

УДК 341.1

DOI dx.doi.org/10.30970/vir.2018.44.0.9291

КОНСТИТУЦІЯ ВСЕСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ДОГОВІР SUI GENERIS

Тетяна Гольденберг

*Львівський національний університету імені Івана Франка,
вул. Університетська 1, м. Львів, Україна, 79000, тел. (032) 294-47-10,
e-mail: tatyanagoldenber@gmail.com*

Проаналізовано юридичну природу Конституції Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я як правової підстави діяльності цієї організації. Доведено, що установчий акт ВООЗ за своєю природою є міжнародним договором особливого роду (sui generis). Виділено особливості такого типу договорів, а саме: особливий порядок приєднання до договору, подання застережень, внесення змін, порядок розірвання договору. Статут даної організації має свої особливості, обумовлені правовою природою вказаної організації. Особливу увагу приділено аналізу доктрини міжнародного права щодо питання юридичної природи установчих актів міжнародних організацій.

Ключові слова: Всесвітня організація охорони здоров'я; установчий договір; міжнародний договір; sui generis.

Актуальність теми. Міжнародні відносини в ХХ ст., і особливо в ХХІ ст., набувають нових форм, які не були їм притаманні раніше. Серед іншого це проявляється в тому, що все більше цих форм стають об'єктами міжнародно-правового регулювання. Більше того, на певному етапі розвитку такого міжнародного регулювання виникає потреба в існуванні міжнародних інституцій, які б виконували роль інституційної основи для такого регулювання. Таких прикладів можна назвати досить багато і одним з них є власне сфера охорони здоров'я. Основою міжнародно-правового механізму захисту здоров'я на даному етапі є Всесвітня організація охорони здоров'я (надалі – ВООЗ). Саме в рамках цієї міжнародної організації приймається більшість рішень, які безпосередньо впливають на подальше регулювання сфери охорони здоров'я на національному рівні. Попри таку ситуацію на сьогодні, як серед науковців, так і серед практиків, відсутня єдина думка стосовно юридичних підстав діяльності ВООЗ, і зокрема, установчого акту цієї організації як договору особливого роду (sui generis).

Питання діяльності ВООЗ досить часто ставали предметом дослідження вчених, серед яких Сенюта І., Короткий Т., Хендель Н. та ряд інших. На сьогодні відсутні дослідження, що стосуються правових підстав діяльності цієї організації, і зокрема, Конституції ВООЗ як договору особливого виду.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що юридичною підставою діяльності майже всіх міжнародних організацій є її установчі документи-статути. Як виняток, можна навести кілька прикладів організацій, які існують

без статуту, наприклад, Організація з безпеки та співробітництва в Європі чи Рада Економічної взаємодопомоги (в період з 1949 р. по 1959 р.).

При цьому загальновідомо, що за своєю юридичною природою статут міжнародної організації є багатостороннім міжнародним договором, на чому неодноразово наголошувалося вченими-міжнародниками. У доктрині питанню про юридичну природу установчого договору міжнародних організацій присвячено досить багато уваги. Так, зокрема В. Моравецький відзначав, що такий договір – «це формальний вираз згоди і єдиної волі держав, що входять в організацію, а також прояв відповідності їх інтересів в межах відносин, які охоплені компетенцією цієї організації» [5, с. 50].

При цьому більшість вчених розглядають такі договори як міжнародні договори особливого роду – «договори *sui generis*».

У чому ж така особливість статутів, яка дає підстави говорити про них як про договори *sui generis*? Відповідаючи на дане питання Т. Левицький відзначає, що «звичайний багатосторонній договір визначає тільки права та обов'язки його сторін, необхідні для досягнення цілей договору», в той час як на основі статутів, крім того, «створюються міжнародні організації, визначається їх компетенція, цілі і завдання організації, створюються її органи, встановлюється правове положення членів організації, персонал, характер відносин з іншими міжнародними організаціями, а також державами-не членами і т. п.» [3, с. 83].

Все вищесказане стосується і ВООЗ. Як зазначалося вище, установчий договір цієї організації, що іменується Конституція Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я, було прийнято Міжнародною конференцією охорони здоров'я, що проходила в Нью-Йорку з 19 червня по 22 липня 1946 р., і підписано 22 липня 1946 р. представниками 61 країни. Статут складається з 82 статей, як вміщені в XIX глав.

В доктрині міжнародного права виділяють дві моделі статутів міжнародних організацій. Перша модель передбачає детальне та вичерпне визначення компетенції і повноважень структурних органів організації, в той час як друга тільки формулює загальні цілі організації, умови членства, а також створення головного органу і визначення процедури прийняття рішень цим органом. Хоча на практиці в більшості випадків має місце поєднання обох цих моделей [5, с. 51], Статут ВООЗ все ж більше тяжіє до першої моделі.

Савчук К. наголошує, що в статуті міжнародних організацій, як правило, закріплюються: повноваження головних органів організації, порядок їх утворення і представництва в них держав-членів; основні принципи діяльності організації та її членів; правила прийняття до організації та виходу або виключення з неї; порядок прийняття рішень органами організації та забезпечення їх виконання; порядок вирішення спорів між членами організації [6, с. 636]. До даного переліку можна додати, як мінімум, наступні положення: назву організації; її цілі і завдання, а також правові засоби їх досягнення; внутрішньо-організаційний механізм організації (систему органів); правоздатність організації, її привілеї та імунітети; принципи фінансування; умови набуття чинності засновницьким договором; порядок внесення до нього

поправок і змін; депозитарія документів організації; місце розміщення штаб-квартири; офіційні мови організації та інші важливі для діяльності організації деталі. Конституція ВООЗ не є винятком у цьому плані. Вона містить майже всі вищевказані дані.

Статут ВООЗ набрав чинності 7 квітня 1948 р. Для його вступу в дію потрібно було, щоб до нього приєдналося 26 держав (ст. 80). Цікавим є той факт, що даний документ передбачає різні форми (способи) вираження згоди на приєднання до статуту. Так, ст. 79 Конституції зазначає: Держави можуть приєднатися до цього Статуту шляхом: 1) підписання без застереження щодо його затвердження; 2) підписання за умови його затвердження з подальшим прийняттям; 3) прийняття. Останнє здійснюється шляхом вручення формального документа Генеральному секретарю Об'єднаних Націй. Дане положення є нетиповим для більшості статутів міжнародних організацій, які як правило, нічого не говорять про форми чи способи вираження згоди на приєднання до статуту.

Повертаючись до питання про особливий характер установчих договорів міжнародних організацій слід відмітити, що така особливість знаходить своє підтвердження і в міжнародно-правових нормах. Так, до прикладу, згідно ст. 5 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. [1]: «Ця Конвенція застосовується до будь-якого договору, який є установчим актом міжнародної організації, без шкоди для відповідних правил цієї організації». Левицький Т. з цього приводу відмічає, що це як мінімум, «означає, що по-перше, статuti міжнародних організацій прирівнюються до міжнародних договорів, і як наслідок, на них поширюються положення Віденської конвенції 1969 р; по-друге, в ст. 5 виділяється особливість такої групи міжнародних договорів, оскільки положення Конвенції діють у відношенні статутів міжнародних організацій з урахуванням «відповідних правил цієї організації» [3, с. 85].

Крім вказаних вище особливостей, статuti як договори особливого роду *передбачають інститут «членства» замість «участі в міжнародному договорі»*. Аналіз доктрини і практики міжнародного права дозволяє стверджувати, що це як мінімум, впливає на три важливі аспекти: 1) порядок приєднання до договору; 2) застереження до міжнародного договору; 3) порядок денонсації міжнародного договору. Зупинимось на кожному з цих аспектів більш докладно.

1) *порядок приєднання до договору*. Для того, щоб стати стороною міжнародного договору, держава повинна надати свою згоду на його обов'язковість. Відповідно до Віденської конвенції 1969 р. така згода може бути виражена наступними способами: «підписанням договору, обміном документами, затвердженням, приєднанням до нього або будь-яким іншим способом, про який домовились» (ст. 11). Що ж стосується приєднання до статуту міжнародної організації, то вираження такої згоди досить часто є недостатньо.

Як відомо, в доктрині існує точка зору, що всі організації за типом членства можна розділити на три групи: закриті, відносно закриті та відкриті. В залежності від того, до якого типу належить та чи інша організація, залежатиме і процедура набуття її членства.

Що ж стосується ВООЗ, то дана організація є відносно закритою, оскільки з однієї сторони, вона зацікавлена в набутті членства в ній якомога ширшого кола держав (про це зокрема, свідчить положення ст. 3 Статуту, де зазначено «Прийом в члени Організації відкритий для всіх держав»). З іншої сторони статут встановлює вимоги до держав, що хочуть стати її членами. Тут можливим є два випадки: 1) спрощена процедура відповідно до ст. 4 Статуту ВООЗ «Члени ООН можуть стати членами Організації шляхом підписання цього Статуту (Конституції) або прийняття його будь-яким іншим чином... ..і у відповідності до їхньої конституційної процедури». Тобто в даному випадку потрібно бути членом ООН та дати згоду на обов'язковість статуту, щоб стати членом організації; 2) передбачає дещо ускладнений варіант, для держав, які не є членами ООН. Так відповідно до ст. 6 Конституції ВООЗ «Відповідно до умов будь-якої угоди між Об'єднаними Націями і Організацією... ..держави, що не стали членами Організації в порядку, зазначеному в ст. 4 і 5, можуть подавати заяви про прийом в члени Організації і приймаються в члени Організації після затвердження їх заяв Асамблеєю охорони здоров'я простою більшістю голосів». В даному випадку передбачено, що для набуття членства держава має отримати згоду організації.

Таким чином, існують суттєві відмінності щодо процедури надання згоди на обов'язковість міжнародного договору і набуття членства ВООЗ. В першому випадку для цього достатньо згоди держави у формі одностороннього акту і не треба жодних дій зі сторони інших учасників договору, в другому випадку воно вимагає виконання додаткових процедур (або попереднього отримання статусу члена ООН, або згоди вищого органу організації);

2) *особливості застереження до міжнародного договору.* Одним з основних прав держав є їх можливість в процесі надання згоди на обов'язковість для неї міжнародного договору заявляти застереження. Ст. 19 Віденської конвенції 1969 р. передбачає: «Держава може при підписанні, ратифікації, прийнятті або затвердженні договору, або приєднанні до нього, формулювати застереження». Однак, право формулювання застережень не є необмеженим, з нього є кілька винятків. Так зокрема, застереження недопустиме, коли: 1) це застереження забороняється договором; 2) договір передбачає, що можна робити тільки певні застереження, до числа яких це застереження не належить; 3) застереження є несумісним з об'єктом і цілями договору. Таким чином, Віденська конвенція 1969 р. прямо не забороняє формулювання застереження до міжнародних договорів, які є установчими актами міжнародних організацій. Однак, все ж таки передбачає певні особливості: відповідно до ст. 20 Конвенції «в тому випадку, коли договір є установчим актом міжнародної організації і якщо в ньому не передбачається інше, застереження вимагає прийняття його компетентним органом цієї організації». Саме останнє є найбільшою особливістю

формулювання застережень до міжнародних договорів, що є актами міжнародних організацій. У всіх інших договорах питання про допустимість таких застережень вирішують сторони договору, а не орган організації.

З вищесказаного випливає, що застереження до установчого договору міжнародної організації допускається у випадку, якщо її статут прямо цього не забороняє, і таке застереження не є несумісним з об'єктом і цілями договору, і воно було прийнято компетентним (як правило, вищим) органом організації.

В теорії міжнародного права домінує позиція, що якщо установчий договір організації прямо не передбачає такої можливості, то слід виходити з того, що такі застереження неприпустимі. Так, зокрема М. Ляхс стверджував, що враховуючи природу та характер деяких міжнародних організацій мовчазно приймають чи мають на увазі недопустимість застережень [4, с. 173]. Однак, останнє зовсім не означає, що такі застереження є забороненими в принципі. Так, Є. Шибаєва приводить приклад Міжнародного союзу електрозв'язку, статут якого не містить положень про застереження, однак при цьому до нього було зроблено кілька десятків таких [7, с. 92]. Ця точка зору підтримана і практикою, зокрема судовою. Так, у консультативному висновку щодо застереження до Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього Міжнародний суд ООН зазначає, що «за відсутність в договорі статті, що передбачає можливість робити застереження, неможливо чітко зробити висновок про їх недопустимість. При відсутності якого-небудь ясно вираженого положення щодо даного питання, для того, щоб встановити можливість застереження, а також їх дії, необхідно взяти до уваги характер міжнародного договору, ціль, умови, метод підготовки та прийняття [2, с. 23]. У даному випадку видається, що положення Віденської конвенції 1969 р., що передбачає надання згоди на застереження, в більшості випадків слугуватиме своєрідним запобіжником в тих випадках, коли застереження, яке пропонує держава, є неприпустимим.

Що ж стосується ВООЗ, то питання про можливість формулювання застережень до статуту чітко вирішене – вони заборонені. І хоча така заборона не є прямою, однак на практиці робить неможливим приєднання до Конституції ВООЗ із застереженнями. Про це свідчать два положення, що містяться в цьому договорі. Так, зокрема ст. 79 передбачає, що держави можуть приєднатися до організації шляхом підписання статуту без застережень, а також ст. 82, що передбачає: «Генеральний секретар ООН реєструє цей Статут після того, як він буде підписаний без застережень, що стосуються затвердження, від імені однієї держави, або після передачі першого документа про прийняття»;

3) *порядок денонсації міжнародного договору*. Ще однією особливістю установчого договору порівняно зі звичайним договором є відсутність у ньому норм щодо порядку денонсації. Натомість, дані договори передбачають порядок виходу зі складу організації, який означає припинення дії договору для держави. Як відомо, Віденська конвенція 1969 р. досить детально регламентує положення про припинення договору або вихід з нього. Основні положення щодо цього містяться в двох статтях. Так, ст. 54 передбачає: «Припинення договору або

вихід з нього учасника можуть мати місце: а) відповідно до положень договору; або б) в усякий час за згодою всіх учасників після консультації з іншими договірними державами.» У свою чергу, ст. 56 передбачає положення щодо денонсації міжнародних договорів, які не містять положень про це. Серед іншого даний договір передбачає, що «Учасник повідомляє не менш як за дванадцять місяців про свій намір денонсувати договір або вийти з нього...». Ці положення доповнюються досить великою кількістю інших норм. При цьому слід відмітити, що дана Конвенція не містить особливих положень, що стосуються установчих договорів.

Що ж стосується ВООЗ, то Конституція не містить положень про денонсацію чи вихід. Єдине положення, яке частково має відношення до цього, є ст. 7, яка передбачає право Асамблеї призупиняти членство в організації і відновлювати його в певних випадках.

Наступною особливістю установчого договору міжнародних організацій, на яку звертають дослідники і яка притаманна в тому числі і ВООЗ є *специфіка процедури внесення змін до договору*.

Як відомо, відповідно до ст. 39 Віденської конвенції 1969 р. «договір може бути змінено за угодою між учасниками». При цьому, слід відмітити, що дане правило застосовується до всіх видів міжнародних договорів, незалежно від їх цілей, мети, об'єкта, найменування такого договору, кількості та складу учасників тощо. Разом з тим, ст. 40 Віденської конвенції 1969 р. встановлює правило, згідно якого сторони у договорі можуть самостійно встановлювати порядок і способи внесення поправок.

Такі правила є в установчому договорі ВООЗ. Дане питання регулюється ст. 73, яка передбачає наступні правила: 1) особливий строк для обговорення проекту змін державами (не пізніше, ніж за шість місяців до розгляду їх Асамблеєю охорони здоров'я Генеральний директор ВООЗ повідомляє текст запропонованої зміни або доповнення до Статуту державам-членам); 2) особливості набуття такими положеннями юридичної сили (поправки набувають силу по відношенню до всіх членів після того, як вони затверджені більшістю в дві третини голосів Асамблеї охорони здоров'я та прийняті двома третинами членів відповідно до їх конституційних процедур). З вищесказаного додатково впливає два цікавих нюанси: по-перше, з положень даної статті впливає, що такі зміни можуть відбуватися шляхом прийняття «змін» або «доповнень». Дане положення є дуже цікавим, особливо в контексті того, що про це сказано в статутах інших міжнародних організацій. Так до прикладу, Статут ООН для даних цілей використовує терміни «поправка» і «перегляд», в той час як Статут Ради використовує єдиний термін «поправки». По-друге, статут ВООЗ фактично передбачає можливість виникнення зобов'язань у держави, яка не давала згоди на такі зміни у випадку, якщо такі затверджені більшістю в дві третини голосів Асамблеї охорони здоров'я та прийняті двома третинами членів відповідно до їх конституційних процедур. Дане положення по своїй суті є досить суперечливим, оскільки ставить під сумнів суверенітет держав.

Висновки. Підсумовуючи вищесказане слід зауважити, що статут ВООЗ є договором особливого роду. Ця особливість проявляється в кількох аспектах, серед яких: особливий порядок приєднання до договору, подання застережень, внесення змін, особливий порядок розірвання договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. / Действующее международное право: В 3 т. Том 1. – Москва : Изд-во Московского независимого института международного права, 1999. – С. 343–371.
2. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений. Международного Суда. 1948–1991. – Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1993. – 297 с.
3. *Левицкий Т. И.* Юридическая природа и правовое положение Совета Европы. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Т. И. Левицкий. – Москва, 1993. – 200 с.
4. *Ляхс М.* Многосторонние договоры / М. Ляхс. – Москва : Издательство иностранной литературы, 1960. – 320 с.
5. *Моравецкий В.* Функции международной организации. Перевод с чешского / Моравецкий В.; Под ред.: Морозов Г. И. (Вступ. ст.); Пер.: Борин Г. Б., Прудков Н. Г. – Москва : Прогресс, 1976. – 157 с.
6. *Савчук К. О.* Юридична енциклопедія: довідк. вид. В 6 т. Т. 5. П - С / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана ; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2003. – 736 с.
7. *Шиббаева Е. А.* Специализированные учреждения ООН / Е. А. Шиббаева – Москва : Международные отношения, 1966. – 110 с.

Стаття надійшла до редколегії 10.09.2018

Прийнята до друку 01.10.2018

THE CONSTITUTION OF THE WORLD HEALTH ORGANIZATION AS A SUI GENERIS COVENANT

Tatiana Goldenberg

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, Ukraine, 79000, tel. (032)-239-47-10,
e-mail: tatyanagoldenber@gmail.com*

The legal nature of the Constitution of the World Health Organization as the legal basis for the activities of this organization is analyzed. It is proved that the founding act of the WHO is inherently international agreement of a special kind (sui generis). It is stated that in the statute of international organizations, as a rule, are fixed: powers of the main institutions of the organization, the order of their formation and representation by member states; the basic principles of the organization and its members; rules for admission to the organization and exit or exclusion from it; the decision-making organs of the organization and ensuring their implementation; the procedure of resolving disputes between members of the organization, as well as the question of the name of its aims and objectives, as well as the legal means of achieving them; internal organizational mechanism of organization (system institutions); legal capacity of the organization, its privileges and immunities; principles of financing; conditions of entry into force of the constituent agreement; the procedure for making amendments and changes to it; Depositary of organization documents; location of the headquarters; official languages of the organization and other important details for the organization's activities. The peculiarities of the founding treaties of international organizations as sui generis treaties are singled out, namely: special procedure for joining the agreement (institution of membership instead of participation), the peculiarities of the provision of reservations (the

inadmissibility of reservations to most statutes, and the approval of the highest authority of the organization), peculiarities of making changes (they apply only to those states that have given their consent to it), the procedure for termination of the contract (using the institution of termination of membership in an international organization). It is confirmed that the Statute of this organization, despite some specific points in general, nothing special is different from the founding treaties of other organizations of the United Nations system. Particular attention is paid to the analysis of the doctrine of international law regarding the legal nature of the constituent acts of international organizations.

Keywords: World Health Organization, WHO, founding agreement, an international agreement, sui generis.