВООЗ на підставі договірної положення. У всякому разі, таку точку зору висловлює в своєму дисертаційному дослідженні Є. І. Каркіщенко¹. Дана точка зору не витримує жодної критики, адже суперечить концепції державного суверенітету.

Якщо ж говорити про практику ВООЗ стосовно інших держав, то вона є досить спірною. Так до прикладу ряд членів, в тому числі СРСР, УРСР та БРСР, Болгарія, Румунія, Албанія протягом 1949-1950 р. заявили про свій вихід з організації. Формально причиною виходу була незгода з політикою ВООЗ², проте Д. Кулеба стверджує, що принаймні стосовно УРСР такою підставою було те, що членські внески були досить високими³. Станом на 1 січня 2017 р. такий внесок становить 229 930,00 доларів США та 217 974,00 швейцарських франків⁴ Проте в момент коли ці держави відновили своє членство в організації ВООЗ пред'явила до них вимогу сплатити членські внески за всі роки. Україна, Білорусія та Росія як правонаступниці СРСР вважали такі вимоги такими, що порушують державний суверенітет. В результаті переговорів сторони дійшли компромісу⁵ сплатити 5 відсотків від суми заборгованості⁶. Таким чином, дана ситуація частково нагадує ту, що склалась з участю України у СНД. Як і у випадку із ВООЗ Україна є державою засновницею цієї організації, але не підписала її статут який був розроблений пізніше. І з точки зору органів СНД, Україна є повноцінним членом, хоча не ратифікувала Установчий договір.

Іншим цікавим випадком на який звертають увагу науковці, це внесення змін в статут Організації, з якими принципово незгідна держава. У більшості організацій така держава має можливість припинити своє членство в організації. У ВООЗ, через відсутність норми про вихід це питання вирішується по іншому: у заяві Асамблеї охорони здоров'я йдеться, що «якщо держава не погоджується з поправками до установчого договору, які ведуть до зміни її прав і обов'язків, то вона продовжує членство в даній організації без зобов'язань». На жаль формулювання є досить спірним, і через відсутність подібної практики незрозумілим. Загальновідомо, що членство породжує ряд прав та кореспондуючих їм обов'язків. Тому видається, що у згаданому вище випадку йдеться не про членство без зобов'язань як таких, а швидше про те що держава має права і обов'язки які у неї існували до внесення змін у статут.

Виключення є примусовим припиненням членства, як правило в наслідок порушення державою своїх зобов'язань, що впливають з участі в організації. Установчі документи не усіх міжнародних організацій містять положення про виключення. Зокрема немає таких положень у Статуті Міжнародної організації праці у зв'язку із чим застосовується інститут «запрошення до виходу»⁷.

¹ Karkishenko, E.I. (2004). *Mezhdunarodno-pravovye aspekty dejatelnosti Vsemirnoi Organizatsyi Zdravookhraneniya*. [PhD thesis], Moscow: Moscow State University, 45.

² *Official records of the World Health Organization*, 17 OR 52.

³ Kuleba, D.I (2007). *Uchast' Ukrainy v mizhnarodnykh organizatsiyakh. Pravova teoria i praktyka*. Kyiv: Kyiv University of International Relations: Promeni Pub. Co., 138.

⁴ The Sole Register of International Organizations in which Ukraine is a member-state (as of July 1, 2017).

⁵ Mykhajlov, V.S. (1981.) *K voprosu o tak nazyvajemykh "neaktivnykh chlenakh mezhdunarodnykh organizatsij (na primere chlenstva v VOZ)*. *Soviet yearbook of international law*, Moscow: Nauka, 211.

⁶ World Health Assembly (1956). *Resolution WHA9.9 of the Ninth*.

⁷ Karkishenko, E.I. (2004). *Mezhdunarodno-pravovye aspekty dejatelnosti Vsemirnoi Organizatsyi Zdravookhraneniya*. [PhD thesis], Moscow: Moscow State University, 45.

В більшості організацій, статuti яких містять положення про виключення вони розглядаються як санкція, яка застосовується за порушення положень статуту. Так, відповідно до ст.6 Статуту ООН член організації, який систематично порушує принципи, що містяться в Статуті, може бути виключений із Організації Генеральною Асамблеєю за рекомендацією Ради Безпеки¹.

В установчому договорі ВООЗ немає положення про виключення. Це не раз створювало для цієї організації певні «незручності». У зв'язку із цим, в 1964-1965 роках Асамблея охорони здоров'я розробила проект поправок до с. 7 Конституції ВООЗ, однак ці зміни не набрали необхідної кількості голосів². На сьогодні максимальною санкцією яку передбачає Установчий договір ВООЗ є *тимчасове призупинення* права голосу і права на обслуговування. Так, зокрема ст. 7 передбачає: «У разі невиконання членом Організації своїх фінансових зобов'язань по відношенню до Організації або при інших виняткових обставинах Асамблея охорони здоров'я може на тих умовах, які вона вважатиме правильними, тимчасово позбавити члена Організації належних йому права голосу і права на обслуговування. Асамблея охорони здоров'я повноважна відновлювати зазначені право голосу і право на обслуговування.» При цьому слід звернути увагу, що така редакція статті ще застосовується, оскільки викладена відповідно до поправки яка була прийнята прийнята Вісімнадцятої сесією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я³. Цікавим видається той нюанс, що дана стаття не містить чіткого строку на який державу позбавляють її прав. Однак з аналізу практики можна зробити висновок, що таке призупинення застосовується протягом того часу, доки не будуть усунуті причини, що стали підставою для такого призупинення прав⁴.

Що ж стосується решти способів припинення членства в міжнародних організаціях, а саме внаслідок припинення міжнародної організації та внаслідок припинення держави то на практиці вони зустрічаються не часто. Так, припинення членства в наслідок припинення міжнародної організації мало місце стосовно Ліги Націй в 1946р. чи Ради економічної Взаємодопомоги та Організації Варшавського договору в 1991 р. Що ж стосується іншого випадку, то у ряді міжнародних організацій було припинено членство НДР у зв'язку із припиненням держави (об'єднанням з НДР). Проте найбільш відомий випадок припинення членства у зв'язку із припиненням держави, пов'язаний з членством Югославії в МВФ яка після розпаду була визнана цією організацією такою, що припинила членство без правонаступництва. Що ж стосується практики ВООЗ з цього приводу, то вона відсутня⁵.

Таким чином, на основі вищесказаного можна зробити наступні висновки:

Установчий договір ВООЗ не передбачає можливість припинення членства в цій організації в жодній формі, що загалом підтверджується практикою цієї організації. Формально така можливість існує лише в США, які зробили спеціальне застереження стосовно даного питання.

References:

1. Tunkin, G.I.(1970). *Teoriya mezhdunarodnogo prava*. [Theory of International Law]. Moscow: Moscow State University. [in Russian].
2. Bekyashev, K.A. (2003). *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International Public Law]. Moscow: Nauka. [in Russian].
3. Oppenheim, L. (1948). *Mezhdunarodnoe pravo* [International Law]. Moscow: Pravo. [in Russian].
4. Singh, N. (1958). *Termination of membership of international organization*. London. [in English].
5. Anonymous (1969). *Kurs mezhdunarodnogo prava* [Course of International Law]. Moscow: Moscow State University. [in Russian].

¹ See. UN Charter, art. 6 "A Member of the United Nations which has persistently violated the Principles contained in the present Charter may be expelled from the Organization by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council."

² Karkishenko, E.I. (2004). *Mezhdunarodno-pravovye aspekty dejatel'nosti Vsemirnoi Organizatsyi Zdravookhraneniya*. [PhD thesis]. Moscow: Moscow State University, 45.

³ Resolution (1965). WHA18.48 of the Eighteenth World Health Assembly.

⁴ Resolution (1965). WHA 17.50 of the Eighteenth World Health Assembly (repealed in 1994 by Resolution WHA 47.1); Resolution (1967). WHA 19.31 of the Nineteenth World Health Assembly; Resolution (1968). WHA 21.34 of the Twenty-first World Health Assembly.

⁵ Kuleba, D.I (2007). *Uchast' Ukrainy v mizhnarodnykh organizatsiyakh. Pravova teoria i praktyka*. Kyiv, Kyiv University of International Relations: Promeni Pub. Co., 138.

6. Talalaev A. N. (1973). *Mezhdunarodnye dogovory v sovremennom mire* [International treaties in the modern world]. Moscow: Pravo. [in Russian].
7. Pustogarov, V.V. (1993). *Mezhdunarodno-pravovoy status Sodruzhestva Nezavisimyykh Gosudarstv* [International legal status of the Commonwealth of Independent States]. Moscow: Gosudarstvo i Pravo. [in Russian].
8. Karkishenko, E.I. (2004). *Mezhdunarodno-pravovye aspekty dejatel'nosti Vsemirnoi Organizatsyi Zdravookhraneniya: PhD thesis*. [International legal aspects of the World Health Organization: PhD thesis]. Moscow: Moscow State University. [in Russian].
9. Official records of the World Health Organization, 17 OR 52.
10. Kuleba, D.I (2007). *Uchast' Ukrainy v mizhnarodnykh organizatsiyakh. Pravova teoria i praktyka*. [Participation of Ukraine in international organizations. Legal theory and practice.]. Kyiv, Kyiv University of International Relations: Promeni Pub. Co. [in Ukrainian].
11. The Sole Register of International Organizations in which Ukraine is a member-state (as of July 1, 2017). *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*. <https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/international_organizations/edrm02017_02.doc>. (2018, July, 01). [in Ukrainian].
12. Mykhajlov, V.S. (1981). K voprosu o tak nazyvajemykh "neaktyvnykh chlenakh mezhdunarodnykh organizatsyj (na primere chlenstva v VOZ). [To the question of the so-called "inactive members of international organizations (on the example of WHO membership)]. *Soviet yearbook of international law*. Moscow: Nauka. [in Russian].
13. Resolution (1956). WHA9.9 of the Ninth World Health Assembly. *WHO* <<http://apps.who.int/iris/handle/10665/105570>>. (2018, July, 01). [in English].
14. Charter of the United Nations, Ch. II, art. 6 <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-ii/index.html>>. (2018, July, 01). [in English].
15. Resolution (1965). WHA18.48 of the Eighteenth World Health Assembly. *WHO* <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/136709/WHA18_25_eng.pdf?sequence=1>. (2018, July, 01). [in English].
16. Resolution (1965). WHA 17.50 of the Eighteenth World Health Assembly (1965, repealed in 1994 by Resolution WHA 47.1). *WHO* <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98465/WHA18_R40_en.pdf?sequence=1>. (2018, July, 01). [in English].
17. Resolution (1967). WHA 19.31 of the Nineteenth World Health Assembly. *WHO* <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/95252/Official_record160_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (2018, July, 01). [in Spanish].
18. Resolution (1968) WHA 21.34 of the Twenty-first World Health Assembly. *WHO* <https://digitallibrary.un.org/record/790409/files/E_CN.4_979_Add.2-EN.pdf>. (2018, July, 01). [in English].