

## ОСОБЛИВОСТІ КОДИФІКАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ НОРМ ПРО МІЖНАРОДНО-ПРАВОВУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ



**С. АНДРЕЙЧЕНКО**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Міжнародного гуманітарного університету*

Починаючи з другої половини ХХ ст., кількість й авторитет міжнародних організацій у світі постійно збільшується. У результаті супроводжуючого цей процес зміщення компетенцій, зростаючого значення набуває питання, на яких умовах міжнародні організації повинні нести відповідальність за вчинені ними порушення міжнародного права, і які правила діють у тому випадку, якщо міжнародна організація сама стала жертвою подібних порушень. Порівняно з питаннями про відповідальність держав, ці проблеми, звичайно, не настільки значні. Причина полягає у тому, що коло завдань, які виконують міжнародні організації, значно вужча кола завдань держав; крім того, міжнародні організації не виявляють тієї ж «схильності до порушень», оскільки обов'язки щодо території або населення, як правило, в це коло не входять [1, 754]. Однозначні положення у міжнародному договірному праві трапляються рідко, прецедентних судових рішень незначна кількість.

Право відповідальності міжнародних організацій є сферою, де виникає багато суперечливих інтересів та існує гостра потреба у пошуку балансу між усіма зацікавленими сторонами.

Питання міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій мають дуже незначне кодифікаційне закріплення. Норми про відповідальність міжнародних організацій містяться переважно у міжнародних договорах, що стосуються сфери відповідальності за шкоду, заподіяну діями, не забороненими міжнародним правом. Статути деяких міжнародних організацій містять лише загальні положення про те, що відповідна міжнародна організація повинна нести відповідальність за порушення своїх міжнародних зобов'язань. По суті, єдиним кодифікованим джерелом у сфері міжнародно-правової відповідальності міжнародних міжурядових організацій є Проект статей про відповідальність міжнародних організацій (далі — Проект статей), прийнятий у 2011 р. за результатами

декількарічної роботи Комісії міжнародного права Організації Об'єднаних Націй (далі — КМП ООН). Комісія постановила рекомендувати Генеральній Асамблеї ООН взяти до відома зазначений проект і розглянути на більш пізньому етапі питання про розробку на його основі універсальної конвенції.

Проблематика міжнародної відповідальності міжнародних організацій досліджується у працях таких вітчизняних та іноземних учених, як Ч. Амерасінге, В. Василенко, К. Воробйова, Дж. Гарнер, А. Грос, Д. Денисова, Я. Жукорська, В. Замятін, К. Іглтон, Є. Кривчікова, Ю. Колосов, П. Куріс, Д. Левін, І. Лукашук, В. Мазов, М. Ушаков, О. Шibaєва, Р. Хіггінс, М. Хірч, М. Шоу та ін. Водночас з метою забезпечення більш ефективного функціонування міжнародних організацій необхідна подальша всебічна розробка питань відповідальності міжнародних організацій у практиці та в доктрині міжнародного права. Мета дослідження полягає у висвітленні проблемних питань, що виникали у процесі кодифікаційного розвитку інституту відповідальності міжнародних міждержавних організацій та аналізі сучасного стану розроблення означеної сфери.

Генеральна Асамблея ООН у своїй резолюції від 9 грудня 2011 р. привітала завершення КМП ООН роботи з теми відповідальності міжнародних організацій і прийняття нею Проекту статей, взяла їх до відома, та запропонувала їх увазі урядів і міжнародних організацій, не зачіпаючи при цьому питання майбутнього прийняття чи інші належні заходи [2].

Після прийняття Проекту статей на міжнародному рівні активно продовжується обговорення цієї теми. Так, зокрема, Робоча група Асоціації міжнародного права в своїй доповіді на конференції в Софії 2012 р. зазначила, що незважаючи на той факт, що КМП

ООН внесла в остаточний Проект статей низку коректив з урахуванням позицій держав і міжнародних організацій з деяких питань, проте певні положення документа і коментарів до нього залишилися незмінними, що обумовлює необхідність подальшого дослідження інституту відповідальності міжнародних організацій [3, 2].

У доповіді основний акцент ставився на аналізі та вивченні таких питань, як відмінність між *lex lata* (з погляду чинного закону) і *lege ferenda* (з погляду закону, видання якого бажано) щодо Проекту статей КМП ООН; внутрішні правила міжнародної організації; характер і елементи міжнародного протиправного діяння; загальні правила про атрибуцію поведінки міжнародної організації; поведінка органів та агентів, наданих у розпорядження міжнародної організації; проблеми порушення міжнародною організацією своїх зобов'язань; відповідальність міжнародної організації в зв'язку з міжнародно-протиправним діянням держави або іншої міжнародної організації, включаючи допомогу і сприяння у здійсненні міжнародно-протиправного діяння; проблема ефективного контролю з боку міжнародної організації; дії міжнародної організації в обхід своїх зобов'язань при прийнятті рішень, дозволів і рекомендацій; зобов'язання держав-членів або міжнародних організацій-членів щодо репарацій; контрзаходи щодо міжнародної організації та її членів; проблема *lex specialis*, а також співвідношення проекту статей і Статуту ООН.

Відправний принцип кодифікації у сфері відповідальності міжнародних організацій полягає у тому, що «на додаток до загальних чинних норм у сфері відповідальності держав, право міжнародної відповідальності, яке застосовується до міжнародних організацій, має включати норми *lex specialis*, продиктовані особливостями цієї теми». Незважаючи на те, що КМП ООН

при розгляді статей про відповідальність держав заявила, що ці статті «не зачіпають питань, які можуть виникнути щодо відповідальності міжнародних організацій за міжнародним правом», це вказує на те, що норми, які регулюють відповідальність держав, можуть застосовуватися також і до міжнародних організацій з деякими змінами. Генеральна схема з кодифікації питань відповідальності, підготовлена робочою групою, копіює основну логічну структуру відповідальності держав із деякими змінами і, як свідчить практика роботи Комісії, вона загалом дотримується цієї схеми [4, 82].

КМП ООН зазначила, що документ про відповідальність міжнародних організацій формально буде незалежним від статей про відповідальність держав, але це не означає, що в ньому не буде посилань на норми цих статей. Вказувалося, що, зважаючи на необхідність єдності права міжнародної відповідальності, під час роботи постійно буде враховуватися зміст статей про відповідальність держав. Останні розглядаються як зразок для структури статей про відповідальність організацій. Загальні норми мають значення і для тлумачення спеціальних норм про відповідальність організацій [5, 70].

Водночас було наголошено, що кожне питання, яке стосується міжнародних організацій, має бути предметом самостійного вивчення. Враховуючи обмежений обсяг доступної практики організацій, деякі питання можуть бути відкладені або вирішені шляхом відсилання до норм, що застосовуються до держав [5, 7]. Кодифікація, проведена КМП ООН, а також консультативні висновки Міжнародного Суду ООН і робота юристів-міжнародників підтвердили той факт, що відповідальність міжнародних міжурядових організацій виникає із відповідальності самих держав, оскільки саме вони є членами і творцями організацій. Однак не йдеться про повноцінне делегуван-

ня. Хоча держави і передають міжнародним організаціям частину своїх суверенних прав, відповідальність організації може мати індивідуальний характер як відповідальність повноцінного суб'єкта міжнародного права [6].

КМП ООН у своїй доповіді на 63-й сесії (2011 р.) наголосила, що «хоча проект статей у багатьох положеннях аналогічний до статей про відповідальність держав, він є самостійним текстом. Кожне питання розглядалося з конкретної точки зору відповідальності міжнародної організації. Деякі положення стосуються питань, які є специфічними для міжнародних організацій. Коли при вивченні відповідальності міжнародних організацій робиться висновок про те, що ідентичне або аналогічне рішення, знайдене в статтях про відповідальність держав, повинне застосовуватися до міжнародних організацій, то такий висновок обґрунтовується власними причинами, а не загальною презумпцією застосовності одних і тих самих принципів» [7].

Під час роботи над темою відповідальності міжнародних організацій КМП ООН зіштовхнулася з низкою труднощів. Вона наголосила, що одна з головних складностей розробки правил, які стосуються відповідальності міжнародних організацій, пояснюється обмеженістю відповідної практики. Основна причина цього полягає у тому, що практика відповідальності міжнародних організацій формується лише останнім часом. Ще одна — обмежене використання процедур третейського врегулювання спорів за участю міжнародних організацій. Понад те, відповідну практику, засновану на обміні кореспонденціями, не завжди просто виявити, а міжнародні організації та держави мало схильні її оприлюднювати. Положення проектів статей про відповідальність міжнародних організацій не обов'язково наповнені настільки ж авторитетним змістом, як відповідні положення про відповідальність дер-

жав. Як і в випадку статей про відповідальність держав, авторитетність статей буде залежати від їх прийняття адресатами [7].

Практика у сфері відповідальності міжнародних організацій, що переважно базується на досвіді притягнення до відповідальності таких міжнародних міжурядових організацій, як Британська співдружність націй, Організація із заборони хімічної зброї, Організація Американських Держав та ООН, є недостатньою для того, щоб дати відповіді на запитання, які становлять науковий вакуум та призводять до невизначеності в прикладній сфері. Зокрема, деякі міжнародні організації, як, наприклад, Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, Світова організація торгівлі, Всесвітня організація охорони здоров'я, Програма розвитку ООН, взагалі не можуть надати фактичних даних щодо випадків застосування до них несприятливих наслідків, яких вони мали б зазнати у результаті порушення ними міжнародно-правових зобов'язань [8, 35].

Спеціальний доповідач Дж. Гая також акцентував увагу на тому, що практика щодо відповідальності міжнародних організацій досить мізерна. Міжнародні організації здійснюють свою діяльність відносно нещодавно. Вони, як правило, утримуються від передачі своїх спорів до третейського суду, а при розгляді справ у суді на національному рівні посилаються на імунітет. Як наголошується у коментарі до Статей про відповідальність міжнародних організацій, той факт, що декілька статей «засновані на обмеженій практиці, переміщує вододіл між кодифікацією і прогресивним розвитком у бік останнього». Водночас виникнення необхідності в нормах, які стосуються відповідальності міжнародних організацій, свідчить про те велике значення, якого набула їхня діяльність у межах міжнародного співтовариства. Це, можливо, пояснює, чому Статті про відповідаль-

ність міжнародних організацій у зв'язку з питанням про атрибуцію вже широко враховуються Європейським судом з прав людини (Великою палатою) в справах «Бехрамі і Бехрамі проти Франції» і «Сараматі проти Франції, Німеччини та Норвегії» (рішення від 2 травня 2007 р.) і в справі «Аль-Джедда проти Сполученого Королівства» (рішення від 7 липня 2011 р.), а також низкою національних судів, зокрема й Палати лордів у справі аль-Джедда (рішення від 12 грудня 2007 р.) і Верховним судом Нідерландів у справі Нуханович (рішення від 6 вересня 2013 р.) [9, 9].

Так, наприклад, у справі «*H. N. v. Netherlands*» («Хасан Нуханович проти Міністра оборони та Міністра закордонних справ Нідерландів») окружний суд Гааги, розглядаючи питання про атрибутування поведінки нідерландського контингенту Сил ООН з охорони зазначив, що «засуджувані діяння військовослужбовців нідерландського батальйону повинні кваліфікуватись як діяння контингенту Сил ООН з охорони» і що «ці дії та бездіяльність повинні в строгому сенсі атрибутуватися у принципі ООН» (§ 4.11) [10]. Однак Апеляційний суд Гааги, застосувавши критерій «ефективного контролю», встановив, що Нідерланди як держава-відповідач повинна нести міжнародну відповідальність за події в Сребрениці, в результаті яких було вбито трьох боснійських мусульман внаслідок їх видворення з бази нідерландського батальйону (§ 5.8, 5.9) [10].

Багато дискусій ведеться також навколо такого аспекту: міжнародні організації сильно відрізняються від держав і дуже різноманітні самі собою. На відміну від держав, вони не наділені загальною компетенцією і створюються для виконання конкретних функцій («принцип спеціалізації»). Між міжнародними організаціями існують дуже великі відмінності з погляду повноважень і функцій, членського складу, від-

носин між організацією та її членами, процедури обговорення питань, структури, а також первинних норм, включаючи договірні зобов'язання, якими вони пов'язані. Через таке різноманіття у проектах статей у певних випадках враховується конкретний характер організації, особливо її функції, як це має місце, наприклад, у випадку ст. 8 про перевищення повноважень або порушення вказівок. Особливе значення у цьому контексті має положення про *lex specialis* (ст. 64) [7].

З цього випливає, що закріплення універсальних норм міжнародно-правової відповідальності міжнародних міжурядових організацій є доволі складним завданням. Тому КМП ООН рекомендує враховувати конкретні фактичні або юридичні обставини, що стосуються конкретної міжнародної організації. Таким чином, різноманітність міжнародних організацій є незаперечним фактом, що дає змогу пояснити, чому деякі статті Проекту статей не містять конкретних відповідей на можливі запитання.

Підсумовуючи викладене, зазначимо. Складність теми міжнародно-правової відповідальності міжнародних міжурядових організацій обумовлює необхідність проведення подальшого поглибленого аналізу відносин між міжнародними організаціями та їх державами-членами, а також між міжнародними організаціями і третіми державами або іншими міжнародними організаціями. У резолюції Генеральна Асамблея ООН від 10 грудня 2014 р.

[11] зазначила, що тема відповідальності міжнародних організацій має величезне значення у відносинах між державами і міжнародними організаціями; постановила включити в попередній порядок денний своєї 72-ї сесії (2017 р.) пункт, що має назву «Відповідальність міжнародних організацій», з метою розгляду, зокрема, питання про форму, в яку можна було б втілити Проект статей.

Звичайно, не слід ігнорувати той факт, що міжнародні організації істотно різняться між собою, що викликає в сучасній доктрині та практиці закономірне запитання: якою мірою на міжнародні організації може поширюватися дія однакової системи норм щодо відповідальності за міжнародно-протиправні діяння. Водночас зі зростанням присутності міжнародних організацій на міжнародній арені та їх активної участі в різноманітних сферах діяльності на світовому рівні, а в деяких випадках і впливу на правове становище фізичних і юридичних осіб у державах. Тема міжнародної відповідальності міжнародних міжурядових організацій набуває все більшого практичного значення. Тому ухвалення Проектів статей про відповідальність міжнародних організацій 2011 р. поряд із Проектом статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. є, безперечно, важливим кроком уперед у розвитку права міжнародно-правової відповідальності та зміцненні міжнародного правопорядку.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Международное право* / Вольфган Граф Витцум и др. ; пер. с нем. ; В. Бергман, пред., сост. ; науч. ред. и сост. указ. Т. Ф. Яковлева. — М. : Инфотропик Медиа, 2011. — 992 с.
2. *United Nations. General Assembly. Sixty-sixth session. Resolution 66/100. 9 December 2011. Responsibility of international organizations. UN Doc. A/RES/66/100* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/RES/66/100>
3. *Report of International Law Association. Study Group on the Responsibility of International Organizations. Sofia Conference.* — Sofia, 2012. — 28 p.
4. *Замятин В.* Современные аспекты ответственности международных организаций / В. Замятин // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3. — С. 281–293.
5. *Лукашук И. И.* Право международной ответственности / Лукашук И. И. — М. : Волтерс Клувер, 2004. — 404 с.

6. *Report of the International Law Commission. Sixtieth session. General Assembly Official Records. Sixty-third session. Supplement № 10 (A/63/10)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_63\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_63_10.pdf)
7. *Report of the International Law Commission. Sixty-third session. General Assembly Official Records. Sixty-sixth Session. Supplement № 10 (A/66/10)* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/527/74/PDF/N1152774.pdf?OpenElement>
8. Денисова Д. О. Відповідальність міжнародних організацій : монографія / Д. О. Денисова. — Одеса : Фенікс, 2014. — 323 с.
9. Гая Дж. Статьи об ответственности международных организаций / Дж. Гая // United Nations Audiovisual Library of International Law [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario\\_r.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario_r.pdf)
10. *H. N. v. Netherlands. Judgment of 10 September 2008. Case № 265615/HA ZA 06-1671* // Oxford Reports on International Law in Domestic Courts 1092 (NL 2008).
11. *United Nations. General Assembly. Sixty-ninth session. Resolution 69/127. 10 December 2014. Responsibility of international organizations. UN Doc. A/RES/69/126* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/688/16/PDF/N1468816.pdf?OpenElement>

#### REFERENCES

1. *Mezhdunarodnoe pravo [International law]*, Moskva: Infotropik Media, 2011, 992 p.
2. *United Nations. General Assembly. Sixty-sixth session. Resolution 66/100. 9 December 2011. Responsibility of international organizations. UN Doc. A/RES/66/100.* Available at: <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/RES/66/100>
3. *Report of International Law Association. Study Group on the Responsibility of International Organizations. Sofia Conference, Sofia, 2012, 28 p.*
4. Zamyatin V. *Sovremennye aspekty otvetstvennosti mezhdunarodnykh organizatsiy [Modern aspects of responsibility of the international organizations]*, *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 2004, no. 3, pp. 281–293.
5. Lukashuk I. I. *Pravo mezhdunarodnoy otvetstvennosti [Law of the international responsibility]*, Moskva: Volters Kluver, 2004, 404 p.
6. *Report of the International Law Commission. Sixtieth session. General Assembly Official Records. Sixty-third session. Supplement № 10 (A/63/10).* Available at: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a\\_63\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_63_10.pdf)
7. *Report of the International Law Commission. Sixty-third session. General Assembly Official Records. Sixty-sixth Session. Supplement № 10 (A/66/10).* Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/527/74/PDF/N1152774.pdf?OpenElement>
8. Denysova D. O. *Vidpovidalnist mizhnarodnykh orhanizatsii [Responsibility of the international organizations]*, Odessa: Feniks, 2014, 323 p.
9. Dzhordzho Gaya. *Stati ob otvetstvennosti mezhdunarodnykh organizatsiy [Articles about responsibility of the international organizations]*. Available at: [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario\\_r.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ario/ario_r.pdf)
10. *H. N. v. Netherlands. Judgment of 10 September 2008. Case № 265615/HA ZA 06-1671*, Oxford Reports on International Law in Domestic Courts 1092 (NL 2008).
11. *United Nations. General Assembly. Sixty-ninth session. Resolution 69/127. 10 December 2014. Responsibility of international organizations. UN Doc. A/RES/69/126.* Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/688/16/PDF/N1468816.pdf?OpenElement>

#### **Андрейченко С. Особливості кодифікаційного розвитку норм про міжнародно-правову відповідальність міжнародних організацій**

**Анотація.** Роль міжнародних організацій на світовій арені в останні десятиріччя набула додаткового значення. Світове співтовариство дійшло усвідомлення, що тільки за допомогою спільних і скоординованих дій за участю міжнародних організацій можливо протистояти сучасним загрозам і забезпечити співпрацю між державами. Водночас зростаючого значення набуває питання про те, на яких умовах міжнародні організації повинні нести міжнародну відповідальність за порушення ними міжнародних зобов'язань. Однозначні положення у міжнародному договірному праві трапляються рідко, прецедентних судових рішень незначна кількість. У статті висвітлюються проблемні питання, що виникали у процесі кодифікаційного розвитку інституту відповідальності міжнародних міжурядових організацій, та аналізується сучасний стан розроблення означеної сфери. Акцентується увага на відмежуванні Проектів статей про відповідальність міжнародних організацій (2011 р.) від Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння (2001 р.). Вказується на необхідність прийняття на основі Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій універсальної конвенції, що стане важливим кроком вперед у розвитку права міжнародно-правової відповідальності та зміцненні міжнародного правопорядку.

**Ключові слова:** міжнародно-правова відповідальність, міжнародні міжурядові організації, кодифікація, Комісія міжнародного права Організації Об'єднаних Націй.

**Андрейченко С. Особенности кодификационного развития норм о международно-правовой ответственности международных организаций**

**Аннотация.** Роль международных организаций на мировой арене в последние десятилетия приобрела дополнительного значения. Мировое сообщество пришло к осознанию того, что только с помощью совместных и скоординированных действий с участием международных организаций возможно противостоять современным угрозам и обеспечить сотрудничество между государствами. В то же время возрастающего значения приобретает вопрос о том, на каких условиях международные организации должны нести международную ответственность за нарушения международных обязательств. Однозначные положения в международном договорном праве встречаются редко, прецедентных судебных решений немного. В статье освещаются проблемные вопросы, возникающие в процессе кодификационного развития института ответственности международных межправительственных организаций, и анализируется современное состояние разработки обозначенной сферы. Акцентируется внимание на отличии Проектов статей об ответственности международных организаций (2011 г.) от Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (2001 г.). Указывается на необходимость принятия на основе Проекта статей об ответственности международных организаций универсальной конвенции, что станет важным шагом в развитии права международно-правовой ответственности и укреплении международного правопорядка.

**Ключевые слова:** международно-правовая ответственность, международные межправительственные организации, кодификация, Комиссия международного права Организации Объединенных Наций.

**Andreychenko S. Features of Codification Development of Norms on International Legal Responsibility of the International Organizations**

**Annotation.** The role of international organizations on the world scene has assumed increasing significance. The world community has come to realize that only through the joint and coordinated action is possible for international organizations to confront threats and at the same time ensure friendship and cooperation among states. At the same time, the issue, on which conditions international organizations should incur international responsibility for violating international obligations acquires a growing importance. Unambiguous provisions in the international law of treaties are rare, precedent-setting decisions are few. The article examines the issues arising in the process of codification of norms of responsibility of international intergovernmental organizations and analyzes the current development in that area. The differences between the Draft articles on the responsibility of international organizations (2011) and the Draft articles on responsibility of states for internationally wrongful Acts (2001) have been investigated. It is indicated that it is necessary to adopt the Universal convention based on the Draft articles on the responsibility of international organizations which will be an important step in the development of the law of international responsibility and the strengthening of the international legal order.

**Key words:** international-legal responsibility, international intergovernmental organizations, codification, International Law Commission of United Nations.