

УДК 341.1

ДО ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ МІЖУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Нанка А.О., Філімонова Ю.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядаються основні аспекти відповідальності Міжнародних міжурядових організацій. Авторами аналізується Проект статей про міжнародну відповідальність міжнародних організацій. Зроблено детальний аналіз положень даного проекту та більш детально розглянуто види відповідальності за міжнародні правопорушення. Виокремлено невирішені проектом питання та запропоновано спосіб їх реалізації. У висновку автори виокремлюють основний недолік Проекту та аналізують значення запровадження відповідальності міжнародних міжурядових організацій у підтриманні світового правопорядку та стабілізації міжнародних відносин.

Ключові слова: міжнародні міжурядові організації, відповідальність міжнародних міжурядових організацій, Проект статей про міжнародну відповідальність міжурядових організацій.

Постановка проблеми. Проблема відповідальності міжнародних організацій нерозривно пов'язана з галуззю міжнародно-правової відповідальності взагалі, яка, в свою чергу, є однією з найскладніших і дискусійних галузей сучасного міжнародного права. Оскільки мова йде про міжнародно-правову специфіку, необхідно відзначити, що мова в статті йде про ті міжнародні організації, які є суб'єктами міжнародного публічного права, а саме про міжнародні міжурядові організації (далі – ММУО). Функціонування такої кількості ММУО неминуче ставить питання про те, як міжнародне співтовариство має реагувати в тих випадках, коли ці суб'єкти порушують норми чинного міжнародного права, та чи взагалі будуть нести відповідальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, які вивчали питання відповідальності ММУО, варто назвати: О.Н. Мехсія, О.М. Пташенчук, С.С. Нестеренко, Я.М. Жукорська, С.О. Коваленко, М.М. Камишанський, Т.Н. Нешатаева та багатьох інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сучасному етапі проблема відповідальності міжнародних організацій є майже неосвітленою в літературі і незакріпленою в нормативно-правових джерелах. Установчі акти організацій, на жаль, не містять загальних норм, що регулюють питання відповідальності міжнародних організацій. Лише деякі конвенції вирішують проблеми відповідальності організацій в рамках окремо взятого міжнародного договору. Особливу цінність щодо цього питання становить Проект статей про відповідальність міжнародних організацій від 05.08.2011 року (далі – Проект) [2].

Мета статті. Беручи до уваги викладене, метою цієї статті є розкриття значення міжнародних організацій як механізму міжнародного співробітництва, з'ясування теоретичних положень інституту міжнародно-правової відповідальності ММУО та виявлення прогалин його регламентації.

Тому з огляду мету були визначені такі завдання: проаналізувати доктринальні підходи до визначення поняття «міжнародна організація» та «міжнародна відповідальність»; розглянути історію розвитку та становлення інституту відповідальності міжнародних міжурядових організацій, а також його регламентацію у міжнародно-правових актах.

Виклад основного матеріалу. Перед тим, як здійснювати дослідження особливостей міжнародної відповідальності ММУО, необхідно коротко зупинитись на такій категорії, як «міжнародна організація».

Варто зауважити, що на сьогодні офіційного визначення терміну «міжнародна організація» у міжнародних актах універсального характеру немає. І хоча у Віденській конвенції про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. [1] зазначено, що «міжнародна організація означає міжурядову організацію», що, на нашу думку повною мірою не розкриває юридичну природу міжнародних організацій.

У доктрині міжнародного права існують різні підходи до визначення терміну «міжнародна організація». Зокрема, І.І. Лукашук визначив міжнародні організації як засновані міжнародним договором організації, покликані на постійній основі координувати дії держав-членів відповідно до наданих їм повноважень [9, с. 63].

К.А. Бекяшев запропонував більш широке визначення поняття міжнародна організація, відповідно до якого міжнародна організація – це об'єднання держав, створене відповідно до міжнародного права і на основі міжнародного договору, для здійснення співробітництва в політичній, економічній, культурній, науково-технічній, правовій та інших галузях, що має необхідну для цього систему органів, права і обов'язки, похідні від прав і обов'язків держав, і автономну волю, обсяг якої визначається волею держав-членів [9, с. 63].

У сучасному своєму розумінні міжнародні організації як правовий феномен виникли в кінці XIX – на початку XX століть, коли потреби світового розвитку обумовили необхідність створення постійно діючих колективних міждержавних органів. З появою міжнародних організацій виникла низка теоретичних та практичних проблем, однією з яких є проблема їх відповідальності.

Варто відзначити, що відповідальність належить до числа фундаментальних категорій міжнародно-правової науки. З цього приводу влучно висловлюється С.С. Нестеренко: «Для того, щоб функціонування міжнародних організацій було більш ефективним і безпечним для всіх учасників правовідносин, необхідна всебічна розробка питань відповідальності міжнародних організацій на практиці і в доктрині» [10, с. 65].

З огляду на викладене під міжнародною організацією можна розуміти засновану на міжнародному договорі організацію, яка наділена компетенцією держав та створена для здійснення міжнародного співробітництва у різноманітних галузях.

Визначаючи поняття міжнародної відповідальності, звернемося до визначення, наданого Комісією міжнародного права ООН (далі – КМП): «Це ті наслідки, які те чи інше протиправне діяння може мати згідно з нормами міжнародного права у різних випадках, наприклад, наслідки діяння в плані заподіяння шкоди та відповідних санкцій» [11, с. 120].

У науці міжнародного права під міжнародно-правовою відповідальністю розуміються конкретні негативні юридичні наслідки, що наступают для суб'єкта міжнародного права в результаті порушення ними міжнародно-правового зобов'язання [12, с. 124].

Тема відповідальності ММУО вперше була піднята Комісією міжнародного права ще в 1963 р. у першій доповіді спецдоповідача А. Ель-Еріан (англ. Mr. Abdullah El-Erian's) з питання про відносини між країнами і міжурядовими організаціями [3].

У резолюції 56/82 від 12.12. 2001 р. Генеральної асамблеї ООН (далі – ГА ООН) попросила КМП почати роботу над кодифікацією норм щодо відповідальності міжнародних організацій. 55 сесії у 2003 р. було представлено першу доповідь щодо відповідальності міжнародних організацій. Після цього було створено робочу групу з розробки Проекту, головою і спецдоповідачем якої став італійський вчений Джорджіо Гая (англ. Giorgio Guy). Усього було представлено на розгляд КМП вісім доповідей щодо відповідальності міжнародних організацій. У рамках розгляду Проекту на 63-й сесії КМП було представлено Восьму і останню доповідь, яка містила огляд коментарів держав і міжнародних організацій до статей, що були прийняті у 2009 р. і сформульовані рекомендації для розгляду КМП, а також коментарі держав і міжнародних організацій щодо статей, прийнятих у першому читанні [5, с. 355].

05.08.2011 р. на 63-й сесії КМП було прийнято Проект щодо відповідальності міжнародних організацій. Проект складається з 67 статей з коментарями до них. КМП рекомендувала ГА ООН прийняти Проект до уваги, включити його в додаток до резолюції та на одній з наступних сесій ГА ООН розглянути питання про розробку конвенції на основі даного проекту. Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій не є простим дублюванням статей про відповідальність держав. Однак зважаючи на те, що багато положень можуть застосовуватися і до міжнародних організацій, взяті були аналогічні формулювання, лише термін «держава» змінено на «міжнародна організація». Я.М. Жукорська доходить висновку, що така проблема побудови Проекту статей щодо відповідальності міжнародних організацій пов'язана з відсутністю широкої практики в цій сфері [5, с. 356].

Розглянувши історію створення Проекту та його затвердження можна припустити що, одним із основних недоліків Проекту є його кінцева форма. Втілення Проекту в резолюції ГА ООН не робить його міжнародно-правовим актом

із загальнообов'язковою силою. Логічно правильно було б оформити його в конвенцію, що саме й рекомендувала КМП ГА ООН. Проте пройде ще досить багато часу, доки такий документ набуде чинності в якості конвенції, а його положення набудуть загальнообов'язкового характеру [5, с. 357].

Проаналізувавши Проект, який застосовується до міжнародної організації за міжнародно-протиправні діяння (ст. 1) та до держав за міжнародно-протиправні діяння міжнародної організації (ст. 2), необхідно зазначити про те, що КМП ООН виділяє два елементи які необхідні для наявності міжнародно-протиправного діяння міжнародної організації. Перший, що його називають суб'єктивним, це поведінка, котра може виявлятися в дії або бездіяльності міжнародної організації та яку можна приписувати останній. Другий – об'єктивний, становить порушення міжнародно-правового зобов'язання, прийнятого на себе міжнародною організацією. Дані елементи як складові міжнародно-протиправного діяння міжнародної організації відображені в ст. 4 Проекту [4, с. 57].

Міжнародна організація несе відповідальність, якщо обходить свої міжнародно-правові зобов'язання шляхом прийняття рішення, що зобов'язує чи дозволяє її члену вчинити діяння, яке було б міжнародно-протиправним, якби вчинилося нею самою. І немає значення, чи вчинене за таких обставин членом організації діяння є міжнародно-протиправним зазначається у ст. 17 Проекту.

Тому окрему увагу варто звернути на використання контрзаходів як обставину, що виключає протиправність діяння. До кінцевого варіанта Проекту контрзаходам мала бути присвячена лише ст. 19, яка в остаточному варіанті Проекту вилася у ст. 22 та Главу II Частини IV в контексті розгляду імплементації міжнародної відповідальності. Якщо у ст. 22 йдеться про застосування контрзаходів міжнародною організацією, то в Главі II Частини IV навпаки – до міжнародної організації [5, с. 358].

Відповідно до ст. 51 Проекту держава чи міжнародна організація може застосовувати контрзаходи до міжнародної організації лише з метою спонукати її виконати зобов'язання, пов'язані з серйозним порушенням зобов'язань, що випливають з імперативних норм загального міжнародного права.

Контрзаходи до міжнародної організації можуть застосовуватися лише за порушення, що випливають з імперативних норм міжнародного права; вони мають бути пропорційні шкоді з урахуванням тяжкості діяння та порушених прав і припиняються, як тільки міжнародна організація виконає свої зобов'язання щодо відповідальності.

Контрзаходи не можуть застосовуватися міжнародною організацією проти її члена у відповідь на порушення міжнародно-правових зобов'язань, що випливають з правил міжнародної організації, за винятком, коли такі заходи ними передбачені. Тоді вони можуть застосовуватися, якщо не суперечать правилам міжнародної організації, і якщо немає інших належних засобів, щоб спонукати члена міжнародної організації до виконання зобов'язань щодо припинення порушення і відшкодування шкоди. За виконання вищевказаних вимог виключається протиправність даних

діянь – контрзаходів, якщо вони застосовуються згідно з матеріальними та процесуальними вимогами міжнародного права.

Це стосується і контрзаходів, що застосовуються до міжнародної організації. Жодна з вищезгаданих обставин не може виключити протиправність будь-якого діяння, що суперечить імперативній нормі міжнародного права. Посилання на обставини, що виключають протиправність, не звільняє від дотримання зобов'язань у тій частині, яку обставини не зачіпають, а також питання компенсації матеріальної шкоди, завданої даним діянням [5, с. 358].

Варто зауважити, що контрзаходи обмежуються тимчасовим невиконанням міжнародно-правових зобов'язань щодо міжнародної організації та по можливості застосовуються таким чином, щоб не перешкоджати відновленню виконання зобов'язань та обмежити наслідки їх застосування для здійснення винною міжнародною організацією її функцій [5, с. 359].

У ст. 53 Проекту закріплено, що контрзаходи не можуть зачіпати: зобов'язання утримання від застосування сили і погрози силою; зобов'язання щодо прав людини; зобов'язання гуманітарного характеру, що забороняють репресалії; інші зобов'язання, що випливають з імперативних норм міжнародного права.

Згідно зі ст. 54 Проекту контрзаходи мають бути пропорційні шкоді з урахуванням тяжкості міжнародно-правового діяння і порушених прав. Перед застосуванням контрзаходів сторона повинна закликати міжнародну організацію до виконання її зобов'язань, попередити її про рішення застосувати контрзаходи та запропонувати провести переговори щодо врегулювання спору, але незважаючи на ці дії постраждала сторона може вжити невідкладні контрзаходи, необхідні для забезпечення її прав. Якщо міжнародно-протиправне діяння припинене і спір знаходиться на розгляді суду чи трибуналу, рішення яких має обов'язкову силу, контрзаходи застосовуватися не можуть, або у випадку початку застосування мають припинятися негайно. Проте правило не діє, якщо міжнародна організація здійснює процедуру врегулювання спорів добросовісно (ст. 55 Проекту). Контрзаходи мають бути припинені, як тільки міжнародна організація виконає свої зобов'язання щодо відповідальності [5, с. 360].

Частина III містить положення щодо юридичних наслідків міжнародної відповідальності міжнародної організації за вчинене міжнародно-протиправне діяння.

Принцип міжнародного права щодо повного відшкодування ММУО збитків не повністю узгоджується з конкретними умовами застосування видів і форм відповідальності та іншими положеннями Проекту. Міжнародно-протиправне діяння/бездіяльність міжнародної організації породжує її міжнародну відповідальність, яка у свою чергу проявляється у правових наслідках (ст. 28), які включають в себе обов'язок виконати порушений обов'язок (ст. 29), припинення міжнародно-протиправного діяння, якщо воно триває і надати за певнення та гарантії щодо його не повторення, якщо цього вимагають обставини (ст. 30), повне відшкодування завданої шкоди (ст. 31), яке має бути пропорційним завданим збиткам.

Важливими питанням є відшкодування шкоди згідно з правом міжнародної відповідальності, яке можливе у двох основних видах, як моральному, так і матеріальному (ст. 31), кожен з яких поділяється на відповідні форми. Так, реституція та компенсація відносяться до матеріального (ст. 35, 36), а сатисфакція до морального виду міжнародної відповідальності (ст. 37).

Необхідно зазначити, що в доктрині міжнародного права, нормах та практиці міжнародного права представлені ряд інших видів і форм міжнародної відповідальності, однак усі вони є похідними від закріплених у Проекті [8, с. 113].

Згідно з Проектом міжнародна організація зобов'язана відновити стан, який існував до вчинення міжнародно-протиправного діяння, тобто здійснити реституцію в тій мірі, в якій вона є можливою (ст. 35) [5, с. 358]. Реституція – це відшкодування матеріальної шкоди в натурі. М.М. Камишанський з цього приводу зазначає, що реституція можлива у тому випадку, коли можна визначити не стільки розмір заподіяної шкоди, скільки її обсяг, форму, конкретний вид чи уособити в подібних або родових речах [7, с. 145].

Якщо ж у тому обсязі, в якому шкода не відшкодовується реституцією, міжнародна організація зобов'язана компенсувати її. Компенсація охоплює будь-яку виражену в фінансовому еквіваленті шкоду, включаючи упущену вигоду, наскільки вона встановлена (ст. 36). За потреби забезпечення повного відшкодування шкоди на основну суму можуть нараховуватися проценти (ст. 38) [5, с. 358]. Відмінною ж рисою від реституції, є те що для компенсації необхідно визначити саме розмір шкоди [7, с. 145].

Камишанський М.М., досліджуючи це питання, зазначає, що у Проектах статей про відповідальність держав 2001 р. і про відповідальність міжнародних організацій від 2011 р., розроблених Комісією міжнародного права ООН і представлених Генеральній Асамблеї, компенсацію поставлено на друге місце після реституції (ст. 36 Проекту 2001 р. і ст. 36 Проекту 2011 р.). Це означає, що компенсація застосовується лише у тих випадках, коли можливості реституції для відшкодування шкоди потерпілій стороні вичерпані. Але практика переконливо свідчить, що відновити ситуацію, яка існувала б, якби міжнародне правопорушення не було скоєно, вдається дуже рідко. Тому компенсація залишається найбільш застосовуваним способом відшкодування шкоди за міжнародні правопорушення у міжнародно-правових відносинах [6, ст. 17].

Міжнародна організація не у всіх випадках може компенсувати шкоду шляхом застосування матеріальних форм відповідальності, тому така міжнародна організація зобов'язана принести сатисфакцію (вибачення, вираження співчуття, визнання відповідальності) за спричинену своїм міжнародно-протиправним діянням шкоду, наскільки, наскільки вона не може бути відшкодована реституцією та компенсацією [5, с. 357]. Поряд із цим зазначається та підтримується багатьма науковцями, що сатисфакція немає бути принизливою для міжнародної організації.

М.В. Кривенкова вважає, що будь-яке правопорушення автоматично наносить шкоду честі, гідності, репутації потерпілої сторони, тому між-

народній організації не буде вкрай обтяжливим поряд із наданням компенсації ще вибачитись за нанесену шкоду [5, с. 358].

За Проектом здебільшого передбачається солідарна відповідальність ММУО, але згадується і субсидіарна відповідальність, яка може наставати, якщо в результаті основної відповідальності не здійснено відшкодування повністю і лише тією мірою, якою вона його не здійснила. Одночасно зазначається, що сторона не може отримати більше відшкодування, ніж завдана шкода (ст. 48). Отже, ММУО є суб'єктом юридичної субсидіарної відповідальності. Вона полягає у тому, що ММУО безпосередньо не вчинила правопорушення, але на неї законом або договором покладено обов'язок нести юридичну відповідальність.

Висновки і пропозиції. Отже, зважаючи на відсутність широкої практики щодо відповідальності міжнародних організацій, основним недоліком Проекту статей щодо відповідальності міжнародних організацій є його кінцева форма. До оформлення Проекту в конвенцію міне ще досить багато часу, а до того його положення зможуть застосовуватися лише в якості звичаєвих норм. Формування основ притягнення

до відповідальності міжнародних організацій вкрай необхідно для повноцінного застосування міжнародного права на національному рівні у тому числі для розгляду справ про реституцію та компенсацію.

До того ж у статтях проекту досить детально розкрито таке питання як контрзаходи. Тому надання офіційного закріплення проекту на міжнародному рівні сприятиме стабілізації міжнародних відносин, зменшенню конфліктів та непорозумінь між ММУО та іншими суб'єктами міжнародного права.

Виходячи з розглянутого, можна зробити висновок, що з посиленням впливу міжнародних організацій на міжнародні відносини, вони повинні нести відповідальність за свої дії так, як це вже роблять держави. І саме нормативне оформлення Проекту надасть можливість застосовувати розглянуті у даній статті не тільки моральні, але й матеріальні наслідки для ММУО.

Таким чином, до завдань міжнародного права належить не тільки встановлення правил поведінки міжнародних організацій, але й вироблення норм і принципів, що гарантують дотримання цих правил.

Список літератури:

1. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
2. Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-правові діяння 2008 р. // Доповідь Комісії міжнародного права о работе ее шестьдесят третьей сессии: док. ООН А/63/10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/intorg_responsibility.pdf.
3. First Report on Responsibility of International Organizations, UN Doc. A/CN.4/532.
4. Денисова Д. О. Міжнародно-правова відповідальність міжнародних міжурядових організацій в миротворчих операціях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Денисова Дар'яна Олександрівна; М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі; наук. кер. Дмитрієв А. І. – Київ, 2012. – 255 с.
5. Жукорська Я. М. Відповідальність міжнародних організацій за порушення міжнародно-правових зобов'язань: сучасний стан [Електронний ресурс] / Я. М. Жукорська // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 356-360. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_87.
6. Камишанський М. М. Міжнародно-правове регулювання використання компенсацій як форми відшкодування шкоди держав і міжнародних міжурядових організацій за міжнародно-протиправні діяння. автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / М. М. Камишанський. – Х., 2017. – 24 с.
7. Камишанський М. М. Компенсація та реституція: обрання адекватної форми відшкодування шкоди за міжнародне правопорушення // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2016. – Вип. 24. С. 140-144.
8. Коваленко С. О. Види і форми міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій [Електронний ресурс] / С. О. Коваленко // Публічне право. – 2014. – № 2 – С. 113-120.
9. Мехсія О. Н. Генеза розвитку міжнародних організацій як інституціоналізованого механізму міжнародного співробітництва [Електронний ресурс] / О. Н. Мехсія // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 62-69. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_15.
10. Нестеренко С. С. Кодифікація норм про відповідальність міжнародних організацій [Електронний ресурс] / С. С. Нестеренко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 59. – С. 64-69. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_59_8.
11. Организация Объединенных Наций, Комиссия международного права. Ежегодник Комиссии международного права. – Нью-Йорк: ООН, 1984 г. Ежегодник Комиссии международного права, 1984 г. Т. 2. – Нью-Йорк: ООН, 1985.
12. Пташенчук О. М. Кодифікація норм міжнародно-правової відповідальності держав та міжнародних організацій за міжнародно-протиправні діяння [Електронний ресурс] / О. М. Пташенчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 5. – С. 122-126. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_5_26.

Нанка А.А., Филимонова Ю.О.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассматриваются основные аспекты ответственности международных межправительственных организаций. Авторами анализируется Проект статей о международной ответственности международных организаций. Сделано детальный анализ положений данного проекта и более подробно рассмотрены виды ответственности за международные правонарушения. Выделены нерешенные проектом вопросы и предложен способ их реализации. В заключении авторы выделяют основной недостаток проекта и анализ значения введение ответственности международных межправительственных организаций в поддержании мирового правопорядка и стабилизации международных отношений.

Ключевые слова: международные межправительственные организации, ответственность международных межправительственных организаций, Проект статей о международной ответственности межправительственных организаций.

Nanka N.O., Filimonova J.O.

Yaroslav Mudryi National Law University

ON THE ISSUE OF GLOBAL RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Summary

The article deals with the main aspects of the responsibility of international intergovernmental organizations. The authors analyze the draft articles on international responsibility of international organizations. A detailed analysis of the provisions of this project has been made and the types of liability for international offenses have been considered in more detail. The issues unresolved by the project are identified and a way of their implementation is proposed. In conclusion, the authors highlight the main drawback of the Project and analyze the significance of introducing the responsibility of international intergovernmental organizations in maintaining the rule of law and stabilizing international relations.

Keywords: international intergovernmental organizations, responsibility of international intergovernmental organizations, draft articles on international responsibility of intergovernmental organizations.