

КОДИФІКАЦІЯ НОРМ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Сучасні міжнародні відносини характеризуються постійним розширенням сфер взаємодії держав. Цей факт обумовлений багатьма причинами, починаючи від постійного науково-технічного розвитку цивілізації в різних сферах, закінчуючи зростаючими проблемами в сфері екологічної безпеки, а також необхідністю підтримання миру на планеті. Міжнародні організації відіграють особливу роль в обговоренні та вирішенні найбільш складних питань міжнародного життя, що викликало необхідність виникнення в міжнародному праві окремої галузі — права міжнародних організацій. Міжнародні організації є провідною інституційною формою співробітництва держав і виступають у ролі основного організатора міждержавного спілкування.

В 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 відповідальності міжнародних організацій. Варто відзначити, що відповідальність належить до числа фундаментальних категорій міжнародно-правової науки. «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» [1, 3]. 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. Одним із важливих міжнародно-правових інструментів є відповідальність міжнародних організацій за порушення їх міжнародних зобов'язань, а також за шкідливі наслідки дій, не заборонених міжнародним правом.

Питання відповідальності міжнародних організацій і, зокрема, кодифікації норм про відповідальність міжнародних організацій досліджували у своїх працях такі вітчизняні та закордонні вчені: Д. Ф. Амерасінх, М. Арсаніан, В. Батлер, В. Г. Буткевич, Я. М. Вільчак, Ю. Ю. Блажевич, В. Ю. Замятін, С. О. Коваленко, Ю. М. Колосов, П. М. Куріс, Д. Б. Левін, І. І. Лукашук, В. А. Мазов, М. В. Митрофанов, Г. І. Тункін, І. А. Ушаков, О'Конелл, Х. Оппенгейм, А. Фердресс та інші.

Проте в даний час проблеми відповідальності міжнародних організацій в міжнародному праві далекі від свого вирішення. «Основною проблемою в дослідженні особливостей відповідальності міжнародних організацій є недостатність практики з цього питання. Установчі акти міжнародних організацій не містять норм щодо їхньої відповідальності за порушення міжнародних зобо-

в'язань, і єдиним джерелом є Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій, що розробляється Комісією міжнародного права» [2].

Мета статті полягає у висвітленні питань кодифікації норм про відповідальність міжнародних організацій за міжнародно-протиправні діяння.

Питання міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій мають дуже незначне кодифікаційне закріплення. Норми про відповідальність міжнародних організацій в основному містяться у міжнародних договорах, що стосуються сфери відповідальності за шкоду, заподіяну діями, не забороненими міжнародним правом. Так, наприклад, відповідальність міжнародних організацій передбачається в Договорі про принципи діяльності держав з дослідження і використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла 1967 р., Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами 1972 р., Конвенції з морського права 1982 р. та ін. Статуту окремих міжнародних організацій містять лише загальні положення про те, що відповідна міжнародна організація повинна нести відповідальність за порушення своїх міжнародних зобов'язань. Однак ці джерела не вирішують проблеми кодифікації загальних норм про відповідальність міжнародних організацій.

Кодифікацією норм міжнародної відповідальності стала займатися Комісія міжнародного права ООН (далі — Комісія) за дорученням Генеральної Асамблеї ООН у 1956 р. Спочатку були розроблені норми про відповідальність держав за шкоду, заподіяну особистості та майну іноземців. У 1963 р. Генеральна Асамблея ООН орієнтувала роботу Комісії на вирішення основних проблем відповідальності держав за агресію, за відмову від надання незалежності колоніальним країнам і народам. У 1978 р. Комісія включила в свою програму тему «Міжнародна відповідальність за шкідливі наслідки дій, не заборонених міжнародним правом». 12 грудня 2001 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію, у додатку до якої міститься документ «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння».

Зосередивши увагу на відповідальності держав, Комісія підкреслювала, що вона жодним чином не применшує значення дослідження питань, що стосуються відповідальності інших суб'єктів міжнародного права [3].

Тема відповідальності міжнародних організацій вперше була відзначена такою, що заслуговує уваги Комісії міжнародного права ще в 1963 р. у першій доповіді спецдоповідача А. Ель-Еріан з питання про відносини між країнами і міжурядовими організаціями. А. Ель-Еріан зазначив, що «постійне розширення сфери охоплення діяльності міжнародних організацій швидше за все додасть нові виміри проблемі відповідальності міжнародних організацій» [4]. У тому ж році Підкомітет з відповідальності держав, який обговорив сферу охоплення майбутнього дослідження, дійшов висновку про те, що «питання про відповідальність інших суб'єктів міжнародного права, таких, як міжнародні організації, слід відкласти в сторону» [5, 4].

Як зазначає І. І. Лукашук, «рішення про підготовку спочатку статей про відповідальність держав, а в подальшому статей про відповідальність органі-

зацій представляється обґрунтованим. Одночасна розробка обох тем суттєво ускладнила б завдання, яке і без того є виключно складним, а також позначилася б на термінах завершення роботи. Прийняття статей про відповідальність держав істотно полегшує розробку теми відповідальності організацій. Статті містять чимало положень, які носять загальний характер і тому можуть застосовуватися і до організацій як загальні принципи права або за аналогією. У першу чергу це стосується загальної частини права відповідальності, що відзначалося і в доповіді робочої групи. Слід також враховувати, що чимало положень про відповідальність організацій існують у вигляді звичайних норм [6, 11].

У проектах статей про відповідальність держав, прийнятих у першому читанні (1996 р.), міжнародні організації згадувалися в двох положеннях про присвоєння поведінки, однак у другому читанні дані положення були зняті. Деяким чином питання відповідальності міжнародних організацій згадуються у Статтях про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. Відповідно до ст. 57 зі сфери охоплення даного документа виключені, по-перше, будь-які питання відповідальності міжнародних організацій і, по-друге, будь-які питання відповідальності держав за поведінку міжнародних організацій. Відповідно до ст. 33 цього документу не розглядається можливість призвання до відповідальності держави міжнародними організаціями.

У 2000 р. на своїй п'ятдесят другій сесії Комісія на основі рекомендації Робочої групи по довгостроковій програмі роботи прийшла до висновку про те, що тема «Відповідальність міжнародних організацій» є підходящою для включення в її довгострокову програму роботи [7]. Генеральна Асамблея в резолюції 55/152 від 12 грудня 2000 р. прийняла до відома доповідь Комісії щодо її довгострокової програми роботи. У резолюції 56/82 від 12 грудня 2001 р. Асамблея просила Комісію розпочати роботу з цієї теми.

У 2002 р. на своїй п'ятдесят четвертій сесії Комісія постановила включити цю тему в свою програму роботи, призначити Джорджо Гая Спеціальним доповідачем по даній темі і заснувати Робочу групу [8]. Робоча група розглянула наступні питання: а) сфера охоплення теми, включаючи концепцію відповідальності і концепцію міжнародних організацій; б) взаємозв'язок між темою відповідальності міжнародних організацій і статтями про відповідальність держав; в) питання присвоєння; г) питання, що стосуються відповідальності держав-членів за поведінку, що присвоюється міжнародній організації; д) інші питання, що стосуються виникнення відповідальності міжнародної організації; е) питання, що стосуються змісту та імплементації міжнародної відповідальності; ф) врегулювання спорів; г) практика, яку слід прийняти до уваги. Робоча група рекомендувала Секретаріату зв'язатися з міжнародними організаціями з метою збору відповідних матеріалів [9]. Наприкінці своєї п'ятдесят четвертої сесії Комісія затвердила доповідь Робочої групи [10].

У період з п'ятдесят п'ятої сесії (2003) по шістдесят третю сесію (2011) Комісія отримала і розглянула вісім доповідей Спеціального доповідача.

На своїй п'ятдесят п'ятій сесії в 2003 р. Комісії була представлена перша доповідь Спеціального доповідача, в якій було запропоновано наступні проєк-

ти статей: 1 (сфера охоплення проекту статей), 2 (використання термінів) і 3 (загальні принципи) [4].

На п'ятдесят шостій сесії в 2004 р. Комісія розглянула другу доповідь Спеціального доповідача з питань присвоєння поведінки міжнародній організації [11].

На п'ятдесят сьомій сесії в 2005 р. Комісія розглянула третю доповідь Спеціального доповідача, що стосувалася питань про наявність порушення міжнародного зобов'язання з боку міжнародної організації і відповідальності міжнародної організації у зв'язку з діями держави або іншої міжнародної організації [12].

На своїй п'ятдесят восьмій сесії в 2006 р. Комісії була представлена четверта доповідь Спеціального доповідача. На цій же сесії Комісія прийняла 14 проектів статей з коментарями щодо обставин, які виключають протиправність та питань відповідальності держав у зв'язку з діями міжнародної організації [13].

На п'ятдесят дев'ятій сесії в 2007 р. Комісії була представлена п'ята доповідь Спеціального доповідача, в якій розглядалися питання змісту міжнародної відповідальності міжнародної організації [14].

На шістдесятій сесії в 2008 р. Комісії представлена шоста доповідь Спеціального доповідача, що стосувалася питань реалізації відповідальності міжнародних організацій [15].

На шістдесят першій сесії в 2009 р. Комісії була представлена сьома доповідь Спеціального доповідача. Ця доповідь поділена на розділи, які відповідають поділу текстів статей, прийнятих в попередньому порядку. Комісія прийняла проекти ст. ст. 2, 4, 8, 15, 15-біс, 18, 19 і 55, а потім і проекти ст. ст. 54 і 56 до 60, а також проекти ст. ст. 3, 3-біс, 28, п. 1, 61, 62, 63 і 64. Таким чином, вона прийняла комплекс з 66 проектів статей про відповідальність міжнародних організацій у першому читанні, разом з коментарями. Комісія вирішила передати проект статей урядам та міжнародним організаціям для коментарів і зауважень з проханням представити такі коментарі і зауваження до Генерального секретаря до 1 січня 2011 р. [16].

На шістдесят третій сесії в 2011 р. Комісії була представлена восьма доповідь Спеціального доповідача, де містився огляд зауважень держав і міжнародних організацій щодо проекту статей про відповідальність міжнародних організацій, які були прийняті в першому читанні Комісією міжнародного права на її шістдесят першій сесії [17].

У п. 5 резолюції 65/26 від 6 грудня 2010 р. Асамблея знову звернула увагу урядів на те, що Комісії важливо отримати до 1 січня 2011 р. їх коментарі та зауваження. У восьмій доповіді Спеціальний доповідач висловив особливу вдячність тим державам і міжнародним організаціям, які надали свої письмові коментарі у встановлений термін або незабаром після його закінчення [17].

Слід відзначити принципове положення, що стосується зв'язку проекту статей про відповідальність організацій зі статтями про відповідальність держав. Комісія зазначала, 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 враховуючи необхідність єдності права міжнародної відповідальності, в ході роботи буде постійно 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 [6, 70]. Разом з тим група підкреслила, що кожне питання, що 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 [6, 12].

Необхідно зазначити, що при розробці Проекту про відповідальність організацій не йде мова про безпосереднє застосування норм про відповідальність держав до міжнародних організацій [5, 8]. Важливим у даній ситуації є застосування основоположних принципів права міжнародної відповідальності до всіх суб'єктів міжнародного права. У першу чергу це необхідно для ефективного функціонування права міжнародної відповідальності як галузі міжнародного права. Наприклад, навряд чи можна стверджувати, що принцип, відповідно до якого кожне міжнародно-протиправне діяння тягне за собою міжнародну відповідальність, не може однаково застосовуватися і до держав, і до міжнародних організацій внаслідок істотних відмінностей між ними. Як зазначав Спеціальний доповідач Дж. Гая, у Комісії немає підстав для того, щоб використовувати різні підходи до питань, що стосуються міжнародних організацій, які існують паралельно з питаннями, що стосуються держав, якщо тільки на це немає необхідних причин. Однак це не означає резюмування того, що питання слід розглядати в якості аналогічних і це буде призводити до аналогічних рішень. Мета полягає лише в припущенні того, що якщо дослідження, присвячене особливим питанням, що стосуються міжнародних організацій, дасть результати, які не відрізняються від результатів, досягнутих Комісією при аналізі відповідальності держав, то необхідно слідувати моделі проекту статей про відповідальність держав як з точки зору загального начерку, так і при формулюванні нового тексту [4].

Однією з основних проблем при здійсненні кодифікації норм про відповідальність міжнародних організацій є визначення остаточної форми Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій. Беручи до уваги досвід роботи над Проектом статей про відповідальність держав, а також той факт, що робота над новим проектом ускладнюється специфікою правосуб'єктності міжнародних організацій, можна припустити, що розробка даного проекту займе чимало часу. Проте, безсумнівно, робота Комісії над Проектом статей про відповідальність міжурядових організацій є великим досягненням у розвитку системи міжнародного права.

Література

1. Белалова Б. Ш. Международно-правовая ответственность международных межправительственных организаций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Б. Ш. Белалова. — М., 2002.

2. Вільчак Я. М. Особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань // Юридична Україна. — 2008. — № 4. — С. 93–98.
3. Доклад Комиссии международного права о работе ее 29-й сессии // Ежегодник КМП. — 1977. — Т. I, ч. 2.
4. First Report on Responsibility of International Organizations, UN Doc. A/CN.4/532
5. Воробьева Е. К. вопросу о кодификации права международной ответственности: Проект статей об ответственности международных организаций // Журнал международного права и международных отношений. — 2006. — № 3. — С. 3–8.
6. Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. — М. : Волтерс Клувер, 2004. — 405 с.
7. Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement N 10 (A/55/10), paras. 726–728 and 729.
8. Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement N 10 (A/57/10), paras. 10 (b), 18, 461–463, 517 and 519.
9. Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement N 10 (A/57/10), paras. 465–488.
10. Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement N 10 (A/57/10), para. 464.
11. Second report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/541
12. Third report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/553
13. Fourth report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/564
14. Fifth report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/583
15. Sixth report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/597
16. Seventh report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/610
17. Eighth report on responsibility of international organizations UN Doc. A/CN.4/640

Анотація

Нестеренко С. С. Кодифікація норм про відповідальність міжнародних організацій. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань кодифікації норм про відповідальність міжнародних організацій. Автором досліджуються доповіді Спеціального доповідача про відповідальність міжнародних організацій з 2003 по 2011 рр.

Ключові слова: право міжнародної відповідальності, кодифікація, відповідальність міжнародних організацій, Комісія міжнародного права.

Аннотация

Нестеренко С. С. Кодификация норм об ответственности международных организаций. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов кодификации норм об ответственности международных организаций. Автором исследуются доклады Специального докладчика об ответственности международных организаций с 2003 по 2011 гг.

Ключевые слова: право международной ответственности, кодификация, ответственность международных организаций, Комиссия международного права.

Summary

Nesterenko S. S. Codification of Rules of Responsibility of International Organizations. — Article.

The article deals with the issues of codification of the rules of responsibility of international organizations. The author examines the reports of the Special Rapporteur on responsibility of international organizations from 2003 to 2011.

Keywords: law of international responsibility, codification, responsibility of international organizations, International Law Commission.