

ПИТАННЯ ПРАВОНАСТУПНИЦТВА ДЕРЖАВ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ

ISSUES OF STATES' LEGAL SUCCESSION REGARDING MEMBERSHIP IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Трояновський О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри економіки, права та управління бізнесом
Одеського національного економічного університету

Стаття присвячена розгляду правонаступництва держав щодо членства в міжнародних організаціях – питання, яке не знайшло належного регулювання в міжнародному праві та практики застосування в міжнародних відносинах.

Проаналізовано та піддано критиці збереження членства РФ в ООН в порядку континуїтету. З юридичної точки зору, немає жодних підстав вважати Росію продовжувачем («континуатором») СРСР, оскільки Росія і СРСР – не одна держава, не один суб'єкт міжнародного права, а різні держави, котрі якийсь час існували паралельно. По відношенню до СРСР Росію можна вважати лише правонаступницею, так само як і інші колишні «радянські республіки».

Проблема правонаступництва держав щодо членства в міжнародній організації може виникнути у разі виникнення нової незалежної держави, об'єднання або відокремлення території держави. Згідно з міжнародним правом нова незалежна держава не зобов'язана автоматично стає членом організації в силу виключно того факту, що в момент правонаступництва держав установчий акт організації поширювався на територію, яка є об'єктом правонаступництва. Нова незалежна держава може шляхом повідомлення про правонаступництво встановити свій статус щодо будь-якої організації. У разі об'єднання двох або декількох держав, як правило, держава-наступниця вирішує, яка держава має залишити організацію і хто буде представляти таке співтовариство в організації. Однак ці правила можуть бути змінені політичними міркуваннями, законодавством зацікавлених держав та практикою міжнародних організацій, що може спричинити розбіжності.

Робиться висновок, що величезне значення при відповіді на питання про членство держав-наступниць у міжнародних організаціях мають суб'єктивні чинники – позиції зацікавлених держав та позиції інших членів міжнародного співтовариства, причому вони можуть змінюватися. Але практика свідчить, що добрим і основним способом вирішення цих та інших питань правонаступництва держав є шлях взаємних угод.

Ключові слова: правонаступництво, міжнародні організації, членство в міжнародних організаціях, континуїтет.

The article is devoted to the consideration of the legal succession of states in relation to membership in international organizations – an issue that has not found proper regulation in international law and the practice of application in international relations.

The preservation of the membership of the Russian Federation in the UN in order of continuity was analyzed and criticized. From a legal point of view, there is no reason to consider Russia a successor ("continuator") of the USSR, since Russia and the USSR are not one state, not one subject of international law, but different states that existed in parallel for some time. In relation to the USSR, Russia can only be considered a legal successor, as well as other former "Soviet republics".

The problem of legal succession of states regarding membership in an international organization may arise in the event of the emergence of a new independent state, unification or separation of the state's territory. According to international law, a newly independent state is not obliged to automatically become a member of the organization solely due to the fact that at the time of legal succession of states, the founding act of the organization extended to the territory that is the object of legal succession. A newly independent state can establish its status with respect to any organization by notification of succession. In the case of a merger of two or more states, as a rule, the successor state decides which state should leave the organization and who will represent that community in the organization. However, these rules may be changed by political considerations, the legislation of the countries concerned and the practice of international organizations, which may cause disagreements.

It is concluded that subjective factors – the positions of the interested states and the positions of other members of the international community – are of great importance when answering the question about the membership of successor states in international organizations, and they may change. But practice shows that a good and basic way of solving these and other issues of the legal succession of states is the way of mutual agreements.

Key words: legal succession, international organizations, membership in international organizations, continuity.

Міжнародне право не залишається бездіяльним при змінах в долі та статусі держав-учасниць міжнародного співтовариства, таких як об'єднання однієї держави з іншою, відокремлення будь-якої її частини або розділення на кілька самостійних держав. Прикладами таких змін є: приєднання колишньої НДР до Федеративної Республіки Німеччина та утворення однієї німецької держави в 1990 році; відокремлення Латвії, Литви та Естонії від тоді ще існуючого СРСР в 1991 році, яке трохи пізніше призвело до повної ліквідації Союзу та виникнення на його території дванадцяти незалежних держав, включаючи Україну; утворення в 1992 році на території колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії самостійних держав Боснії та Герцеговини, Македонії, Словенії, Хорватії, а також Сербії та Чорногорії; утворення в 1993 році на місці Чехословаччини самостійних Чехії та Словаччини. Звичайно, питання правового статусу нових держав, переходу прав та обов'язків від попередньої держави є актуальними, оскільки від їх рішення залежать інтереси великої кількості інших учасників міжнародного співтовариства.

Зникнення або поява держави, як правило, є результатом політичних, соціальних та інших подібних факторів.

Роль міжнародного права в цьому полягає в тому, що воно визначає юридичне значення цих змін та пов'язує з ними відповідні правові наслідки. Один з інститутів, який концентрує це, – це правонаступництво держав. Почавшись як інститут внутрішньодержавного права, правонаступництво завдяки своєму використанню в практиці держав набуло міжнародно-правового статусу.

У 30-40 роках ХХ ст. широкого поширення в міжнародно-правовій літературі набуло визначення правонаступництва Г. Кельзена. Він відзначав, що «у юридичному розумінні правонаступництво держав – це перехід прав та обов'язків від однієї держави до іншої, підставою для якого є територіальні модифікації» [1, с. 314-315].

В цих визначеннях правонаступництва держав підкреслюється важливий аспект – передача прав та обов'язків та зміну їх суб'єктної належності. Однак таке визначення не повністю відображає специфіку цього явища, оскільки передача прав та обов'язків між державами може відбуватися не тільки у разі правонаступництва, але і з інших причин, наприклад, в рамках міжнародних договорів. Крім того, з визначень не зрозуміло, які саме права та обов'язки держави мають у разі. У зв'язку з цим англійський

юрист-міжнародник Я. Браунлі пише, що термін « правонаступництво держав » використовується для позначення сфери або джерела проблем: він ні в якому разі не передбачає наявності будь-якої презумпції переходу або спадкування юридичних прав і обов'язків [2, с. 77].

У науці міжнародного права широко визнаний поділ поняття правонаступництва держав на дві складові – на так звані фактичне правонаступництво та юридичне правонаступництво. Зокрема, Г. Кельзен зазначав: «Термін « правонаступництво держав » означає як територіальну зміну, тобто факт, що в межах цієї території одна держава була замінена іншою, так і спадкоємство прав та обов'язків однієї держави іншою... Таким чином, вираз «державне правонаступництво» відноситься як до змін території, так і до прав, пов'язаних із змінами, що розглядаються» [1, с. 315].

Таким чином, для виникнення, зміни чи припинення правовідносин правонаступництва необхідні певні юридичні факти, які мають юридичні наслідки.

Одним із зовнішніх аспектів правонаступництва є питання членства держав у міжнародних організаціях у разі територіальних змін. Якщо якісь частини території держави виходять з її складу, то сама держава зберігає свою міжнародну правосуб'єктність і залишається членом міжнародних організацій. Виділені частини стають правонаступниками держави та новими суб'єктами міжнародного права, які можуть стати новими членами міжнародних організацій. У разі розпаду держави всі її наступники вважаються правонаступниками і членство у міжнародних організаціях припиняється. При об'єднанні держав виникає новий суб'єкт міжнародного права – правонаступник держав, що об'єдналися, який може стати новим членом міжнародних організацій.

Якщо будь-яка держава входить до складу іншої держави, то остання зберігає свою міжнародну правосуб'єктність та членство у міжнародних організаціях, а держави, що входять до її складу, втрачають свою міжнародну правосуб'єктність та членство у міжнародних організаціях.

Однак ці правила можуть бути змінені політичними міркуваннями, законодавством зацікавлених держав та практикою міжнародних організацій, що може спричинити розбіжності. Існує питання про те, чи не спростовує збереження України та Білорусії місць в ООН після припинення СРСР тезу про несумісність міжнародної правосуб'єктності держави з правонаступництвом. На нашу думку, це можна пояснити як автоматичне правонаступництво, яке було мовчазно визнано членами ООН, тому що міжнародна правосуб'єктність України та Білорусії після проголошення незалежності не була рівнозначною їхній міжнародній правоздатності як союзних республік. Ця ситуація обговорювалася на Конгресі ООН з міжнародного публічного права та в юридичній літературі.

Свого часу подібна ситуація виникла, коли Індія здобула незалежність у 1947 році і Пакистан став самостійною державою. Індія зберігала своє членство в ООН, а Пакистан був прийнятий в ООН як нова держава. Цей випадок та інші приклади показують, що питання членства в ООН можуть бути вирішені не завжди логічно послідовно. Китай зайняв місце Тайваню в ООН, але це пояснюється не членством Китаю в ООН, а тим, хто має його представляти. СРСР було визнано без офіційного рішення ООН, а Югославії було відмовлено у визнанні продовження щодо колишньої Югославії у членстві ООН. Пізніше Югославія була прийнята в ООН як новий член.

Зазначені випадки показують, що іноді думка міжнародного співтовариства може відігравати вирішальну роль у визначенні правонаступництва у міжнародних організаціях.

Цей факт підтверджується через рішення, яке було ухвалено щодо членства Єгипту та Сирії в ООН. У 1958 році, після об'єднання двох країн до Об'єднаної Арабської Республіки, ОАР автоматично стала членом ООН, об'єднавши

членство Єгипту та Сирії. Однак, після розпаду ОАР у 1961 році, Сирія відновила своє окреме членство в ООН, а щодо Єгипту, який зберігав найменування ОАР, не виникло питань щодо поновлення його членства. Цю ситуацію можна аналогізувати з розпадом Чехословаччини, який призвів до приєднання Чехії та Словаччини до ООН як правонаступників. Однак у цьому випадку питання про приєднання Єгипту та Сирії до ООН не ставилося. Якщо розглядати це питання з погляду континуїтету і правонаступництва, можна вважати, що Єгипет і Сирія зберегли свої місця ООН у порядку автоматичного правонаступництва, успадкувавши місце ОАР. Також можливе інше пояснення для «відновлення» членства Сирії в ООН. Якщо вважати, що ОАР не стала єдиною державою, а була конфедерацією, то об'єднане членство Єгипту та Сирії в ООН можна визнати символічним, а Єгипет та Сирію реальними суб'єктами міжнародного права. У цьому випадку розпад ОАР міг призвести до продовження роздільного членства в ООН, що на практиці сталося у «відновленні» членства Сирії.

Коли держава зберігає свою міжнародну правосуб'єктність, питання правонаступництва відпадає. Держава, як суб'єкт міжнародного права, не може бути своїм правонаступником. Хоча ця думка не нова, у доктрині та практиці її не завжди дотримуються.

Наприклад, у довідці «Про міжнародно-правовий статус Росії та інших держав-учасниць СНД як правонаступників СРСР», де Росія оголошена продовжувачем СРСР, є суперечливі формулювання: «... правонаступниками стали всі держави-учасниці СНД». Крім того, у 1991 році було укладено Договір про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР, в якому СРСР був оголошений державою-попередником, а всі союзні республіки, включаючи РРФСР, – державами-наступниками. Надалі було укладено ще три угоди між більшістю колишніх союзних республік. Угода від 13 березня 1992 року підтвердила зобов'язання, що випливають із Договору 1991 року. У угодах, підписаних 30 грудня 1991 року та 6 липня 1992 року, міститься положення про припинення СРСР як суб'єкта міжнародного права, яке повторює Мінську угоду. Крім того, в угоді від 6 липня 1992 року Російську Федерацію назвали правонаступником СРСР. Однак в Указі Президента Російської Федерації від 8 лютого 1993 року, який посилається на угоду від 6 липня 1992 року, стверджується, що Російська Федерація як продовжувач СРСР приймає на себе всі права на нерухоме та рухоме майно колишнього СРСР, що знаходиться за кордоном. Це може справляти враження те, що у деяких випадках Росія вважається продовжувачем СРСР, а інших – правонаступником.

Неузгодженість щодо статусу Росії після розпаду СРСР може бути помічена як у юридичних документах, так й у теоретичних роботах. У деяких доктринах наводиться посилання на рішення Ради глав держав-членів СНД від 20 березня 1992 р., у якому всі учасники СНД визнані правонаступниками СРСР. Незважаючи на це, є висловлювання, які вказують на той факт, що Росія визнається державою-продовжувачем СРСР. Проте відповідно до теорії міжнародного права одна держава не може одночасно виступати як продовжувач і правонаступник.

Формулювання зазначених вище правових актів суперечливі, що свідчить про нехтування точністю юридичних ухвал у період радикальних соціальних змін на догоду політичним та емоційним міркувань, іноді не враховуючи наслідків неточностей. Якщо Росія визнана міжнародним співтовариством продовжувачем СРСР, вона може розглядатися як новий суб'єкт міжнародного права. Продовження Росією членства СРСР у Раді Безпеки має тлумачитися як зміна організаційної, територіальної та соціальної структури, а також найменування суб'єкта міжнародного права, що називався СРСР, а не зникнення цього суб'єкта. Деякі положення договору від 4 грудня 1991 виглядають неспроможними з юридичної точки зору. Договір не є міжнародним, він був укладений між

юридично ще існуючим СРСР та союзними республіками, між федерацією та її частинами. Оскільки СРСР ще існував, його не можна було вважати державою-попередницею, а члени федерації, що його підписали, – правонаступниками. Просто йшлося про розподіл боргів та активів федерації між її членами. Посилання в преамбулі Договору на принципи міжнародного права та Віденську конвенцію 1983 року про правонаступництво держав виглядає незрозумілим, тому що договір не є міжнародним і по суті не відноситься до правонаступництва. Також безглуздом є визначення правонаступництва, наведене у пункті «в» статті 1 договору, яке говорить про зміну відповідальності за міжнародні відносини на певній території при зміні держави, оскільки СРСР ще не припинив свого існування.

Важливим фактором у міжнародній політиці є не лише об'єктивні фактори, а й суб'єктивні, такі як позиція зацікавлених держав та інших членів міжнародного співтовариства, які можуть змінюватися. Наприклад, коли Білорусь, Росія та Україна підписали Угоду про створення Співдружності Незалежних Держав у грудні 1991 року, вони визнали, що Союз Радянських Соціалістичних Республік, як суб'єкт міжнародного права та геополітична реальність, припинив своє існування. Однак невдовзі після цього Росія почала розглядатися як продовжувач СРСР. Інші держави, включаючи держави-учасниці Співдружності Незалежних Держав, підтримали Росію у її прагненні зберегти членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство у Раді Безпеки та інших міжнародних організаціях. Наприкінці грудня 1991 року країни ЄС заявили, що Росія вважається державою, яка продовжує здійснювати міжнародні зобов'язання СРСР. Генеральний Секретар ООН, спираючись на думку юридичного департаменту Секретаріату ООН, вважав, що звернення Президента Росії від 24 грудня 1991 про продовження Росією членства в ООН та інших організаціях системи ООН є повідомним, констатуючим реальність і не вимагає формального схвалення з боку ООН. Цей підхід не викликав жодних заперечень з боку постійних членів Ради Безпеки та інших країн і був прийнятий і в інших міжнародних організаціях.

Концепція продовження спадщини СРСР Росією була обумовлена лише практичними потребами. Необхідно було вирішити питання, пов'язані із членством колишніх союзних республік у міжнародних організаціях, дипломатичних та консульських представництвах СРСР, а також зберегти міжнародні договори СРСР. Міжнародне співтовариство було зацікавлене в тому, щоб правове припинення СРСР не призвело до розпаду всього комплексу його взаємовідносин зі світом. У зв'язку з цим правосуб'єктність Союзу перейшла до Росії як до держави-учасниці СНД, яка з геополітичних, економічних та правових причин могла нести зобов'язання колишнього Союзу.

Проте, цієї концепції є основою і важливий теоретичний підхід.

Питання про правомірність членства Росії в ООН знову стало активно обговорюватися за ініціативи українських дипломатів. Спочатку в постанові Верховної Ради України [3], а потім у заяві МЗС [4] Україна ініціювала виключення Росії з Ради безпеки ООН.

Відповідно до цих заяв, з юридичної точки зору, немає жодних підстав вважати Росію продовжувачем («континуатором») СРСР, оскільки Росія і СРСР – не одна держава,

не один суб'єкт міжнародного права, а різні держави, котрі якійсь час існували паралельно. По відношенню до СРСР Росію можна вважати лише правонаступницею, так само як і інші колишні «радянські республіки».

Як зазначалося, для обґрунтування своїх прав на місце СРСР в Раді Безпеки ООН Росія посилається на Рішення Ради Глав Співдружності Незалежних Держав від 21 грудня 1991 року, в якому глави деяких колишніх радянських республік висловили свою підтримку тому, щоб Росія «продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки, та інших міжнародних організаціях». Однак цей документ не є юридично обов'язковим і аж ніяк не може бути юридичною підставою для набуття Росією членства в ООН замість СРСР, у тому числі з огляду на те, що це порушує Статут ООН, який передбачає свої критерії і процедури членства у цій організації.

На практичне питання: що зараз може зробити Україна, щоб усунути Росію з ООН? – запропонував можливий алгоритм дій, який, на думку вченого, може виглядати наступним чином: перш за все, Україна може відкликати свою згоду під Рішенням Ради Глав СНД і відкрито заявити, що вона не вважає Росію членом ООН, оскільки її перебування в ООН немає жодних правових підстав, порушує Статут ООН і становить загрозу міжнародному миру та безпеці; по-друге, Україна може закликати інші держави-члени ООН не визнавати Росію членом ООН. При цьому, як наголошує О. О. Мережко, мова йде саме про «невизнання Росії членом ООН, а не про вимогу виключити її з ООН, оскільки така вимога за логікою мала б на увазі, що ми визнаємо Росію як члена цієї організації» [5].

В цьому відношенні цікаво порівняти позиції ООН щодо збереження за Югославією місця ООН після розпаду федерації Сербії та Чорногорії, яка вказує на значення суб'єктивних чинників, головним чином політичних, щодо континуїту держави. Незважаючи на те, що республіки, що утворилися в результаті розпаду Югославії, були прийняті в ООН, нова «зменшена» Югославія не зберегла свого місця в організації. У доктрині та практиці не було остаточного вирішення питання про те, чи можна розглядати Югославію як суб'єкта міжнародного права, що розширився, – Сербії. Якщо визнати, що Сербія в 1919 році розширилася територіально, отримала назву Югославії і зберегла свою міжнародну правосуб'єктність, то логічним буде визнання нової, зменшеної Югославії тим самим суб'єктом. Проте ООН не визнала нової Югославії. Вихід Чорногорії зі складу Федерації Сербії та Чорногорії поклав край сумнівам у цьому питанні. Сербія продовжила членство в ООН як новий член під ім'ям Югославія, яка зберегла місце, яке раніше належало державі, що складалася з Сербії та Чорногорії.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що сучасне міжнародно-правове регулювання не передбачає чітких правил щодо правонаступництва держав по відношенню до членства в міжнародних організаціях. Величезне значення при відповіді на питання про членство держав-наступниць у міжнародних організаціях мають суб'єктивні чинники – позиції зацікавлених держав та позиції інших членів міжнародного співтовариства, причому вони можуть змінюватися. Але практика свідчить, що добрим і основним способом вирішення цих та інших питань правонаступництва держав є шлях взаємних угод.

ЛІТЕРАТУРА

1. Kelsen H. *Theorie Generale du Droit International* Public. 1932. 655 p.
2. Brownlie I. *Principles of Public International Law*. Fourth Edition. – Oxford, Clarendon Press, 1990. 735 p.
3. Про Заяву Верховної Ради України щодо визнання російського режиму терористичним, нелегітимності перебування російської федерації в Організації Об'єднаних Націй і її реформування, відповідальності членів російських політичних партій, що підтримують агресію: Постанова Верховної Ради України від 01.12.2022 р. № 2787-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2787-20#Text>.
4. Заява МЗС України щодо нелегітимності перебування Російської Федерації в Раді Безпеки ООН та Організації Об'єднаних Націй у цілому від 26 грудня 2022 року. URL: <https://mfa.gov.ua/news/zaayava-mzs-ukrayini-shchodo-nelegitimnosti-perebuвання-rosijskoyi-federaciyi-v-radi-bezpeki-onn-ta-organizaciyi-obyednanih-nacij-u-cilomu>.
5. Мережко О. О. Як вигнати Росію з ООН? Юридична газета. 26 травня 2022. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/yak-vignati-rosiyu-z-onn.html>.