
МІЖНАРОДНЕ ПРАВО
І ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

УДК 341.215

В. М. ОТРОШ

**ДО ПИТАННЯ ЩОДО УЧАСТІ СУВЕРЕННОГО
ВІЙСЬКОВОГО ОРДЕНУ ГОСПІТАЛЬЄРІВ
СВЯТОГО ІОАННА ЄРУСАЛИМСЬКОГО, РОДОСУ І МАЛЬТИ
В ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ**

Досліджуються правові особливості участі Суверенного Військового Ордену Госпітальєрів святого Іоанна Єрусалимського, Родосу і Мальти в ООН.

Ключові слова: Суверенний Військовий Орден Госпітальєрів святого Іоанна Єрусалимського, Родосу і Мальти, ООН, членство в ООН, постійний дипломатичний спостерігач при ООН.

Отрош В.М. К вопросу об участии Суверенного Военного Ордена Госпитальеров святого Иоанна Иерусалимского, Родоса и Мальты в Организации Объединенных Наций

Исследуются правовые особенности участия Суверенного Военного Ордена Госпитальеров святого Иоанна Иерусалимского, Родоса и Мальты в ООН.

Ключевые слова: Суверенный Военный Орден Госпитальеров святого Иоанна Иерусалимского, Родоса и Мальты, ООН, членство в ООН, постоянный дипломатический наблюдатель при ООН.

Otrosh Volodymyr. About the participation of the Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta in the United Nations Organization

The article dwells on the legal peculiarities of the participation of the Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta in the United Nations Organization.

Key words: Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta, UNO, UN membership, permanent diplomatic observer in the UNO.

Суверенний Військовий Орден Госпітальєрів святого Іоанна Єрусалимського, Родосу і Мальти (далі – Мальтійський Орден, Орден) в контексті розширення своєї дипломатичної присутності вже давно виявляв

інтерес до співпраці з Організацією Об'єднаних Націй (ООН). Зусилля Ордену на цьому напрямку увінчалися певним успіхом: у 1994 р. він отримав статус постійного спостерігача при ООН¹. Щоправда, статус спостерігача Мальтійський Орден отримав за категорією міжнародних неурядових організацій, тобто при ООН він зареєстрований як громадська організація «Суверенний Мальтійський Орден Госпітальєрів», а цей статус відрізняється від статусу постійного спостерігача, який мають деякі держави та Святий Престол в ООН.

Для того щоб зрозуміти сучасний правовий статус в ООН Мальтійського Ордену (як католицького ордену і одночасно специфічного суб'єкта міжнародного права, що здійснює суверенні функції, однак не має своєї території, ні свого населення) і прогнозувати можливі перспективи зміни цього статусу в майбутньому, доречно буде на прикладі Святого Престолу (як повноправного суб'єкта міжнародного права, що не є державою, та одночасно вищого керівного органу Католицької Церкви, у безпосередньому підпорядкуванні якого перебуває Мальтійський Орден як релігійний орден) та малих держав проаналізувати отриманий ними правовий статус у цій Організації. Святий Престол протягом тривалого часу порушував перед керівництвом ООН питання щодо можливості мати при Організації свого постійного спостерігача. Ватикан, не являючись членом ООН, мав *de facto* свого постійного спостерігача при ООН у Нью-Йорку з 1954 р.², однак йому відмовляли в офіційному визнанні з боку Генерального секретаря.

Ситуація змінилася на початку 60-х років ХХ ст., коли папа Іоанн ХХІІІ (1958–1963 рр.) вжив низку миротворчих кроків, які знайшли позитивний відгук у світі, а відтак, і в ООН. Так було прокладено шлях для встановлення офіційного контакту між ООН і Святим Престолом та створені умови, за яких переговори між Генеральним секретарем ООН і представниками Апостольського Престолу могли увінчатися успіхом. За результатами цих переговорів, шляхом обміну нотами від 21 березня і 6 квітня 1964 р. між Державним секретаріатом Святого Престолу і Генеральним секретарем ООН, було укладено угоду, згідно з якою Святий Престол отримав можливість мати з 21 березня 1964 р. свого постійного спостерігача при ООН³.

При цьому варто мати на увазі, що Святий Престол встановив свій зв'язок з ООН та її спеціалізованими установами власне за допомогою Держави Міста Ватикан. Саме завдяки членству Ватикану в Всесвітньому поштовому союзі (ВПС) та Міжнародному союзу електрозв'язку (МСЕ) Святий Престол встановив свій перший офіційний контакт з ООН, коли ВПС та МСЕ разом з усіма іншими міжнародними організаціями, які входять до системи ООН, та їх членами було запрошено на конференції ООН. Однак, присутність папських представників під вивіскою Держави Міста Ватикан невірною підкреслювала б світський аспект суверенітету Папи, в той час як він, у першу чергу, є духовним лідером поширеної у всьому світі Католицької Церкви. Питання було вирішено шляхом обміну нотами між Святим Престолом та Генеральним Секретаріатом ООН від 16 та 29 жовтня 1957 р. відповідно. В результаті була досягнута домовленість, що від-

носини, які Генеральний Секретаріат ООН підтримує з Державним Секретаріатом Апостольського Престолу, слід розуміти як такі, що встановлені між ООН та Святим Престолом⁴.

Що стосується Мальтійського Ордену, то як ми вже зазначали, нині Орден не має ні своєї території, ні свого населення. Резиденція великого магістра Ордену знаходиться в Палаццо ді Мальта (Рим, вул. Кондотті, 68), яка має з 1960 р. екстериторіальний статус. Окрім того, у Римі Ордену належить Палац магістрів на Авентинському пагорбі. Мальтійський Орден підтримує дипломатичні відносини з майже 100 державами, однак це, переважно, так звані країни третього світу. З держав, які є постійними членами Ради Безпеки, лише Росія має дипломатичні відносини з Орденем⁵. Все це може свідчити лише про те, що питання міжнародної правосуб'єктності Мальтійського Ордену залишається для Ордену актуальним і нині, особливо якщо зважити на ту обставину, що Рада Безпеки розглядає заяву кожної країни-кандидата на членство в ООН і вносить рекомендацію з цього приводу Генеральній Асамблеї, про що ми говоритимемо докладно далі.

З огляду на сучасний правовий статус Мальтійського Ордену в міжнародному праві та беручи до уваги його функціональний суверенітет і ту обставину, що він не являється державою, Орден з точки зору вимог Статуту ООН не може в даний час мати повноправного членства в ООН або навіть мати статус постійного спостерігача, аналогічний статусу постійного спостерігача держави в ООН. Проте не слід забувати, що у грудні 1998 р. Мальтійський Орден отримав у володіння на 99 років свою давню резиденцію – замок Святого Ангела на Мальті. Не виключено, що в недалекому майбутньому Мальтійський Орден матиме на острові Мальта свою власну територію (в межах названого замку і прилеглої зони), населення і маючи усі інші формальні ознаки державного утворення поставить питання про зміну свого статусу постійного спостерігача за категорією міжнародної неурядової організації в Організації Об'єднаних Націй на статус держави-члена ООН або постійного спостерігача суверенної держави при ООН. Останній варіант, на нашу думку, є більш імовірним. В контексті такого можливого розвитку подій, доречно буде звернутися до першого консультативного висновку Міжнародного Суду ООН з приводу прийняття нових членів в ООН та до дискусії, яка, починаючи з 1969 р., тривалий час відбувалася у РБ ООН при розгляді питання щодо членства малих держав в ООН, що дозволить прогнозувати, як можуть складатися справи в майбутньому стосовно Мальтійського Ордену.

17 листопада 1947 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію про звернення до Міжнародного суду з проханням дати консультативний висновок щодо прийняття нових членів в ООН. Виходячи з предмету нашого дослідження нас цікавить лише та частина оголошеного 28 травня 1948 р. консультативного висновку Міжнародного суду ООН, прийнятого більшістю 9 проти 6 голосів, що стосується безпосередньо критеріїв набуття членства в ООН. Формулюючи свою відповідь і звертаючись до тексту пункту 1 ст. 4 Статуту, більшість суду зазначила, що «ті держави, які відповідають критеріям, перерахованим у пункті 1 ст. 4, мають підстави

бути прийнятими. Природний смисл тексту статті приводить до висновку, що перерахування критеріїв являється вичерпним, а не приблизним. Текст статті втратить своє значення, якби можна було висувати вимоги понад ті, які згадуються у статті. Таким чином критерії, вказані в пункті 1 ст. 4, повинні розглядатися не тільки як необхідні, але й як достатні»⁶.

На думку більшості: «вичерпний характер пункту 1 ст. 4 не виключає дискреційної оцінки фактичних обставин, що дозволяє перевірити наявність необхідних критеріїв. Ст. 4 не забороняє враховувати будь-яку фактичну обставину, яка може бути з повною обґрунтованістю і добросовісністю «зв'язана» з критеріями цієї статті. Врахування вказаних обставин є допустимим в силу самої природи критеріїв, сформульованих достатньо широко і гнучко; воно не усуває жодного політичного міркування, яке може бути «зв'язаним» з критеріями, що пред'являються при прийнятті в члени ООН»⁷.

Особлива думка суддів меншості зводиться до наступного: прийняття в члени ООН потребує рішення (або рекомендації) політичного органу ООН. Держави-кандидати не мають права «приєднуватися» до Організації. Рішення про прийняття в члени ООН «суть рішення політичного порядку; вони приймаються політичними органами; вони потребують вивчення політичної сторони питання, щоб встановити, чи виконані умови пункту 1 ст. 4; вони мають політичним результатом зміну статусу держави, що приймається в члени ООН»⁸.

Отже, автори особливої думки вважають, що члени політичних органів ООН – Рада Безпеки і Генеральної Асамблеї – мають право використовувати при прийнятті в члени ООН не лише критерії, перераховані в пункті 1 ст. 4, але й політичні критерії, і можуть, опираючись на останніх, відмовляти в прийнятті. Своє твердження автори думки обґрунтовують аналізом як ст. 4, так і підготовчих робіт щодо її опрацювання на конференції в Сан-Франциско. Вони вважають, що критерії, зазначені в пункті 1 ст. 4, необхідні, але не достатні і що Рада Безпеки і Генеральна Асамблея користуються дискреційною владою приймати чи відхиляти кандидатуру в члени ООН. Однак свобода власного розсуду при прийнятті в члени ООН не являється безмежною, і члени Організації повинні при цьому керуватися її принципами і цілями та добросовісно виконувати постанови Статуту.

Таким чином, аналіз вищевикладеного консультативного висновку Міжнародного суду щодо прийняття нових членів в ООН, показує, що право керуватися при прийнятті нових членів політичними міркуваннями визнається і більшістю і меншістю суддів, з тією лише відмінністю, що меншість пред'являє політичним мотивам лише вимогу відповідності цілям і принципам Статуту, а більшість вважає, що ці політичні міркування повинні бути «пов'язаними» з критеріями ст. 4 Статуту.

Тепер перейдемо до розгляду питання про членство малих держав в ООН, адже, Мальтійський Орден, у разі реалізації вищезгаданого сценарію щодо набуття державності, буде власне такою державою, причому, найменшою у світі за своїми розмірами. Отже, як ми вже зазначали, у 1969 р. Рада Безпеки ООН приступила до вивчення питання про членство малих держав в ООН. У рамках РБ було внесено дві пропозиції: пропозиція США

про заснування категорії асоційованого членства в ООН і пропозиція Великобританії про обмеження прав малих держав, що впливають з членства ООН.

Відповідно до пропозиції США малі держави, стаючи асоційованими членами ООН, користувались би всіма правами члена Генеральної Асамблеї, за винятком права голосу і права обіймати виборні посади, отримували б допомогу з боку ООН в економічній і соціальній сферах, а в тому, що стосується їх обов'язків, то вони виконували б «обов'язки члена Організації, за винятком обов'язку платити фінансові внески»⁹. Передбачалось, що рішення про запровадження асоційованого членства в ООН могло бути прийняте Генеральною Асамблеєю, яка рекомендувала б Раді Безпеки і Міжнародному суду визнати це рішення, а прийняття в асоційовані члени здійснювалося б відповідно до тих же процедур, які передбачені Статутом ООН для прийняття в члени Організації.

На відміну від пропозиції США, пропозиція Великобританії не передбачала запровадження для малих держав якоїсь нової формальної категорії членства в ООН¹⁰. Проте згідно з цією пропозицією малі держави могли стати членами ООН тільки за умови «добровільної» відмови від визнаних за членом ООН таких прав, як голосування в органах ООН або висунення своїх кандидатур для обрання в члени Ради Безпеки, Економічної і соціальної ради, Ради з опіки або будь-якого допоміжного органу Генеральної Асамблеї. Малося на увазі, що за умови дотримання таких обмежень внесок до бюджету ООН малої держави повинен бути «мінімальним». Виступаючи на підтримку своєї пропозиції, представники США висунули тезу щодо ослаблення ООН в разі прийняття в її члени малих держав. Для більшої переконливості стверджувалося, що прийняття в члени ООН малих держав буде «рівноцінно, по суті, ревізії Статуту»¹¹.

Особливу увагу американські представники приділили спробі поставити під сумнів здатність малої держави виконувати зобов'язання за Статутом ООН. Вони стверджували, що «ця здатність залежить від наявності у такої держави хоча б мінімальних людських і економічних ресурсів», без яких членство в ООН буде зведено «просто до пустого символу»¹². Пропозиції про обмеження допуску малих держав в ООН вже на першому етапі їх розгляду в Раді Безпеки були піддані різкій критиці з боку представників багатьох держав, які зауважували, що відповідно до принципу рівності держав будь-яка держава має право стати членом ООН, якщо вона відповідає вимогам ст. 4 Статуту. Вони наголошували, що в цій статті достатньо вичерпно викладені умови прийняття держав в ООН, і висловились проти опрацювання будь-яких додаткових критеріїв членства в ООН стосовно малих держав. На їх думку, якби навіть було запроваджено асоційоване членство в ООН, то це в жодному випадку не повинно було обмежувати право малих держав на вступ в члени ООН згідно з ст. 4 Статуту; у протилежному випадку потрібно було б вносити зміни до Статуту ООН¹³.

Оскільки ООН заснована на принципах універсальності і суверенної рівності всіх її членів, то лише з дотриманням цих принципів можлива плідна міжнародна співпраця в галузі забезпечення загального миру. З

огляду на це, ООН повинна бути відкрита для участі в її роботі в якості повноправних членів для всіх держав, незалежно від їх розмірів, за умови, що держави, які приймаються в члени ООН, відповідають вимогам п. 1 ст. 4 Статуту ООН, а саме: а) являються миролюбивими; б) приймають на себе зобов'язання за Статутом; в) у змозі виконувати ці зобов'язання; г) бажають їх виконувати. Рада Безпеки і Генеральна Асамблея мають право в кожному окремому випадку вирішувати, чи відповідає та чи інша мала держава передбаченим у п. 1 ст. 4 Статуту ООН вимогам, у тому числі визначати здатність малої держави виконувати зобов'язання за Статутом ООН¹⁴.

Практика останніх двох десятиліть діяльності ООН показує, що в результаті кардинальних геополітичних змін, що відбулися у світі, зменшилося певною мірою протистояння великих держав у Раді Безпеки, і це дало можливість практично всім малим державам, незалежно від їх розмірів, які бажали отримати членство або статус постійного спостерігача в ООН, стати членами цієї Організації чи мати при ній свого постійного спостерігача. Очевидно, не виникне в майбутньому питань і при прийнятті в члени ООН Мальтійського Ордену, якщо він висловить таке бажання після набуття ним статусу держави на Мальті і відповідатиме зафіксованим в ст. 4 Статуту ООН юридичним критеріям.

У більшості випадків навряд чи можна буде поставити під сумнів здатність Мальтійського Ордену виконувати такі передбачені в Статуті ООН зобов'язання, як: вирішувати спори мирним шляхом, не піддаючи загрози міжнародний мир (п.3 ст. 2, ст. 33, п. 2 ст. 52); утримуватися від погрози силою або її застосування (п. 4 ст. 2); надавати допомогу ООН у всіх діях, які вживаються нею відповідно до Статуту (п. 5 ст. 2); утримуватися від надання допомоги державам, проти яких ООН вживає заходи превентивного або примусового характеру (п. 5 ст. 2); підпорядковуватися рішенням Ради Безпеки і виконувати їх (ст. 25, п. 2 ст. 48, ст. 49); повідомляти Раді Безпеки про заходи, вжиті при здійсненні права на самооборону (ст. 51); вживати заходи для досягнення цілей щодо економічного і соціального співробітництва (ст. 56); виконувати рішення Міжнародного суду у справах, в яких така держава є стороною (п. 1 ст. 94); поважати міжнародний характер обов'язків генерального секретаря і персоналу Секретаріату ООН (п. 2 ст. 100); визнавати за ООН право користуватися на його території відповідною правоздатністю, привілеями та імунітетами (ст. 104, п. 1 ст. 105). Зрозуміла річ, що в разі прийняття в члени ООН, Мальтійський Орден зобов'язаний буде, як і інші члени ООН, нести певну частину витрат Організації, передбачених п. 2 ст. 17 Статуту ООН. Однак, його внесок до бюджету ООН повинен бути мінімальним, враховуючи те, що він не буде типовою державою, а, отже, й не матиме тих економічних показників, за якими нараховується внесок кожної держави до бюджету ООН¹⁵.

Однак, більш імовірно, що Мальтійський Орден обмежиться в ООН статусом постійного спостерігача, як це зробив свого часу Святий Престол. Членство втягувало б Мальтійський Орден безпосередньо у політичні, економічні та торговельні суперечки, що виникають між державами. Як наслідок, йому довелося б виконувати певні зобов'язання, що супере-

чать його власним принципам і місії, та надавати моральну, юридичну та політичну підтримку, а отже, ставати стороною міжнародних примусових дій, які згідно зі Статутом ООН можуть застосовуватися проти держави-члена, визнаної винною у порушенні його рішень. Цілі, які переслідує Мальтійський Орден в ООН, найкращим чином можуть забезпечуватися завдяки статусу спостерігача. В такій якості Мальтійський Орден міг би брати участь у всіх акціях ООН, маючи право на виступ у всіх випадках, коли вважатиме це за доцільне, і на відміну від повноправних членів ООН, Орден не мав би лише права голосу.

Водночас статус спостерігача найбільш відповідає призначенню Мальтійського Ордену, який (згідно з Конституційним Статутом Ордену від 27 червня 1961 р. з наступними змінами та доповненнями від 30 квітня 1997 р.)¹⁶ утверджує християнські чесноти милосердя і братства, здійснює свою госпітальну діяльність (включаючи санітарну допомогу), надаючи допомогу хворим, нужденним і біженцям без відмінностей щодо їх релігії, раси, походження і віку. Статус спостерігача не змушував би Мальтійський Орден робити політичний вибір на користь тих чи інших держав і політичних угруповань при голосуванні з актуальних питань порядку денного ООН, що могло б зашкодити іміджу Мальтійського Ордену, який позиціонує себе як суб'єкт міжнародного права, першочерговим завданням якого є госпітальна допомога, тобто та діяльність, якою Орден займається з часу свого заснування. Враховуючи всі згадані вище обставини, можна передбачити, що Мальтійський Орден, щоб забезпечити собі свободу дій, утримається від повноправного членства в Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованих установах і обмежиться статусом постійного спостерігача.

1. *Santevecchi G.* L'ultima crociata dei Cavalieri: L'ordine di Malta ammesso all'Onu offer la sua spada a Boutros Ghali / *G. Santevecchi* // *Corriere della sera* / – 1995, 16 marzo.
2. *Международные организации системы ООН: справочник* / [сост. А. А. Титаренко]. – М.: Международные отношения, 1990. – С. 175.
3. *Отрош М.І.* Статус Святого Престола у міжнародному праві: монографія / Отрош М.І. – Одеса: Фенікс, 2014. – 242 с. (Серія «Міжнародне право») – С. 110.
4. *Gallina Ernesto.* Le Organizzazioni internazionali e la Chiesa Catholica / *Gallina Ernesto.* – Rome, 1967.– P. 74.
5. *Сборник трудов Духовно-рыцарской академии.* – Вып. 1. Мальтийский Орден; под ред. В.А.Захарова. – М.: Русская панорама, 2002. – С. 15.
6. *Борисов С.* Прием новых членов в Организацию Объединенных Наций (Первое консультативное заключение Международного суда ООН) / *С. Борисов* // *Советское государство и право.* – 1948. – № 9. – С. 8.
7. Там же. – С. 12–13.
8. Там же. – С. 9.
9. *Документ ООН S/9836, Приложение 1, с.2.*
10. *Документ ООН S/9836, Приложение 2.*
11. *Документ ООН S/PV.* – 1554. – С. 7.
12. *Документ ООН S/PV.* – 1505. – С. 11, 12.
13. *Калинкин Г.Ф.* Малые государства – полноправные субъекты международного права / *Г.Ф. Калинкин* // *Советское государство и право.* – 1973. – № 2. – С. 78.
14. *Устав ООН: сборник важнейших документов по международному праву.* Ч. II особенная. – М.: Институт международного права и экономики. Издательство «Триада, Лтд», 1997. – С. 5.
15. Там же. – С. 3–35.
16. *Constitutional Charter and Code of the Sovereign Military Hospitaller Order of Saint John of Jerusalem of Rhodes and of Malta.* – Rome, 1998. – P. 1–40.