

УДК 341

**ВОПРОСЫ ЧЛЕНСТВА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
ПРИ ОБРАЗОВАНИИ НОВЫХ ГОСУДАРСТВ****О.В. ГРИШКЕВИЧ***(Институт государства и права НАН Беларуси, Минск)*

Рассмотрены вопросы относительно членства в международных организациях при образовании новых государств в результате отделения или разделения и объединения государств-предшественников. Проанализированы международно-правовая литература, международно-правовые документы и практика государств по разрешению соответствующих вопросов.

При образовании новых государств в результате объединения или разделения государства-предшественника возникают вопросы относительно членства в международных организациях, в которых состоял предшественник. Согласно статье 4 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 года данная конвенция применяется к последствиям правопреемства государств в отношении «любого договора, являющегося учредительным актом международной организации, без ущерба для правил о приобретении членства и без ущерба для иных соответствующих правил данной организации» [1, с. 436].

Анализ международно-правовой литературы показывает, что новое государство не становится автоматически членом международных организаций, в которые входил его предшественник; ему необходимо пройти процедуру приема в соответствии с положениями устава организации (М.М. Аваков [2, с. 37 – 38], Я. Броунли [3, с. 398], Н.В. Захарова [4, с. 104 – 105], Нгуен Куок Динь [5, с. 341], Б.М. Клименко [6, с. 9 – 10]).

Никаких решений по вопросу правопреемства в отношении членства в международных организациях не содержится в Уставе ООН. Тем не менее в практике ООН такие вопросы возникали. Так, в 1947 году Пакистан претендовал на автоматическое членство в ООН на основании того, что Британская Индия была первоначальным членом Организации. В данной ситуации Секретариатом ООН был принят меморандум от 12 августа 1947 года, согласно которому «с точки зрения международного права, ситуация такова, что часть существующего государства отделяется и становится новым государством. На основании этого нет никаких изменений в международном статусе Индии; она продолжает существовать в качестве государства со всеми правами и обязанностями, вытекающими из договоров, и, следовательно, со всеми правами и обязанностями, вытекающими из членства в ООН. Территория, которая отделяется, Пакистан, является новым государством; у него не будет прав и обязательств по договорам прежнего государства, и оно, конечно, не будет обладать членством в ООН» [2, с. 34 – 36; 4, с. 104; 7, с. 831].

Вопрос относительно членства Индии и Пакистана рассматривался Шестым Комитетом Генеральной Ассамблеи, который представил следующее заключение:

«1. По общему правилу, в соответствии с правовыми принципами предполагается, что государство, которое является членом ООН не перестает быть членом только ввиду того факта, что его государственное устройство или границы изменились, и считается, что права и обязанности, которыми обладает государство как член ООН, прекращаются только с прекращением его существования в качестве международно-правового субъекта, признанного таковым.

2. Когда возникает новое государство, вне зависимости от того, какие территория и население его составляют, и независимо от того, входили ли они в состав государства-члена ООН, это государство не может, согласно Уставу, претендовать на статус государства-члена ООН, пока оно не будет официально принято в качестве члена в соответствии с положениями Устава.

3. Каждый случай, однако, должен решаться, исходя из конкретных обстоятельств» [2, с. 36 – 37; 7, с. 831].

Таким образом, Индия продолжила свое членство в ООН, независимо от потери части территории и населения, а Пакистан был принят в ООН как новое государство 30 сентября 1947 года [7, с. 832].

Аналогичным образом был решен вопрос относительно членства в ООН в связи с отделением от Пакистана Бангладеш в 1971 году. Так, членство Пакистана в ООН не было затронуто потерей части его территории, в то время как Бангладеш обратилась с просьбой о приеме в Организацию как новое госу-

дарство, и была принята в члены ООН в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи А/3203 от 17 сентября 1974 года [7, с. 832].

После объединения Сирии и Египта (первоначальных членов ООН) в Объединенную Арабскую Республику, она стала членом ООН автоматически [4, с. 104 – 105; 8, с. 109]. Членство ОАР в ООН не было затронуто отделением Сирии в 1961 году [7, с. 832; 8, с. 109]. Что же касается Сирии, то, восстановив свой официальный статус независимого государства, она возобновила свое отдельное членство в ООН и повторно в нее не вступала. Такова была официальная позиция правительства Сирийской Арабской Республики, принятая международным сообществом [9, с. 484 – 486].

Россия заняла место бывшего СССР в ООН, а также в других международных организациях при поддержке остальных бывших советских республик и мирового сообщества в целом. Так, согласно пункту 1 Решения Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 года «Государства Содружества поддерживают Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях» [10, с. 474]. Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин в своем Послании от 24 декабря 1991 года проинформировал Генерального Секретаря ООН о том, что членство СССР в ООН, «в том числе в Совете Безопасности, во всех других органах и организациях системы ООН продолжается при поддержке стран СНГ Российской Федерацией (РСФСР)... Российская Федерация в полной мере сохраняет ответственность за все права и обязательства СССР в соответствии с Уставом ООН, включая финансовые обязательства» [11, с. 475]. Генеральный Секретарь ООН, основываясь на мнении юридического департамента Организации, исходил из того, что «это обращение носит уведомительный характер, констатирует реальность и не требует формального одобрения со стороны ООН» [12, с. 29]. Такая позиция международного сообщества объяснялась тем, что позволяла избежать серьезного кризиса ООН [13, с. 223].

Необходимо отметить, что факт занятия Россией места СССР в ООН трактуется неоднозначно. Так, одни юристы-международники рассматривают данный факт в качестве аргумента в поддержку концепции континуитета России в отношении бывшего Советского Союза (например, Р. Мюллерсон [14, с. 141], С.В. Черниченко [8, с. 65 – 66]). Другие исследователи указывают на осуществление Россией правопреемства в отношении членства СССР в ООН (например, И.П. Блищенко [15, с. 8], Г.Г. Шинкарецкая [16, с. 97], Е.Т. Ушакова [17, с. 75]).

Остальные бывшие республики были приняты в ООН в соответствии с процедурой приема, кроме Беларуси и Украины, которые являлись первоначальными членами ООН. Так, государства Прибалтики были приняты в Организацию еще 17 сентября 1991 года (резолюцией Генеральной Ассамблеи А/46/5 – Латвия; резолюцией А/46/6 – Литва; резолюцией А/46/4 – Эстония). 2 марта 1992 года были приняты восемь бывших советских республик (резолюцией Генеральной Ассамблеи А/46/230 – Азербайджан; резолюцией А/46/227 – Армения; резолюцией А/46/224 – Казахстан; резолюцией А/46/225 – Кыргызстан; резолюцией А/46/223 – Молдова; резолюцией А/46/228 – Таджикистан; резолюцией А/46/229 – Туркменистан; резолюцией А/46/226 – Узбекистан). Грузия стала членом ООН согласно резолюции Генеральной Ассамблеи А/46/241 от 31 июля 1992 года.

Союзная Республика Югославия (Сербия и Черногория) претендовала на продолжительность с бывшей Социалистической Федеративной Республикой Югославией, однако она не была признана таковой [13, с. 221]. Кроме того, ее претензии на занятие места СФРЮ в ООН также не были поддержаны [18, с. 119].

В то же время Г.Й. Хайнце указывал на два обстоятельства, существовавшие в 1992 году, на которых можно было бы в некоторой степени обосновывать соответствующие претензии Союзной Республики Югославии. Это – «двусмысленный или сомнительный прецедент России, которая унаследовала права бывшего СССР, что было принято международным сообществом»; и тот факт, что «Белград располагал необходимой инфраструктурой для осуществления международных отношений» [19, с. 45].

В свою очередь, Е.З. Блум указывает на необоснованность того утверждения, что после событий июня 1991 года, имевших место в Югославии, государство прекратило свое существование в качестве субъекта международного права. Так, после отделения четырех из шести республик, «две оставшиеся республики бывшей федерации продолжили отстаивать континуитет с Югославией». 27 апреля 1992 года была принята новая Конституция, сохранившая название Югославия. «Однако, несмотря на факты, положения Устава и практику ООН в прошлом», Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея приняли ряд резолюций, отвергающих претензии Союзной Республики Югославии. Так, в резолюции 757 Совета Безопасности от 30 мая 1992 года было указано, что «претензия Союзной Республики Югославии (Сербии и Черногории) на автоматическое продолжение членства бывшей СФРЮ в ООН не является общепринятой».

В резолюции 777 Совета Безопасности от 19 сентября 1992 года отмечалось, что «государство, известное ранее как СФРЮ, прекратило свое существование», и что новая Югославия «не может автоматически продолжать членство прежней Югославии в ООН». Таким образом, в рекомендации Генеральной Ассамблеи Совет Безопасности отметил, что новая Югославия «должна обратиться с просьбой о принятии в ООН и не должна участвовать в работе Генеральной Ассамблеи» [7, с. 833]. Данной рекомендации Генеральная Ассамблея последовала в своей Резолюции A/47/1 [7, с. 833; 19, с. 45].

Секретариат ООН в заключении от 29 сентября 1992 года отмечал, что «Резолюция A/47/1 Генеральной Ассамблеи решает вопросы относительно членства, которые не содержатся в Уставе ООН, а именно вопросы последствий дезинтеграции государства-члена для целей членства в ООН, когда нет согласия между непосредственными преемниками данного государства или среди членов Организации в целом» [18, с. 119].

В.-Д. Деган, О.Е. Бринг и М.К. Малоне полемизируют с Е.З. Блюмом, полагая, что имело место не отделение четырех республик, а распад Социалистической Федеративной Республики Югославии и прекращение, таким образом, ее существования в качестве субъекта международного права. Следовательно, ее членство в ООН было прекращено. Союзная Республика Югославия является новым государством, которое должно вступать в ООН [20, с. 244 – 248].

В поддержку своей позиции В.-Д. Деган ссылается на ряд Заключений, принятых Арбитражной Комиссией Мирной Конференции по Югославии*. Так, согласно Заключению № 1 от 29 ноября 1991 года «СФРЮ находится в процессе своего распада». Согласно Заключению № 8 от 4 июля 1992 года «процесс распада СФРЮ в настоящее время завершен, и СФРЮ больше не существует». В Заключении № 9 от 4 июля 1992 года отмечалось, что «новые государства были образованы на территории бывшей СФРЮ и заменили ее. Все они являются государствами-преемниками бывшей СФРЮ». Кроме того, «членство СФРЮ в международных организациях должно быть прекращено в соответствии с их уставами, и ни одно из государств-преемников не может единолично претендовать на права в отношении членства, которыми ранее располагала СФРЮ». В Заключении № 10 от 4 июля 1992 года Комиссия пришла к выводу, что «СРЮ (Сербия и Черногория) является новым государством, которое не может считаться единственным преемником СФРЮ» [20, с. 240, 242].

В свою очередь, М.К. Малоне основывает свою позицию относительно распада Социалистической Федеративной Республики Югославии на Заключении № 1 Арбитражной Комиссии и Резолюции Совета Безопасности 777 [20, с. 246 – 247].

Сравнивая ситуации бывшей Югославии и СССР, О.Е. Бринг отмечает, что «Сербия и Черногория не были признаны продолжателем СФРЮ, в частности, из-за отсутствия исторического и территориального представительства» [20, с. 245]. В свою очередь, М.К. Малоне указывает, что «в отличие от России у Сербии и Черногории отсутствовало правовое основание претендовать на автоматическое продолжение членства СФРЮ в ООН. Республики, составлявшие СФРЮ... никогда не соглашались предоставить возможность Сербии и Черногории продолжить статус СФРЮ в ООН. В отсутствие соглашения Сербия и Черногория не имеют основания претендовать на такое право, превосходя, таким образом, остальные республики» [20, с. 247].

Бывшие республики Социалистической Федеративной Республики Югославии были приняты в ООН в соответствии с процедурой: Босния и Герцеговина – резолюцией Генеральной Ассамблеи A/46/237, Хорватия – резолюцией A/46/238, Словения – резолюцией A/46/236 от 22 мая 1992 года, Македония – резолюцией A/47/225 от 8 апреля 1993 года, и СРЮ – резолюцией A/ 55/12 от 1 ноября 2000 года.

При распаде Чехословакии Чехия и Словакия как ее государства-преемники просили о приеме в члены в ООН, и были приняты 8 января и 19 января 1993 года соответственно [8, с. 109].

В соответствии с Соглашением об образовании Республики Йемен от 22 апреля 1990 года она была создана в результате слияния двух государств-предшественников в единый субъект международного права.

* Решение о созыве Мирной Конференции по Югославии было принято ЕС 27 августа 1991 года, и ее работа началась 7 сентября 1991 года в Гааге. В Конференции принимали участие представители ЕС и государств-членов ЕС, а также представители Президента и Правительства еще существовавшей тогда СФРЮ и Президенты шести республик, составлявших СФРЮ. В рамках Мирной Конференции в качестве ее органа 27 августа 1991 года была учреждена специальная Арбитражная Комиссия в составе пяти членов, избранных из Председателей Конституционных Судов государств-членов ЕС. Ее Председателем был назначен французский юрист Роберт Бадинтер. Арбитражная Комиссия рассматривала такие вопросы, как самоопределение, правопреемство, признание, права человека и права национальных меньшинств, границы бывших республик Югославии и др.

В совместной ноте министров иностранных дел двух государств, адресованной Генеральному Секретарю ООН, сообщалось о сохранении в силе всех договоров, действующих на 22 мая 1990 года, между двумя государствами и третьими государствами и международными организациями [21, с. 473 – 474]. Таким образом, объединенный Йемен стал «преемником обоих государств-предшественников во всех организациях, в которые входили то или другое (или оба) из них» [5, с. 342].

В соответствии с Договором между ФРГ и ГДР о строительстве германского единства от 31 августа 1990 года (Договор об объединении) ГДР прекратила свое существование в качестве субъекта международного права 3 октября 1990 года, и ее территория стала частью ФРГ. Согласно общему правилу, закрепленному в статье 11 Договора об объединении от 31 августа 1990 года, международные договоры и соглашения, стороной которых выступала ФРГ, включая договоры, устанавливающие членство в международных организациях, оставались в силе, и вытекающие из них права и обязательства распространялись и на территорию бывшей ГДР. Так, 3 октября 1990 года Генеральный Секретарь ООН, специализированные учреждения ООН, все международные организации и депозитарии многосторонних договоров были уведомлены о том, что ГДР присоединяется к ФРГ, и что ФРГ в будущем будет использовать название Германия [21, с. 475 – 476, 478 – 479].

Согласно пункту 3 статьи 12 Договора об объединении от 31 августа 1990 года «вопрос о присоединении к международным договорам, учреждающим международные организации, или иным многосторонним договорам, стороной которых выступала ГДР, но не ФРГ, подлежал разрешению по согласованию с соответствующими участниками и Европейскими Сообществами».

На практике такие вопросы возникли только в нескольких случаях, так как участие ГДР в многосторонних договорах обычно прекращалось с прекращением ее существования в качестве субъекта международного права. Так, объединенная Германия присоединилась только к нескольким многосторонним договорам в соответствии с положением пункта 3 статьи 12 Договора об объединении, например, к Соглашению о создании международной системы и организации космической связи (ИНТЕРСПУТНИК) от 15 ноября 1971 года [21, с. 478 – 479, 487].

Таким образом, анализ доктрины международного права, международно-правовых документов и практики позволяет сделать вывод об отсутствии общих правовых норм по правопреемству государств в отношении членства в международных организациях. Так, нет общего принципа автоматического правопреемства государств в отношении членства в международных организациях. В случае образования нового государства, оно должно пройти процедуру приема в организацию в соответствии с ее уставом. С другой стороны, участие в международной организации – это право государства, а не обязанность. В то же время правопреемство в отношении членства возможно, если это предусмотрено правилами самой организации или если такое решение было принято организацией в конкретном случае.

В рассматриваемом вопросе большую роль играют политические интересы, а также конкретные условия и обстоятельства, особенно в случае разногласий между заинтересованными членами международного сообщества. Таким образом, в тождественных случаях могут приниматься различные решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 г. // Действующее международное право: В 3 т. – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 433 – 457.
2. Аваков М.М. Правопреемство освободившихся государств. – М.: Международные отношения, 1983. – 192 с.
3. Броунли Я. Международное право: В 2 кн. / Пер. с англ. С.Н. Адрианова. – М.: Прогресс, 1977. – Кн. 2. – 509 с.
4. Захарова Н.В. Правопреемство государств. – М.: Международные отношения, 1973. – 126 с.
5. Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алэн Пелле. Международное публичное право: В 2 т. – Киев: Изд-во «Сфера», 2000. – Т. 1. Кн. 1 – 2. – 440 с.
6. Клименко Б.М. Проблема правопреемства на территории бывшего Союза ССР // Московский журнал международного права. – 1992. – № 1. – С. 3 – 24.
7. Blum Y.Z. UN Membership of the «New» Yugoslavia: Continuity or Break? // American Journal of International Law. – October 1992. – Vol. 86, № 4. – P. 830 – 833.
8. Черниченко С.В. Теория международного права: В 2 т. – М.: НИМП, 1999. – Т. II: Старые и новые теоретические проблемы. – 525 с.

9. Young R. The State of Syria: Old or New? // *American Journal of International Law*. – April 1962. – Vol. 56, № 2. – P. 482 – 488.
10. Решение Совета глав государств СНГ от 21 декабря 1991 г. // *Действующее международное право: В 3 т.* – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 474 – 475.
11. Послание Б.Н. Ельцина Генеральному Секретарю ООН от 24 декабря 1991 г. // *Действующее международное право: В 3 т.* – М.: Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1996. – Т. 1. – С. 475.
12. О международно-правовом статусе России и других государств-участников СНГ как правопреемников СССР // *Дипломатический вестник*. – 1992. – № 3. – С. 28 – 29.
13. Аман Э. Взгляд европейских юристов на распад СССР // *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. – 1999. – № 2. – С. 220 – 230.
14. Mullerson R. *International Law, Rights and Politics*. – N. Y., 1994.
15. Блищенко И.П. Международно-правовые проблемы государств, входящих в СНГ // *Московский журнал международного права*. – 1997. – № 1. – С. 4 – 16.
16. Шинкарецкая Г.Г. Проблемы правопреемства и границы Российской Федерации // *Московский журнал международного права*. – 1995. – № 4. – С. 84 – 105.
17. Ушакова Т.Е. Правопреемство и континуитет государств применительно к практике республик бывшего СССР // *Вестник БДУ. Серия 3*. – 1998. – № 3. – С. 73 – 78.
18. Willson C.L. Changing the Chapter: The United Nations Prepares for the Twenty-first Century // *American Journal of International Law*. – January 1996. – Vol. 90, № 1. – P. 115 – 126.
19. Heintze H.-J. *International Law and Democratic Constitutions: Reinstating Democracy in Haiti* // *Law and State. A Biannual Collection of Recent German Contributions to these Fields*. – 1997. – Vol. 55. – P. 27 – 50.
20. Correspondents' Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia // *American Journal of International Law*. – April 1993. – Vol. 87, № 2. – P. 240 – 251.
21. Papenfuß D. The Fate of the International Treaties of the GDR within the Framework of German Unification // *American Journal of International Law*. – July 1998. – Vol. 92, № 3. – P. 469 – 488.