

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Ярина Вільчак,

здобувач відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Міжнародно-правова відповідальність — сукупність міжнародно-правових відносин, що виникає в сучасному міжнародному праві в зв'язку з правопорушеннями, вчиненими будь-якими суб'єктами міжнародного права [1]. Загально визнано, що міжнародно-правова відповідальність є однією з найважливіших складових міжнародної правосуб'єктності. Обсяг міжнародної правосуб'єктності міжнародної організації визначається її установчим актом, а обсяг відповідальності міжнародної організації визначається обсягом її правосуб'єктності. Оскільки обсяг правосуб'єктності міжнародних організацій різний, то обсяг міжнародної відповідальності також відрізняється [2].

Деякі автори, зокрема і вітчизняні, підкреслюють, що міжнародна відповідальність міжнародної організації може наставати внаслідок невиконання міжнародних зобов'язань за угодами, стороною яких є міжнародна організація [3].

На сьогоднішній день проблема відповідальності міжнародних організацій є досить актуальною. Проте вона недостатньо висвітлена в міжнародно-правовій літературі і поки що залишається поза увагою чинних міжнародно-правових актів. Установчі акти міжнародних організацій не містять загальних норм, що регулюють питання відповідальності міжнародних організацій.

У статті ми зробили спробу виділити особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань, зокрема взятих за міжнародними договорами.

Тема відповідальності міжнародних організацій вперше була порушена Комісією міжнародного права (далі — КМП, або Комісія) ще у 1963 р. у першій доповіді спецдоповідача А. Ель-Еріана з питання щодо відносин між державами і міжурядовими організаціями [5].

У резолюції 56/82 від 12.12.2001 р. Генеральна Асамблея ООН попросила Комісію почати роботу над кодифікацією норм щодо відповідальності міжнародних організацій [6]. На п'ятдесят п'ятій сесії у 2003 р. було представлено першу доповідь щодо відповідальності міжнародних організацій. Після цього була створена робоча група, яка мала сприяти у підготовці наступної доповіді.

Головою робочої групи і спецдоповідачем став італійський вчений Джорджіо Гая [7]. На своїй 55-й сесії Комісія також звернулася до Секретаріату з проханням щорічно направляти главу своєї доповіді, присвячену темі "Відповідальність міжнародних організацій", міжнародним організаціям з метою отримання від них коментарів [8].

Незважаючи на всі зусилля Комісії, питання недостатності практики щодо міжнародної відповідальності міжнародних організацій залишається проблемним і досі. На останній, п'ятдесят дев'ятій, сесії спецдоповідач закликав міжнародні організації надавати Комісії більш детальну інформацію щодо випадків настання міжнародної відповідальності міжнародних організацій.

До сьогоднішнього дня спецдоповідачем і робочою групою було представлено увазі Комісії п'ять доповідей. Також робочою групою були розглянуті коментарі та зауваження, отримані від урядів держав і міжнародних організацій. Станом на 30.04.2007 р. коментарі були отримані від трьох міжнародних організацій: Європейської комісії, МВФ, Організації з заборони хімічної зброї [9].

Останню, п'яту, доповідь, Комісія розглянула 9—12 та 18.07.2007 р., а 6—8.08.2007 р. прийняла коментарі до вищезгаданих статей. У п'ятій доповіді міститься 14 проектів статей, що відповідають Частині другій проектів статей щодо відповідальності держав [10].

Таким чином, у попередньому порядку Комісія станом на сьогоднішній день прийняла 45 проектів статей. Ці статті утворюють Частину першу "Міжнародно протиправне діяння міжнародної організації" (статті 1—30) і Частину другу "Зміст міжнародної відповідальності міжнародної організації" (статті 31—45). Частина перша включає вступні статті (1—3), де відображено сферу дії проектів статей, дано визначення термінів і закріплено кілька загальних принципів. Потім йдуть глави щодо визначення поведінки, яку можна вважати поведінкою міжнародної організації (*attribution of conduct to an international organization*) (статті 4—7), порушення міжнародно-правового зобов'язання (статті 8—11), відповідальності міжнародної організації у зв'язку з діянням держави чи іншої міжнародної організації (статті 12—16), обставин, що виключають протиправність (статті 17—24), і відповідальності держав у зв'язку з діянням міжнародної організації (статті 25—30). Частина друга містить глави щодо загальних принципів (статті 31—36), відшкодування шкоди (статті 37—43) і серйозних порушень зобов'язань, що впливають із імперативних норм загального міжнародного права (статті 44—45) [11].

Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій (далі — Проект) не є простим дублюванням статей щодо відповідальності держав. Проте, зважаючи на те, що багато положень можуть застосовуватися і до міжнародних організацій, взяті були аналогічні формулювання, лише термін "держава" замінено на термін "міжнародна організація".

Проте, наприклад, МВФ не вважає за можливе спиратися на норми, що стосуються відповідальності держав, при аналізі міжнародної відповідальності міжнародних організацій: "Як визнав Міжнародний Суд,

міжнародні організації, на відміну від держав, не володіють загальною компетенцією. Міжнародна організація створюється за згодою між її членами з конкретною метою, закріпленою в її установчому акті. В той час як держави з організаційної та функціональної точок зору однакові, повноваження і функції міжнародних організацій відрізняються залежно від положень їх статутів. Ці відмінності повинні враховуватися при оцінці міжнародної відповідальності, пов'язаної з діями різних організацій" [12].

На думку ж розробників статей, в Проекті "забезпечується такий рівень узагальнення норм, що дає можливість їх застосування якщо не для всіх, то для переважної більшості міжнародних організацій". До того, ж це не виключає застосування спеціальних правил, якщо міжнародна організація має особливі риси [13].

Зі сфери дії Проекту статей виключається цивільна відповідальність міжнародних організацій, пов'язана з порушенням контрактів, укладених з приватними особами, відповідальність за шкоду, завдану діями, не забороненими нормами міжнародного права.

Згідно зі статтями "міжнародна організація" — організація, створена на основі міжнародного чи іншого договору, що регулюється міжнародним правом, і має власну міжнародну правосуб'єктність (ст. 2). "Міжнародно-протиправне діяння міжнародної організації має місце, коли будь-яка поведінка, що полягає у дії чи бездіяльності... представляє собою порушення міжнародно-правових зобов'язань цієї міжнародної організації" (ст. 3). Для застосування норм статей Проекту не вимагається наявності будь-якої шкоди [14].

Порушення міжнародно-правових зобов'язань — це діяння міжнародної організації, що не відповідає зобов'язанню, незалежно від його походження і характеру (ст. 8). Дане положення відповідає положенню ст. 28 Проекту лише із заміною терміна "держава" на термін "міжнародна організація". Якщо в момент вчинення діяння дане

зобов'язання не зв'язує міжнародну організацію, то діяння не є порушенням міжнародно-правового зобов'язання (ст. 9).

Глава V Проекту повністю присвячена обставинам, що виключають протиправність. До них віднесли згоду (ст. 17), самооборону (ст. 18), контрзаходи (ст. 19), форс-мажор (ст. 20), лихо (ст. 21) та стан необхідності (ст. 22).

Що стосується згоди держави чи міжнародної організації на здійснення певного діяння щодо них, то така згода "виключає протиправність цього діяння тією мірою, якою це діяння залишається в рамках вищевказаної згоди". На думку МВФ, Комісії необхідно включити в свій коментар до Проекту приклад надання згоди державою при приєднанні до установчого акта тієї чи іншої міжнародної організації. Статут міжнародної організації узгоджується її членами. Відповідно, якщо поведінка організації узгоджується з її статутом, то члени організації погоджуються з ним. Таким чином члени організації дають згоду на поведінку організації згідно зі статутом і поведінка організації не матиме протиправного характеру щодо її членів.

Принцип згоди може також застосовуватися щодо нечленів, якщо така згода є явно вираженою чи мається на увазі [15].

Протиправність діяння також виключається, якщо воно є законним заходом самооборони, який застосовується згідно з принципами міжнародного права, закріпленими Статутом ООН (ст. 18).

Проект ст. 19 щодо контрзаходів наразі не готовий, а буде підготовлений на пізнішій стадії, коли питання, пов'язані з контрзаходами міжнародної організації, будуть розглянуті в контексті імплементації відповідальності міжнародної організації.

Протиправність міжнародного діяння виключається, якщо діяння обумовлене дією непереборної сили чи непередбачуваної події, що не піддаються контролю організації і зробили за даних обставин виконання

зобов'язань матеріально неможливими, тобто за умов форс-мажору (ст. 20).

Протиправність виключається, якщо у виконавця даного діяння не було в ситуації лиха іншого розумного способу врятувати своє життя чи життя інших ввірених йому осіб. Проте протиправність діяння не виключається, якщо ситуація лиха обумовлена поведінкою організації, що на неї посилається, або дане діяння створить ще більшу чи таку саму небезпеку (ст. 21).

Міжнародна організація не може посилатися на стан необхідності як на основу для виключення протиправності діяння за винятком тих випадків, коли:

— воно є єдиним для організації засобом захисту від великої і неминучої небезпеки для істотного інтересу міжнародного співтовариства, який дана міжнародна організація згідно з нормами міжнародного права у своїх функціях зобов'язана захищати;

— не завдає суттєвої шкоди істотному інтересу держави чи держав, щодо яких існує дане зобов'язання, чи міжнародного співтовариства загалом.

У будь-якому випадку міжнародна організація не може посилатися на стан необхідності, якщо:

— дане міжнародно-правове зобов'язання виключає можливість посилення на стан необхідності;

— ця організація сприяла виникненню стану необхідності (ст. 22).

Якщо ж діяння не відповідає зобов'язанню, що впливає з імперативної норми загального міжнародного права, то жодна з обставин, перерахованих у главі V, не виключає протиправності будь-якого діяння міжнародної організації, що закріплено ст. 23.

Посилання на обставини, що виключають протиправність, не зачіпають:

— дотримання даного зобов'язання тією мірою, якою обставини, що виключає протиправність, більше не існує;

— питання щодо компенсації за будь-яку матеріальну шкоду, спричинену даним діянням (ст. 24).

Згідно зі ст. 32 Проекту "юридичні наслідки міжнародно-протиправної дії не зачіпають обов'язків міжнародної організації щодо виконання порушеного зобов'язання". Не виключено, що зобов'язання може взагалі припинитися. Наприклад, одна із сторін може скористатися своїм правом припинити чи призупинити дію договору відповідно до ст. 60 Віденської конвенції 1986 р., тобто внаслідок суттєвого порушення міжнародного договору. Виконання зобов'язань може стати неможливим після вчинення правопорушення. Це буде залежати від характеру зобов'язань і порушення.

Згідно зі ст. 33 Проекту міжнародна організація, що вчинила міжнародну протиправну дію, зобов'язана:

- 1) припинити цю дію чи бездіяльність;
- 2) надати відповідні запевнення і гарантії неповторення діяння, якщо цього вимагають обставини (ст. 32).

Щодо надання гарантій і запевнень неповторення, то для цього порушення не обов'язково має бути тривалим, а в поведінці суб'єкта повинна бути тенденція до порушень.

Відповідно до ст. 34 Проекту міжнародна організація зобов'язана повністю компенсувати шкоду, завдану діянням, як моральну так і матеріальну. Міжнародній організації може бути важко відшкодувати завдану шкоду, у зв'язку з неадекватними фінансових ресурсів, які їй надають для покриття таких видатків, але це не може звільняти її від означених юридичних наслідків (ст. 34).

Міжнародна організація не може посилатися на свої правила для виправдання невиконання своїх зобов'язань, окрім випадків відповідальності організації перед ж державою чи організацією, що

входять до її складу (ст. 35). Цей принцип співзвучний принципу, згідно з яким держава не може посилається на внутрішнє законодавство в якості виправдання для невиконання своїх зобов'язань.

Щодо відносин між міжнародною організацією і державами, що не є її членами то, очевидно, правила міжнародної організації не можуть зачіпати її зобов'язань, що виникли внаслідок протиправного діяння. Проте щодо відносин між організаціями і її членами, правила міжнародної організації можуть передбачати застосування певних принципів і правил. Наприклад, можуть змінити правила щодо форми відшкодування.

Згідно зі статті 36 Проекту міжнародні зобов'язання міжнародної організації можуть бути зобов'язаннями щодо однієї чи кількох інших міжнародних організацій, однієї чи кількох держав чи міжнародного співтовариства загалом, що залежить від характеру і змісту міжнародно-правових зобов'язань, а також обставин порушення (ст. 36).

Повне відшкодування шкоди, завданої міжнародною організацією, здійснюється в формі реституції, компенсації і сатисфакції окремо чи разом, що закріплює гл. 2 частини другої Проекту.

Міжнародна організація зобов'язана здійснити реституцію (ст. 38), тобто відновити становище, яке існувало до вчинення протиправного діяння, якщо це:

- 1) не є матеріально неможливим;
- 2) не тягне за собою наслідків, зовсім непропорційних вигоді від отримання реституції замість компенсації.

Відповідно до ст. 39 міжнародна організація зобов'язана компенсувати шкоду, наскільки шкода не відшкодована реституцією. Компенсація охоплює будь-яку шкоду, що обраховується у грошовому виразі, включаючи упущену вигоду.

Згідно зі ст. 40 міжнародна організація зобов'язана надати сатисфакцію за шкоду, наскільки вона не може бути відшкодована реституцією чи компенсацією. Сатисфакція може полягати у визнанні

порушення, висловлюванню жалю, офіційному вибаченні чи в іншій відповідній формі. Вона повинна бути пропорційна шкоді і не може мати принизливу для міжнародної організації форму.

Для забезпечення повного відшкодування на основну суму можуть нараховуватися відсотки. Вони нараховуються з дати, коли мала бути виплачена основна сума, по дату виконання платіжного зобов'язання (ст. 41).

При визначенні відшкодування **враховується додаткова шкода, завдана умисною чи необережною дією чи бездіяльністю потерпілого суб'єкта (contribution to the injury)** (ст. 42). Члени міжнародної організації зобов'язані вжити всіх необхідних заходів згідно з правилами міжнародної організації, щоб надати цій організації засоби для ефективного виконання її зобов'язань (ст. 43). Жодних субсидіарних зобов'язань членів перед потерпілою стороною не виникає, якщо міжнародна організація не може забезпечити відшкодування.

Такий підхід відповідає практиці. Отже, міжнародна організація самостійно повинна виконувати свої зобов'язання щодо відшкодування, використовуючи всі засоби, що передбачені її правилами. У більшості випадків це буде означати звернення за відповідними засобами до членів міжнародної організації.

Отже, основною проблемою в дослідженні особливостей відповідальності міжнародних організацій є недостатність практики з цього питання. Установчі акти міжнародних організацій не містять норм щодо їх відповідальності за порушення міжнародних зобов'язань, і єдиним джерелом є Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій, що розробляється Комісією міжнародного права. Згідно з цим документом, відповідальність міжнародних організацій настає за будь-яке міжнародно-протиправне діяння.

Шкода не є обов'язковою умовою настання відповідальності міжнародних організацій. Для цього достатньо вчинення діяння, що не відповідає зобов'язанням міжнародної організації.

Обставинами, що виключають міжнародну відповідальність міжнародних організацій, є згода, самооборона, контрзаходи, форс-мажор, лихо та стан необхідності. Повне відшкодування шкоди, завданої міжнародною організацією, може здійснюватися у формі реституції, компенсації, сатисфакції. За умови, що міжнародна організація не може забезпечити відшкодування, держав-членів організації жодних субсидіарних зобов'язань не виникає.

Примітки

1. *Мазов В. А.* Ответственность в международном праве. — М.: Юрид. лит., 1979. — С. 10.
2. Там само. — С. 134.
3. *Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В.* Міжнародне право. Основи теорії. — К.: Либідь, 2002. — С. 490.
4. *Василенко В. А.* Ответственность государства за международные правонарушения. — К., 1976; *Колосов Ю. М.* Ответственность в международном праве. — М., 1975; *Кривчикова Э. С.* Некоторые теоретические аспекты проблемы ответственности международных организаций // Ученые записки МГИМО. — 1972. — Вып. 3. — С. 4—22; *Курис П. М.* Проблемы ответственности в международном праве. — Вильнюс, 1970; *Левин Д. Б.* Ответственность государств в современном международном праве. — М., 1966; *Лукашук И. И.* Право международной ответственности. — М., 2004; *Мазов В. А.* Ответственность в международном праве: Проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности. — М., 1979;

Шубаева Е. А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. — М., 1988.; *Eagleton C.* International Organisation and the Law of Responsibility // *Recueil der Cours.* — Vol. 76 (1950-1); *Hirsch M.* The Responsibility of International Organisations Toward Third Parties: Some Basic Principles. — Dordrecht/London, 1995.

5. First report on Relations between States and Inter-governmental Organizations/ By Mr. Abdullah El-Erian, Special Rapporteur: UN Doc. A/CN.4/161 and Add. 1 // *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, 1963. — P. 159—186.

6. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/82 от 12 дек. 2001 г. // Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии. — Нью-Йорк: ООН, 2002.

7. Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10 (A/57/10) // http://untreaty.un.org/ilc/summaries/9_11.htm

8. Ответственность международных организаций: Комментарии и замечания, полученные от международных организаций. A/CN.4/58// Доклад Комиссии международного права. 59-я сессия. — Женева, 7 мая—8 июня и 9 июля—10 августа 2007 г. A/62/10// <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/328/33/PDF/N0732833.pdf?OpenElement>.

9. Там само.

10. Там само.

11. Текст проектов статей об ответственности международных организаций // Доклад Комиссии международного права. 59-я сессия. Женева, 7 мая—8 июня и 9 июля—10 августа 2007 г. A/62/10 // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/632/55/PDF/G0763255.pdf?OpenElement>

12. Ответственность международных организаций: Комментарии и замечания, полученные от международных организаций. A/CN.4/582 // Доклад Комиссии международного права. 59-я сессия. Женева, 7 мая—8

июня и 9 июля—10 августа 2007 г. A/62/10//
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/328/33/PDF/N0732833.pdf?OpenElement>.

13. Пятый доклад об ответственности международных организаций: Подготовлен Специальным докладчиком Джорджио Гая. A/CN.4/583 // Доклад Комиссии международного права. 59-я сессия. Женева, 7 мая—8 июня и 9 июля—10 августа 2007 г. A/62/10 // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/332/65/PDF/N0733265.pdf?OpenElement>

14. *Воробьева Е.* К вопросу о кодификации права международной ответственности: Проект статей об ответственности международных организаций // Журнал международного права и международных отношений. — 2006. — № 3 // http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1037&Itemid=179

15. Ответственность международных организаций: Комментарии и замечания, полученные от международных организаций. A/CN.4/582 // Доклад Комиссии международного права. 59-я сессия. Женева, 7 мая—8 июня и 9 июля—10 августа 2007 г. A/62/10 // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/328/33/PDF/N0732833.pdf?OpenElement>