

§ 5 МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО В XXI ВЕКЕ

В.В. Шаклеин

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЧЛЕНСТВА В ООН

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы членства в Организации Объединенных Наций, а также статус наблюдателя при ООН. Выражается идея возможности предоставления членства интеграционным объединениям и другим субъектам международного права, обладающим частичным суверенитетом. Данная идея обоснована, в частности, на примере членства Европейского Союза в Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО). Предлагается внесение соответствующих изменений в положения главы второй Устава ООН.

Ключевые слова: Юриспруденция, Международное право, ООН, ФАО, ЕС, членство, интеграционные объединения, международные организации, государства, устав

Согласно Уставу Организации Объединенных Наций (Глава 2), «прием в члены Организации открыт для всех миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в Уставе Организации Объединенных Наций обязательства и которые, по суждению Организации, могут и желают эти обязательства выполнять». Как видно из данного положения членами этой организации могут быть исключительно государства. Иначе говоря, членами организации могут быть исключительно образования обладающие государственным суверенитетом, и это несмотря на то, что преамбула Устава говорит о народах и нациях, а не о государствах.

В связи с однозначным закреплением в Уставе ООН статуса члена этой организации исключительно за государствами (глава вторая), задавать вопрос о том могут ли другие субъекты международного права стать членами данной организации казалось бессмысленным. Тем не менее, несмотря на всю простоту вопроса членства в ООН, сегодня, он все больше вызывает проблем, разрешение которых на определенном этапе развития международного правопорядка будет необходимым.

В современный период, характеризующийся феноменами глобализации и региональной интеграции, где понятия суверенитета (государства) все больше размываются, возникает ряд вопросов и в отношении членства государств в ООН.

Подтверждением этому может служить существование статуса наблюдателя (и даже постоянного наблюдателя) при ООН, который вовсе не был оформлен юридически в Уставе ООН, что предполагает отсутствие в понимании авторов данного текста возможности участия в деятельности этой организации не в качестве члена. Тем не менее, на практике стало очевидным, что (по внешнеполитическим причинам) как понятие государства, так и признание его основными субъектами международного права, не

являются однозначными, что, как следствие, приводит к ситуации когда отдельные государственные образования и даже признанные различными государствами субъекты международного права, не могут претендовать на полноценное членство в этой организации¹. В тоже время, полное игнорирование таких субъектов международного права международной общественностью было невозможным, что потребовало признания их неофициального промежуточного статуса – наблюдателя при ООН.

В тоже время, членство в ООН отдельных образований, юридически не обладающих признаками государственного суверенитета – УССР, БССР², вносит свою лепту в построение данной проблемы. Действительно, вполне закономерен вопрос о том почему отдельные субъекты не обладая полноценным суверенитетом могут являться членами ООН, тогда как отдельные государства, международные (региональные) организации или интеграционные объединения, а также другие субъекты обладающие частичным суверенитетом таким правом не обладают.

Эти вопросы наводят на мысль о том, что в отношении понятия членства и участия различных субъектов международного права в этой организации назрели перемены как с доктринальной, так и практической точки зрения.

Официальное закрепление промежуточного статуса или альтернативного вида участия в деятельности этой организации отдельных субъектов международного права, не являющихся полноценными членами организации,

¹ Именно в связи с этим членство в организации находится в постоянной эволюции, а количество ее членов постоянно изменяется. См. по данному вопросу, например P. Tavernier, L'année des Nations Unies – Problèmes juridiques, Annuaire français de droit international, volume 54, 2008. p. 365 et seq.

² См. подробнее Бадалина М.Д. Правовые основы участия в международных отношениях субъектов федеративного государства, Дисс. к.ю.н. 2011 Москва, с. 3

можно обнаружить в ст. 71 Устава ООН³, где указывается: «Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае надобности, с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации».

На основе данного положения, Экономический и Социальный Совет ООН, признал отдельные неправительственные организации официальными консультантами этой организации, которые сегодня принимают активное участие в ее деятельности. Это свидетельствует о существовании объективной необходимости закрепления за отдельными субъектами, не являющимися членами ООН, альтернативного статуса, обеспечивающего их официальное участие в деятельности организации. Более того, закрепление такого статуса в самом Уставе ООН является, по мнению отдельных авторов⁴, несоответствующим современным реалиям, которые требуют установления более значимого статуса за такими участниками в деятельности организации.

Несмотря на официальное признание Уставом ООН роли за отдельными субъектами международного права в деятельности организации речь все же не идет о членстве в ней. Действительно, юридическое различие между членом ООН, с одной стороны, и наблюдателем (постоянным или нет), а также организацией-консультантом ООН, с другой стороны, остается разительным, а его основным выражением остается наличие у члена ООН права голоса в Генеральной ассамблее. Тем не менее, стоит все же задаться вопросом о том как долго, в современном мире, где роль классических субъектов международного права постоянно снижается, а роль новых игроков постоянно повышается, членство в организации останется закрепленным Уставом ООН исключительно за государствами.

Стоит уточнить, что вопрос о членстве в ООН встает конечно же не в отношении неправительственных организаций, участие которых разрешено ст. 71 Устава ООН, а о субъектах международного права, обладающих частичным суверенитетом. Речь, в первую очередь, идет о многочисленных интеграционных (региональных)

объединениях (АСЕАН, НАФТА, ЕС, МЕРКОСУР и т.п.), обладающим частичным суверенитетом.

Рассмотрим гипотетическую возможность членства в ООН одной из таких региональных (интеграционных) организаций – Европейского Союза.

Сегодня участие Европейского Союза в деятельности ООН довольно интенсивно⁵. Так, например, данное интеграционное объединение является участником более 50 конвенций и других международных обязательств, разработанных в рамках организации, где (стоит отметить) ЕС является единственным не государственным образованием в классическом смысле этого слова. Более того, данное интеграционное объединение является полноправным членом таких комиссий ООН как: Комиссия по устойчивому развитию (Commission on Sustainable Development)⁶; Форум ООН по лесам (United Nations Forum on Forests)⁷ и даже в таком специализированном агентстве ООН как Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО). Таким образом, оставаясь лишь наблюдателем при ООН участие ЕС в ее работе является довольно интенсивным и сегодня уже отчасти сравнимо с объемами деятельности полноправных членов ООН, о чем свидетельствуют даже отдельные документы Еврокомиссии⁸.

Пример участия ЕС в ФАО⁹ наиболее показателен, на наш взгляд, в том что касается фундаментальных изменений в части суверенитета государств в современном мире и, как следствие, влияния таких процессов на вопросы членства в ООН.

Действительно, с одной стороны, интеграционные процессы происходящие в рамках ЕС, выражающиеся в частности в передаче отдельных государственных компетенций государств-членов ЕС на наднациональный уровень, приводят к тому, что участие этих государств в отдельных (профильных) международных организациях, осуществляется посредством органов власти ЕС или их представителей, а не органов власти государств-членов ЕС и соответствующих представителей. Именно передача компетенций государств-членов ЕС в сфере сельского хозяйства, рыболовства, торговли, а также за-

³ Также можно привести пример участия отдельных государств не являющихся членами организации в деятельности Международного Суда, которое стало возможным благодаря ст. 93 Устава ООН, однозначно закрепившей, что «Государство, не являющееся Членом Организации, может стать участником Статута Международного Суда на условиях, которые определяются, в каждом отдельном случае, Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности» (п. 2).

⁴ P. Klein in R. Mehdī (dir.), La démocratisation du système des Nations Unies : Pedone, Paris, 2001, p. 103

⁵ см. подробнее Fr. Hoffmeister, Outsider or Fronrunner ? Recent developments under international and European law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies, *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41 et seq.

⁶ General Assembly Resolution A/RES/47/191

⁷ <http://www.un.org/esa/forests/index.html>

⁸ COM(2003)526 final, The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism.

⁹ См подробнее Frid, The European Economic Community: A member of a Specialized Agency of the United Nations, 4 *EJIL* (1993), 239 et seq.

щиты потребителей¹⁰ привела к необходимости прямого участия представителей ЕС в деятельности институтов (Конференции и Совете) ФАО. Иначе говоря, ЕС стал полноценным и полноправным членом данной организации именно в связи с тем, что ему были переданы компетенции в соответствующих сферах деятельности, а реализация данных компетенций подразумевает и участие ЕС в деятельности ФАО.

Таким образом, добровольные ограничения суверенитета государств-членов ЕС в рамках данного интеграционного объединения привели к необходимости, реализации отдельных компетенций органами власти ЕС а не государств, что создало ряд проблем, связанных с участием ЕС и его государств-членов в институциональных структурах не только ФАО но и других международных организаций¹¹. С целью разрешения данных проблем, в устав ФАО понадобилось даже внести соответствующие изменения, которые позволили распределить компетенции в отношении участия в данной организации между организацией-членом ФАО (т.е. ЕС) и государствами-членами ФАО, которые также являются государствами-членами данной организации-члена (т.е. государствами-членами ЕС). Так, п. 8 статьи второй Устава ФАО гласит: «Организация-член осуществляет права членства попеременно со своими государствами-членами, являющимися государствами-членами Организации, в областях их соответствующих полномочий и согласно правилам, установленным Конференцией»¹².

С другой стороны, участие ЕС в ФАО на основе полноправного членства потребовало изменения уставных документов данного агентства ООН. Так, незадолго до официального оформления членства ЕС в ФАО, учредительные документы данной организации (устав) были изменены с целью возможности предоставления членства не только классическим субъектам международного права – государствам, но и этому наднациональному объединению¹³. Это наводит на мысль и о

гипотетической необходимости будущего внесения соответствующих изменений в уже упомянутое нами положение главы второй устава ООН в случае, если назреет объективная необходимость членства ЕС (или другого интеграционного объединения) в этой международной организации.

Вряд ли стоит считать, что пример членства ЕС в ФАО является исключением, которое не приведет к необходимости изменения Устава и самой ООН. Действительно, если принять во внимание последние изменения, произошедшие в правовом порядке ЕС с вступлением в силу Лиссабонского договора¹⁴, то становится очевидным, что членство Европейского союза, а также других наднациональных объединений в ООН не является лишь чист о гипотетическим. Действительно, повышение роли и статуса Верховного представителя Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности, свидетельствует о том, что даже такие вопросы как внешняя политика, которые в классическом международном праве всегда относились к исключительному суверенитету государств, сегодня переносятся на наднациональный уровень власти. Как следствие, не далеки те времена, когда Европейский Союз обладая компетенцией по определению внешнеполитической политики ЕС сможет претендовать на полноценное место в Генеральной ассамблее. Именно тогда встанет вопрос о необходимости внесения изменений в главу вторую Устава ООН, с целью возможности предоставления членства в ООН не только государствам, но и другим субъектам международного права.

Участие интеграционных объединений в деятельности ООН на основе полноценного членства ставит ряд проблем о которых мы уже упомянули. Рассмотрим подробнее основную из них – представительство в организации.

При разделенном суверенитете между государствами-членами интеграционного объединения и самим интеграционным объединением, членство обоих субъектов международного права в ООН поднимает проблему представительства, так как оно по сути является конкурирующим. Более того, полноправное членство интеграционного объединения и его государств-членов в ООН создает проблему в отношении принципа равенства членов данной организации (п. 1. Ст. 2 Устава ООН), так как представители как интеграционного объединения, так и представители входящих в него государств-членов будут, например, обладать большим количеством голосов

¹⁰ см. ст. 4 Договора о функционировании Европейского Союза, *Journal officiel de l'Union européenne*, 30.3.2010, С 83/47

¹¹ см. подробнее на примере участия ЕС в Европейском банке реконструкции и развития, а также МВФ, например *J.-V. Louis, L'espace euro, L'Union européenne et le FMI, Revue d'économie financière*, 2007, pp. 123-139

¹² ФАО, Basic texts of the FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2011 edition, vol. 1, p. 4.

¹³ П. 2 ст. второй Устава ФАО, отныне составлен следующим образом: «Конференция может большинством в две трети голосов, при условии присутствия большинства государств-членов Организации, принять решение о приеме в качестве члена Организации любой организации региональной экономической интеграции, отвечающей требованиям, изложенным в пункте 4 настоящей статьи, которая представила прошение о вступлении в члены и сделанное в официальном порядке заявление о том, что она примет

на себя обязательства Устава, действующие на момент приема. В соответствии с пунктом 8 настоящей статьи ссылки на государства-члены в настоящем Уставе, касаются и организаций-членов, если нет четких оговорок об ином»

¹⁴ *Journal officiel de l'Union européenne*, 17 décembre 2007 С 306.

Международное право в XXI веке

в Генеральной Ассамблее, чем если бы эти государства были представлены лишь по отдельности (как на настоящий момент).

На наш взгляд, решение данной проблемы может быть осуществлено по примеру, уже цитированного нами п. 8 статьи второй Устава ФАО, где указывается, что «Организация-член осуществляет права членства попеременно со своими государствами-членами, являющимися государствами-членами Организации...»¹⁵. Тем не менее, практика проверки легитимности представительства государств-членов ООН, существующая в этой организации уже с давних пор может также служить основой разрешения данной проблемы. В соответствии с ней, представительство государств-членов при ООН осуществляется специальной комиссией, которая проверяет наличие полномочий у лица, которое призвано представлять в организации то или иное государство. Данная комиссия представляет отчет Генеральной Ассамблее по данному вопросу.

На практике, наличие полномочий у того или иного представителя государства-члена не вызывает сомнений, а такая проверка является простой формальностью. Тем не менее, в практике ООН спорные моменты существовали и касались, в первую очередь, конкурирующего представительства, где один из представителей государств-членов ООН, оспаривает легитимность другого представителя этого же государства. Наиболее показательным примером был конфликт представителей Китая в ООН, когда непризнанное правительство Мао Цзэдуна не могло быть официально представлено в ООН вплоть до 1971 г., а также конфликт представительства Камбоджи, последовавший за отстранением от власти Нородома Сианука.

Данный тип конфликта касается вопроса о том, какая из делегаций того или иного государства обладает легитимностью и правом на представительство своего государства в ООН и не будет значительно отличаться от случая с членством в ООН интеграционного объединения и его государств-членов. Действительно, гипотетическое членство Европейского Союза, как и любого другого интеграционного объединения, в качестве полноправного члена приведет к аналогичным ситуациям, так как компетенция последнего во внешнеполитической сфере вряд ли будет когда-либо эксклюзивной, то есть останется конкурирующей с компетенцией государств-членов, так как данная сфера компетенций, наряду с обороной и денежной эмиссией, является одним из выражений государственного суверенитета. Как следствие, на практике если и не возникнет конфликтных ситуаций между ЕС и его государствами-членами по тому или

иному вопросу представительства в ООН, то разрешения вопроса о компетенции по тому или иному вопросу все же будет не избежать.

В случае с членством ЕС в ФАО вопрос был разрешен посредством, так называемого, чередующегося исполнения полномочий члена (*alternative exercise of Membership rights*) ФАО. Данная доктрина, на практике выражается в чередующемся исполнении полномочий члена международной организации, при котором, например, в случае голосования в одной из институциональных структур ФАО, ЕС и его государства-члены участвуют в нем попеременно. То есть, в рамках данной организации ЕС и его государства-члены одновременно не участвуют в голосовании по одному и тому же вопросу. Такое попеременное исполнение полномочий члена организации было закреплено в п. 10 ст. Второй Устава ФАО, которая гласит: «...на любом заседании Организации, в котором организация-член имеет право участвовать, она уполномочена использовать в отношении вопросов, входящих в ее компетенцию, число голосов, равное числу ее государств-членов, имеющих право голоса на таком заседании. Всякий раз, когда организация-член пользуется своим правом голоса, ее государства-члены не могут пользоваться своим правом голоса, и наоборот»¹⁶.

Конкретно, использование полномочий ЕС и его государств-членов в рамках институтов ФАО было урегулировано в 1991 г. неформальным соглашением между Советом ЕС, то есть представленными в нем государствами-членами, и Еврокомиссией. Участие органов власти государств-членов и органов власти ЕС в деятельности институтов ФАО осуществляется в соответствии с предварительными договоренностями между ними и предварительной подготовки работы по повестке дня Конференции и Совета ФАО. Помимо определения совместных позиций по тем или иным вопросам, рассматриваемым в рамках институтов ФАО, органы власти ЕС и органы власти государств-членов ЕС, в рамках процедур подготовки их работы в этой организации, разрабатывают декларацию о компетенции, которая направляется в ФАО. Данный документ, принимая во внимание повестку дня данной организации, представляет в институты ФАО разъяснения о том, кто компетентен (ЕС или его государство-член) принять участие в голосовании по тому или иному вопросу, рассматриваемому институтами этой организации.

Определение компетенции по тому или иному вопросу осуществляется ЕС и государствами-членами в соответствии с разделением компетенции между ними, которое было осуществлено учредительными актами данной организации. Иначе говоря, ЕС будет

¹⁵ FAO, Basic texts of the FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2011 edition, vol. 1, p. 4.

¹⁶ FAO, Basic texts of the FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2011 edition, vol. 1, p. 4.

Право и политика 3 (159) • 2013

голосовать в Конференции или Совете ФАО по тем вопросам, которые закреплены за ним учредительными актами ЕС, тогда как государства-члены ЕС будут, соответственно, компетентны в отношении вопросов, которые учредительными актами ЕС отнесены к их компетенции. В отношении совместных компетенций, а также по вопросам выработки совместных позиций, решения принимаются заранее на совместных встречах органов власти ЕС и государств-членов в Брюсселе.

Библиография

1. Бадалина М.Д. Правовые основы участия в международных отношениях субъектов федеративного государства, Дисс. к.ю.н. 2011, Москва.
2. Frid, *The European Economic Community: A member of a Specialized Agency of the United Nations*, 4 EJIL (1993), 239 et seq.
3. Fr. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner ? Recent developments under international and European law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies*, *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41 et seq.
4. P. Klein in R. Mehdi (dir.), *La démocratisation du système des Nations Unies* : Pedone, Paris, 2001.
5. J.-V. Louis, *L'espace euro, L'Union européenne et le FMI*, *Revue d'économie financière*, 2007, pp. 123-139
6. P. Tavernier, *L'année des Nations Unies – Problèmes juridiques*, *Annuaire français de droit international*, volume 54, 2008. p. 365 et seq.

References (transliteration):

1. Badalina M.D. *Pravovye osnovy uchastiya v mezhdunarodnykh otnosheniyakh sub'ektov federativnogo gosudarstva*, Diss. k.yu.n. 2011, Moskva.
2. Frid, *The European Economic Community: A member of a Specialized Agency of the United Nations*, 4 EJIL (1993), 239 et seq.
3. Fr. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner ? Recent developments under international and European law on the status of the European Union in international organizations and treaty bodies*, *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41 et seq.
4. P. Klein in R. Mehdi (dir.), *La démocratisation du système des Nations Unies* : Pedone, Paris, 2001.
5. J.-V. Louis, *L'espace euro, L'Union européenne et le FMI*, *Revue d'économie financière*, 2007, pp. 123-139
6. P. Tavernier, *L'année des Nations Unies – Problèmes juridiques*, *Annuaire français de droit international*, volume 54, 2008. p. 365 et seq.