

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.233:327.8

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.33.162019>*В. А. Ващенко*, аспірант

Національний університет «Одеська юридична академія»

Кафедра міжнародного права та міжнародних відносин

Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

### ВИХІД ДЕРЖАВИ З МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ДЕНОНСАЦІЇ ЇЇ УСТАНОВЧОГО АКТУ

В статті розглядається вихід держави з міжнародної організації як особливий вид денонсації її установчого акту. Аналіз положень статутів про вихід з міжнародних організацій показує, що попри певну специфіку, вони не відрізняються від положень про денонсацію та вихід, що містяться в звичайних договорах. Всі вони належать до одного інституту денонсації міжнародних договорів.

**Ключові слова:** денонсації, вихід з договору, вихід з організації, установчий акт, міжнародна організація.

**Постановка проблеми.** В теорії і практиці міжнародного права не раз підіймалося питання про вихід держави-учасника з міжнародної організації шляхом денонсації її статуту. У зв'язку з цим доречно розглянути різницю між поняттями «вихід» та «денонсація».

В міжнародно-правовій літературі та практиці стосовно припинення членства в міжнародній організації вживаються терміни «вихід з організації» або «денонсація установчого акту міжнародної організації» [1, с. 53-54]. В ст. 12 Статуту Всесвітнього поштового союзу використані обидва терміни: «Кожна Країна-член має право виходу з Союзу шляхом денонсування Статуту». Аналогічне формулювання міститься в ст. 6 Статуту Організації Об'єднаних Націй з промислового розвитку.

**Метою статті** є розгляд виходу держави з міжнародної організації як особливий вид денонсації її установчого акту.

**Виклад основного матеріалу.** Слід відмітити, що в міжнародно-правовій доктрині відсутня єдина думка стосовно змісту поняття «вихід». В Словнику термінології міжнародного права зазначається, що «вихід – це термін, який було вжито в ході дослідження питання про можливість припинення членства в ООН, якщо це не передбачено статутом ... Термін «вихід» вживався відносно можливості держави-члена покинути організацію. Цим терміном не користуються для позначення виходу з іншої організації або для відмови від договору, а говорять про денонсацію» [2, с. 544].

Н. Файнберг відмічав, що «ми не знаємо, які причини призвели до такої відмінності» [3, с. 189], оскільки десять з дванадцяти організацій ООН говорять про право на вихід, а Міжнародна організація цивільної авіації та Міжнародний союз електрозв'язку вживають термін «денонсація».

Більшість авторів під терміном «вихід» розуміють як призупинення участі в багатосторонньому договорі одного чи декількох учасників, так і припинення членства в міжнародній організації [4, с. 202]. Таке значення надавали цьому терміну і на Зальцбурзькій сесії Інституту міжнародного права в 1961 р.

Німецькі юристи М. Хіршлер та Б. Циммерман висловлюються проти проведення якісної відмінності між виходом з міжнародного договору та припиненням членства в міжнародній організації, оскільки це, на їхню думку, призвело б до вилучення статутів міжнародних організацій зі сфери дії права міжнародних договорів [5, с. 33]. М. Франковська дорівнює вихід з багатостороннього договору до виходу з міжнародної

організації і розглядає останнє як окремих випадок дорозумілого права на денонсацію, яке витікає з характеру договору [6, с. 236].

Д. Харашті зазначав, що «при визначенні поняття денонсації немає сенсу розмежовувати, як це часто відбувається в літературі, заяви про денонсацію двостороннього договору та про вихід з багатостороннього договору», а отже і зі статуту міжнародної організації, «за своєю природою, ці дві заяви є тотожними» [7, с. 245]. Доповідач Комісії міжнародного права Х. Уолдок в ст. 17 проекту статей з права міжнародних договорів 1963 р., що мала назву «Договори, що не містять положень про їхній строк та припинення», включив наступні положення: «п. 3 б) якщо договір є статутом міжнародної організації і в ньому не передбачено інше, сторона має право на вихід з договору та з організації після завчасного повідомлення, направленою компетентному органу у відповідності з правилами організації» [8, с. 64]. В ході дискусії Г. Тункін відмітив, що «це питання стосується статутів міжнародних організацій і йому немає місця в проекті з права договорів» [8, с. 115]. Ця думка була підтримана іншими учасниками засідання, зокрема Е. де Арчагою та Ш. Розенне [8, с. 116], а також самим доповідачем, який заявив, що «питання договорів, які є статутами міжнародних організацій, мають розглядатися у винятковому порядку» [8, с. 113].

В радянській доктрині прийнята точка зору, що статuti міжнародних організацій є міжнародними договорами *sui generis*, тобто такими, що мають певні особливості. Вони не тільки встановлюють права та обов'язки держав, як це робить звичайний багатосторонній міжнародний договір, але і створює міжнародні організації, установи, органи, визначаючи їхню компетенцію, взаємовідносини, встановлюючи правове положення членів організації [9, с. 21]. Іншими словами, статут міжнародної організації – більш складне явище, ніж багатосторонній договір. Дане положення знайшло своє підтвердження в консультативному висновку Міжнародного Суду ООН 1962 р., в якому мова йде про специфічні риси статутів. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р., враховуючи наведені особливості установчих актів міжнародних організацій містить положення про те, що вона буде застосовуватися до статутів «без шкоди для відповідних правил цієї організації». Відповідно, можна вважати, що основні норми права міжнародних договорів застосовуються до установчих актів міжнародних організацій з відповідними змінами.

Говорячи про особливості статутів міжнародних організацій, слід відмітити, що однією з них є суверенне право держави на вихід з міжнародної організації. Вступаючи в міжнародну організацію, яка є більш складним механізмом, на відміну від багатостороннього договору, держава зв'язує себе положеннями відповідного установчого акту. Якщо в статуті передбачені положення про вихід або наявні певні додаткові документи, де зафіксована процедура, то вихід відбувається згідно з такими положеннями, тобто «з урахуванням правил організації».

Передбачаючи право на вихід, статут міжнародної організації зазвичай пов'язує припинення членства з дотриманням певних обов'язкових умов. Так, наприклад, подання письмового повідомлення про вихід депозитарію або генеральному секретарю міжнародної організації є *conditio sine qua non*, яке передбачено у всіх статутах, що мають положення про вихід. Заява про вихід може призвести до негайного припинення членства в міжнародній організації, якщо про це вказується у статуті. Наприклад, в Угоді про Міжнародний банк реконструкції та розвитку зазначається: «Кожен член може в будь-який час вийти з Банку, направивши в центральну установу Банку письмове повідомлення. Відмова від членства набирає чинності в день отримання такого повідомлення». Г. Шермерс в своїй праці «Право міжнародних організацій» відмічав, що «ця умова передбачається з метою збереження економічної незалежності держави-члена» [1, с. 46]. Більшість статутів встановлює строк для набрання заявою про вихід чинності. Частіше за все даний строк сягає 12 місяців, зокрема в установчих актах таких організацій, як: ФАО (ст. 19), ІКАД (ст. 95), ВОЗ (ст. 29), ВПС (ст. 12), ІМКО (ст. 59), МСЕ (ст. 23), ЕАСТ (ст. 42), ОАЕ (ст. 32), ОАСР (ст. 17). На відміну від наведених, строк в два роки перед-

бачався свого часу в Статуті Ліги Націй (п. 3 ст. I), передбачається в Статуті МОП (п. 5, ст. I), Статуті Організації американських держав (ст. 112). Протягом даного періоду здійснюються відповідні супровідні процеси, зокрема: перегляд бюджету організації, перерозподіл зобов'язань, змінення програм діяльності у зв'язку з виходом одного з членів організації.

Розповсюдженою є умова, відповідно до якої встановлюється певний період, коли заяву про вихід подавати не можна. Зазвичай така умова передбачається на початку діяльності організації з метою забезпечення достатнього часу для налагодження взаємовідносин між її членами і вироблення чіткого механізму дій. Такий період має тривалість від одного року, як, наприклад, передбачено в ст. 59 Статуту Міжнародної морської організації, до двадцяти років, як передбачено ст. 13 Північноатлантичного договору, яким було засновано НАТО. Статут МАГАТЕ в ст. 18 встановлює початковий строк тривалістю п'ять років. В деяких організаціях передбачається, що спливу строку, коли держава не вправі робити заяви про вихід, починається з дати прийняття статуту організації даною державою-членом, тобто цей період спливає окремо для кожної держави, а не для організації в цілому, як, наприклад, передбачено в ст. XIX Статуту ФАО: «Будь-яка країна-член може повідомити про вихід зі складу Організації в будь-який час після закінчення чотирьох років з дати прийняття нею цього Статуту. ... Таке повідомлення набуває чинності після закінчення одного року з дати повідомлення про це Генеральному директору». Таким чином, передбачивши мінімальний строк членства тривалістю п'ять років.

Велика кількість статутів міжнародних організацій пов'язує можливість виходу з вимогою про виконання всіх фінансових та договірних зобов'язань, які держава взяла на себе, будучи членом міжнародної організації. Ці зобов'язання мають бути виконані до набрання заявою чинності. Наприклад, свого часу ст. 1 Статуту Ліги Націй містила таке положення: «Всякий член Ліги може, після попереднього, за два роки, попередження, вийти з Ліги, за умови, що він виконав до цього моменту всі свої міжнародні зобов'язання, включаючи і зобов'язання за цим Статутом». Коментуючи це положення, Д. Харашті вказував, що «ця вимога є вельми несерйозною, оскільки уявляється майже неможливим, щоб до певної дати держава виконала всі свої міжнародні зобов'язання. Втім, достатньо вимоги про виконання зобов'язань за Статутом для набрання чинності таким виходом» [7, с. 246].

Сьогодні статутами низки міжнародних організацій передбачається вимога про виконання фінансових зобов'язань. Наприклад, п. 5 ст. 1 Статуту МОП містить такі положення: «Жоден Член Міжнародної Організації Праці не може вийти з Організації без попереднього повідомлення про це Генерального Директора Міжнародного Бюро Праці. Таке попереднє повідомлення набирає чинності два роки після дати його отримання Генеральним Директором і за умови виконання Членом всіх фінансових зобов'язань, що витікають з його членства». В деяких міжнародних організаціях несплата фінансових внесків розцінюється як вихід з організації, наприклад, ст. 57 Статуту Міжнародного бюро мір і ваг.

Російська дослідниця права міжнародних організацій Є. Шибаєва розглядає міжнародні організації як «постійно діючі міжнародні органи, в установчих актах яких не міститься положень про час припинення їхньої діяльності» [9, с. 21].

«Право виходу з міжнародної організації є *conditio sine qua non* міждержавного характеру організації» [10, с. 392]. В основі цього права лежить державний суверенітет. Але вступаючи в міжнародну організацію для досягнення певних цілей, держава поступається організації частиною свого суверенітету, добровільно приймаючи те, що зафіксовано в статуті міжнародної організації. Якщо держава-член міжнародної організації зв'язує себе положеннями статуту чи іншого установчого акту на визначений в ньому строк, то його право на вихід має здійснюватися згідно з положеннями статуту. Тому мова в даному випадку йде не про порушення суверенітету держави-члена, а про закріплене в установчому акті і добровільно прийняте державою-членом обмеження власного

суверенітету. Н. Файнберг з цього приводу вказував, що недопустимість виходу з міжнародних організацій, заснованих на певний строк, не заперечується ніким [3, с. 190].

Сьогодні є статuti, які не містять положень про право виходу з міжнародної організації, наприклад, Статут ООН, Статут Всесвітньої організації охорони здоров'я. До 1954 року не містилося положень про вихід і в Статуті ЮНЕСКО. Випадки виходу з міжнародних організацій не є частим явищем в міжнародній практиці, але питання про можливість виходу за відсутності спеціальної статті в статуті підіймалося неодноразово як в науковій літературі, так і в процесі розробки статутів міжнародних організацій.

В ході роботи над Статутом Ліги Націй тодішній президент США В. Вільсон висловлював думку, що немає ніякої необхідності включати в Статут положення про вихід, оскільки, безсумнівно, всі делегати будуть згодні з тим, що держава має право вийти з організації. Члени Конгресу США не поділяли такої думки, і під впливом їхніх вимог США запропонували включити положення про право виходу в Статут Ліги Націй з вказівкою, що «це є вельми суттєвим» [11]. В Статуті Ліги Націй, таким чином, положення про вихід наявні. В процесі розробки Статуту ООН на конференції в Сан-Франциско в 1945 р. після жвавих дискусій в Комісії I, Комітет Комісії «вирішив утриматися від рекомендації включити в Статут положення, що спеціально дозволяє або забороняє вихід з Організації». В коментарі Комітету відмічалось, що в цілі Організації не виходить примушувати державу-член продовжувати своє співробітництво з Організацією, якщо в силу виключних обставин чи у випадку незгоди з поправкою до Статуту, вона змушена буде вийти з Організації.

На конференції в Сан-Франциско Г. Тункін виступав за включення положень про вихід в Статут ООН. Представник США також висловлювався на користь суверенного права держави-члена на вихід з міжнародних організацій. Однак ці пропозиції не були прийняті.

Питання про включення положення про вихід також обговорювалося на установчій конференції Всесвітньої організації охорони здоров'я, на якій була прийнята заява про допустимість виходу тільки у випадку незгоди держави з поправкою в статут. Посилаючись на вищенаведені заяви, деякі автори притримуються точки зору, що за відсутності спеціальної статті в статуті вихід держави-члена з організації можливий лише у випадку, коли через виключні обставини держава змушена вийти з організації або якщо її права і обов'язки змінені поправкою до статуту організації, яку вона не може прийняти [12, с. 138].

Л. Опенгейм вважає, що членство в міжнародній організації універсального характеру «має бути обов'язковим для всіх держав і не повинно існувати законної можливості виходу з організації» [13, с. 342-343]. Прихильники цієї думки аргументують фактом одноголосного прийняття в 1946 р. Асамблеєю Всесвітньої організації охорони здоров'я заяви США, в якій було зроблено застереження про право виходу з організації з попередженням за один рік. Однак, скоріше за все, цей факт засвідчує протилежне, оскільки США зробили це застереження тому, що хотіли забезпечити собі право на вихід, яке вважали недопустимим без застереження. Це підтверджується тим, що ніхто з представників 52 делегацій, що брали участь в Асамблеї Всесвітньої організації охорони здоров'я і надали згоду на застереження США, не підтримали пропозицію представника Індії зробити допустимою для всіх членів можливість виходу з цієї організації. Відповідно, держави-члени не пішли на зміну Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я, в якому передбачається можливість виходу держави-члена тільки у випадку незгоди з поправками Статуту.

12 лютого 1949 р. СРСР заявив в Секретаріаті Всесвітньої організації охорони здоров'я про вихід з організації. Оскільки в статуті не містилося положень про вихід, держави вважали, що вихід набирає чинності з дати подачі заяв. Незважаючи на те, що в заявах було ясно вказано, що вони виходять з організації, але остання не визнала такий вихід і вважала їх «неактивними членами». Треба відзначити, що цей випадок, як і інші випадки виходу держав-членів з організацій, в статутах яких не передбачається можли-

вості виходу, не отримали чіткого юридичного тлумачення. Коли в 1955 р. СРСР заявив про свій намір знову вступити до Всесвітньої організації охорони здоров'я, йому було висунуто претензії з приводу сплати внесків за «час неактивної участі». У підсумку було досягнуто компромісу: СРСР сплатив 5 % від всієї суми, і було заявлено про «поновлення активного членства».

Така сама ситуація виникла в ЮНЕСКО, коли в 1953-1954 рр. Угорщина, Чехословаччина та Польща подали заяви про вихід з організації. Ще до того, як до Статуту ЮНЕСКО було включено положення про вихід, вищенаведені держави заявили про те, що вони скасовують свої заяви про вихід і, сплативши частину внесків за час «неактивного членства», поновили свою участь в ЮНЕСКО.

В 1965 р. Індонезія заявила про вихід з ООН. В 1956 р. в телеграмі Генеральному Секретареві ООН уряд Індонезії заявив про своє рішення «поновити повне співробітництво з ООН та поновити участь в її діяльності».

В жодному з наведених випадків питання не отримало чіткого юридичного тлумачення. Повернення всіх держав відбулося без процедури прийому, яка є необхідною у випадку виходу. Фактично, здається, можна стверджувати лише про тимчасове одностороннє припинення членства, аніж про вихід як такий.

Здається, що практика діяльності міжнародних організацій дала однозначну відповідь на дискусії в доктрині з приводу права на вихід з міжнародних організацій. На сьогоднішній день, статuti всіх міжнародних організацій системи ООН (окрім, власне, ООН та ВОЗ) та більшості регіональних організацій містять умови про вихід. Включення положень про вихід в статuti міжнародних організацій виключає можливість існування неясних з юридичної точки зору ситуацій, як вищенаведені. Це не породжує утисків суверенітету, оскільки він «ніколи не був абсолютним, але завжди обмежувався нормами міжнародного права, з якими держави добровільно погодилися» [14, с. 110].

Тут не слід зневажувати зв'язком між правом на вихід та універсальним характером організацій, таких як ООН і ВОЗ, які створені для охорони узгоджених, співпадаючих інтересів великої кількості держав. В сучасному світі на перший план виходять інтереси всього світового співтовариства, тому необхідна ефективна координація дій. Враховуючи пріоритет загальнолюдських цінностей, здається доцільним стверджувати, що вихід держави з міжнародної організації універсального характеру може мати місце тільки у виключних випадках. Інакше такий крок буде протиставленням до міжнародного співтовариства, оскільки зачіпає загальнолюдські інтереси. Не випадково держави в усіх розглянутих випадках швидко поновлювали своє членство в універсальних організаціях.

**Висновки.** Аналіз положень статутів про вихід з міжнародних організацій показує, що незважаючи на певну специфіку, вони не відрізняються від положень про денонсацію та вихід, що містяться в звичайних договорах. Всі вони належать до одного інституту денонсації міжнародних договорів. Відповідно до ст. 5 Віденської конвенції 1969 р. право міжнародних договорів застосовується до установчих актів міжнародних організацій з урахуванням їхніх правил, але, якщо в статуті міжнародної організації немає положень про вихід, спеціальне правило не застосовується. Відповідно, до статутів, в яких не міститься правил щодо денонсації або виходу, слід застосовувати загальне правило вищенаведеної норми, згідно з яким статuti прирівнюються до міжнародних договорів і до них слід застосовувати основні принципи права міжнародних організацій. Таким чином, слід вважати, що за відсутності положень про вихід в статуті міжнародної організації вихід допускається, тільки якщо встановлено, що держави-члени мали намір допустити можливість виходу, як це вказано в ст. 56 Віденської конвенції 1969 р.

### Список літератури

1. Schermers H. *International Institutional Law*. Dordrecht: Brill, 2018. 1328 p.
2. *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Paris, 1959. 744 p.
3. Feinberg N. *Unilateral Withdrawal from an International Organization*. *The British Year Book of International Law*, 1963. 1965. Vol. 39. P. 189-219.
4. Tobin H. J. *The termination of multipartite treaties*. New York: 1967. 388 p.



5. Хиршлер М., Циммерман Б. Западноевропейские интеграционные объединения. Право. Москва: Прогресс, 1987. 368 с.
6. Frankowska M. Wypowiedzenie umowy miedzynarodowej. Wroclaw, 1976. 263 s.
7. Haraszti G. Some Fundamental Problems of the Law of Treaties. Budapest Akadémiai Kiadó, 1973. 439 p.
8. Yearbook of the International Law Commission. 1963. Volume I. Summary records of the fifteenth session 6 May–12 July 1963. UN, New York, 1964. 326 p.
9. Шиббаева Е. А. Право международных организаций: Вопросы теории. Москва: Международные отношения, 1986. – 160 с.
10. Тункин Г. И. Теория международного права. Москва: Междунар. отношения, 1970. 511 с.
11. Hoyt E.C. The Unanimity Rule in the Revision of Treaties. A Re-Examination. Hague, 1959. 254 p.
12. Goodrich L.M., Hambro E. Charter of the United Nations: commentary and documents. London: Stevens & Sons, 1949. 710 p.
13. Оппенгейм Л. Международное право: Мир Т. 1: Полут. 2 / Под. ред.: Крылов С. Б. (Предисл.); Пер. Ивенский А. Н. Москва: Иностр. лит., 1949. 547 с.
14. Блищенко И. П. На пути к созданию нового международного правопорядка. Советское государство и право. 1989. № 4. С. 109-117.

Стаття надійшла 25.03.2019 р.

**В. А. Ващенко**, аспирант

Национальный университет «Одесская юридическая академия»  
Кафедра международного права и международных отношений  
Фонтанская дорога, 23, Одесса, 65009, Украина

## ВЫХОД ГОСУДАРСТВА ИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОСОБЫЙ ВИД ДЕНОНСАЦИИ ЕЕ УЧРЕДИТЕЛЬНОГО АКТА

### Резюме

В статье рассматривается выход государства из международной организации как особый вид денонсации ее учредительного акта. Анализ положений уставов о выходе из международных организаций показывает, что несмотря на определенную специфику, они не отличаются от положений о денонсации и выходе, содержащихся в обычных договорах. Все они принадлежат к одному институту денонсации международных договоров.

**Ключевые слова:** денонсации, выход из договора, выход из организации, учредительный акт, международная организация.

**V. A. Vashchenko**, PhD Student

National University «Odessa Law Academy»  
Department of International Law and International Relations  
Fontanskaya Doroga, 23, Odessa, 65009, Ukraine

## WITHDRAWAL OF A STATE FROM AN INTERNATIONAL ORGANIZATION AS A SPECIAL TYPE OF DENUNCIATION OF ITS CONSTITUENT ACT

### Summary

The article considers the exit of a state from an international organization as a special type of denunciation of its constituent act. An analysis of the provisions of the statutes on withdrawal from international organizations shows that despite certain specificity, they do not differ from the provisions on denunciation and withdrawal contained in ordinary treaties. All of them belong to the same institution of denunciation of international treaties.

**Key words:** denunciation, withdrawal from a treaty, withdrawal from an organization, constituent act, international organization.