

Д. О. ДЕНИСОВА

ФОРМИ КАУЗАЛЬНОЇ УЧАСТІ МІЖНАРОДНИХ МІЖУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПОРУШЕННІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Досліджуються питання притягнення міжнародних міжурядових організацій до міжнародно-правової відповідальності в результаті надання останніми «допомоги/сприяння» державі у вчиненні міжнародно-протиправного діяння, здійснення «контролю або управління» над поведінкою агентів держави, а також внаслідок прийняття міжнародними організаціями рішень санкціонуючого та рекомендаційного характеру.

Ключові слова: міжнародні міжурядові організації, каузальна участь у вчиненні протиправного діяння, міжнародно-правова відповідальність.

Рассматриваются вопросы привлечения международных межправительственных организаций к международной ответственности в результате оказания последними государству «помощи/содействия» в совершении ним международно-противоправного деяния, осуществления «управления или контроля» над поведением агентов государства, а также в последствии принятия международными организациями решений рекомендательного и санкционирующего характера.

Ключевые слова: международные межправительственные организации, каузальное участие в совершении противоправного деяния, международно-правовая ответственность.

The Article deals with the issues of international intergovernmental organizations' international responsibility caused by their giving the «aid/assistance» in the commitment of internationally wrongful act by state, their implementation of «command or control» over the conduct of the State's agents, and resulted from their adoption of recommendations and authorizations.

Key words: international intergovernmental organizations, causative participation in the commission of a wrongful act, the international responsibility.

Регламентація Комісією міжнародного права ООН з кодифікації та прогресивного розвитку (далі — КМП ООН) у Главі IV Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій (далі — ПСПВМО) питання притягнення до відповідальності міжнародних міжурядових організацій в результаті протиправного діяння агентів держав, які не передаються у розпорядження цій організації, викликало чимало обурення з боку представників міжнародних міжурядових організацій та зауважень експертів доктрини міжнародного права. Наріжним каменем для негативних відгуків з боку міжнародних організацій відносно тексту Глави IV ПСПВМО стало формулювання обставин настання відповідальності в результаті надання агентам держави допомоги та/або сприяння, а також закріплення міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій внаслідок прийняття їхніми органами або агентами рішення санкціонуючого характеру. У той же час фахівці в галузі міжнародного права, які досліджували питання відповідальності міжнародних організацій в результаті каузальної участі останніх у вчиненні міжнародно-протиправного діяння, виділяють окремий комплекс правових колапсів вищевказаної Глави ПСПВМО. Аналіз вітчизняної доктрини змушує констатувати відсутність доктринальних досліджень вищевказаного питання, а закордонні правники, а саме Н.М. Блоккер та А. Рейніш, розглядаючи окремі аспекти цього питання, не вирішують у рамках своїх досліджень важливі проблеми, пов'язані з каузальною участю міжнародних організацій у неправомірній поведінці агентів держав. У зв'язку з цим необхідно виявити недоліки нормативної регламентації Глави IV ПСПВМО, надати пропозиції щодо її вдосконалення, а також розглянути

інші дискусійні моменти питання відповідальності міжнародних організацій внаслідок протиправного діяння агентів держав і висвітлення підходів, спрямованих на внесення однозначності в розв'язання теоретичної полеміки.

Інститут міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій виділяє чотири форми її каузальної участі у вчиненні міжнародно-протиправного діяння: «допомога та сприяння», «контроль та управління», «примус» і «обхід міжнародно-правового зобов'язання шляхом прийняття органом міжнародної організації рішення, адресованого державам-членам». КМП ООН, закріпивши у ст. 14 ПСПВМО в якості однієї з обставин настання міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій у зв'язку із фактом надання нею «допомоги та сприяння» державі, що вчиняє міжнародно-протиправне діяння, фактор знання міжнародною організацією про обставини міжнародно-протиправного діяння, яке є результатом протиправної поведінки держави, викликала зауваження з боку Секретаріату ООН та австрійського дослідника А. Рейніш. У цьому зв'язку було відзначено, що саме слово «знання», яке використовується в тексті п. 1 ст. 14 ПСПВМО, створює необгрунтований ризик притягнення до міжнародно-правової відповідальності міжнародних міждержавних організацій за надання допомоги/сприяння державам¹, і тому було висунуто пропозицію щодо заміни слова «знання» словом «намір» у тексті ст. 14 ПСПВМО². У той же час вважаємо, що ця категорична позиція призведе до виключення із-під сфери застосування ст. 14 ПСПВМО відповідальності з боку міжнародних організацій за протиправну недбалість. З нашої точки зору, настання міжнародно-правової відповідальності в результаті надання міжнародними міждержавними організаціями допомоги/сприяння державі, яка своєю протиправною поведінкою порушує міжнародно-правові зобов'язання, витікає із доведення факту причетності такої міжнародної організації до протиправної поведінки держави. При цьому встановлення факту причетності виявляється вже у підтвердженні факту знання міжнародною організацією про порушення міжнародно-правових зобов'язань з боку даної держави. На наступний недолік тексту ст. 14 ПСПВМО з точки зору перспектив її практичного застосування було вказано представниками міжнародних організацій, зайнятих у сфері здійсненням фінансових проектів. Так, вони стверджують, що відсутність у змісті останньої вимоги відносно «допомоги та сприяння», які надаються з боку міжнародної організації державі в процесі вчинення нею міжнародно-протиправного діяння, досягати значного рівня створює дуже низький поріг для настання міжнародно-правової відповідальності з боку міжнародних організацій. Представники МВФ наполягали на тому, що лише значний рівень участі з боку міжнародної організації у вчиненні державою міжнародно-протиправного діяння, яким на їхню думку, виражатиметься у проценті виділення для реалізації проекту коштів, може призвести до настання міжнародно-правової відповідальності даної міжнародної організації³. На нашу думку, не розумно розцінювати в якості індикатора фактичного впливу міжнародної організації на поведінку держави, якій з боку останньої й надається допомога/сприяння, розмір чи обсяг такої допомоги/сприяння, адже ця ознака не є суттєвою з точки зору встановлення факту наявності впливу з боку міжнародної організації, який визначає правомірність настання для неї відповідальності. Тому логічним є те, що у випадку нецільової фінансової допомоги з боку міжнародної фінансової інституції притягнення останньої до відповідальності унеможливиться, а в разі, якщо ця установа надає цільове кредитування, вона зобов'язана здійснювати контроль за використанням коштів, що обмежує свободу волі держави у фактичному розпорядженні грошовими ресурсами, і таким чином демонструє наявний фактор впливу з боку даної міжнародної фінансової установи на поведінку держави-позичальниці. Отже, якщо фінансова допомога надається міжнародною фінансовою інституцією на користь державі-позичальниці для цілей реалізації останньою певного проекту, вважаємо, що необхідним є закріплення у міжнародній кредитній угоді спеціального положення, в якому буде відбито ідею надання поетапного фінансування міжнародною організацією із правом останньої припинити

його у разі отримання висновку про порушення прав людини від Управління Верховного комісару ООН з прав людини. Це положення виконуватиме подвійну функцію: стимулюватиме міжнародні фінансові інституції дотримуватися міжнародно-правових норм і принципів у сфері прав людини та гарантуватиме незастосування до них правовідносин відповідальності у випадку виявлення порушень з боку держави-позичальниці у сфері прав людини.

Рішення КМП ООН щодо включення в ПСПВМО в якості однієї із форм каузальної участі міжнародних міжурядових організацій у вчиненні міжнародно-протиправного діяння, здійснення «управління та контролю» над діяннями органів або агентів держав поставило питання щодо співвідношення ст. 15 ПСПВМО зі ст. 7 ПСПВМО. У зв'язку з цим, по-перше, відзначимо, що ст. 15 ПСПВМО покликана регламентувати комплекс правовідносин відповідальності, що виникають у результаті встановлення факту управління з боку міжнародної організації діяннями агентів чи органів держави в процесі визначення суб'єкта відповідальності за шкоду, спричинену протиправною поведінкою цих агентів чи органів, якщо такі органи чи агенти на момент вчинення протиправного діяння формально продовжували виконувати функції держав, під юрисдикцію яких вони перебувають. На нашу думку, в такій ситуації «управління» поведінкою органів та агентів держав з боку міжнародної організації використовується як метод примусу. У той же час ст. 7 ПСПВМО регулює порядок інкримінації міжнародно-правової відповідальності міжнародним організаціям у наслідок виведення факту здійснення управління з їхнього боку над поведінкою органів та агентів держав у випадку встановлення факту доручення цими міжнародними організаціями, що існують у формі зафіксованих керівних вказівок з боку уповноважених органів чи агентів останніх, вчиняти певні діяння такими органами чи агентами, які при цьому були передані у розпорядження міжнародних організацій відряджуваними державами з метою виконання цілей приймаючих міжнародних організацій. По-друге, ст. 15 ПСПВМО визначає в якості фактичної підстави для притягнення міжнародних організацій до відповідальності їхню міжнародно-протиправну поведінку, яка виражається у формі контролю над діяннями агентів та органів держави, якщо вони не передаються під командування міжнародних організацій та/або трансформуються до організаційної структури останніх. Поряд із цим вважаємо, що ст. 7 ПСПВМО має застосовуватися для інкримінації міжнародно-правової відповідальності міжнародним організаціям за умови встановлення наявності з їхнього боку «організаційного контролю»^{*} над діяннями агентів та органів держави, який є структурним елементом цілісного поняття «ефективного контролю», що КМП ООН закріпила у вищевказаній статті ПСПВМО, однак не відобразила в коментарях. У науковій літературі вважається, що ст. 15 ПСПВМО встановлює відповідальність міжнародних організацій вторинного типу, а ст. 7 ПСПВМО — первинного⁴.

Наступний комплекс теоретичних і практичних проблем пов'язаний із прийняттям органом чи агентом міжнародної організації рішення, що чинить вплив на поведінку держав-членів останньої, через яку такою міжнародною організацією власне і здійснюється обхід міжнародно-правового зобов'язання. КМП ООН, закріпивши цю форму каузальної участі міжнародної організації у вчиненні міжнародно-протиправного діяння в ст. 17 ПСПВМО, визначила лише два види характеру відповідних рішень: зобов'язуючий та

^{*} З огляду на той факт, що правова сутність критерію «організаційного контролю» над поведінкою органів та агентів відряджуваних держав розглядався нами в окремій науковій доповіді, вважаємо доцільним в рамках даної статті не зосереджуватися на ньому. Див. Денисова Д.О. Правова сутність критерію «ефективного контролю» в контексті інкримінації міжнародно-правової відповідальності міжнародним міжурядовим організаціям / Д.О. Денисова // «Наукові дослідження сучасності. Випуск 4»: зб. мат. Міжнар. наук.-практ. конф., 30 травня 2012 р.

санкціонуючий. При цьому питання щодо настання міжнародно-правової відповідальності з боку міжнародної організації в результаті прийняття нею рекомендаційного рішення залишилося поза межами досліджень КМП ООН. З приводу відповідної позиції КМП ООН відзначимо, що Секретаріат ООН наполягав на тому, що «...розповсюдження відповідальності на міжнародні організації... у зв'язку із рекомендаціями, які можуть бути винесені в адресу держав..., буде означати...розповсюдження дії концепції відповідальності далеко за сферу охоплення попередньої практики відносно будь-якої держави або міжнародної організації...»⁵. З нашої точки зору, включення до тексту п. 2 ст. 17 ПСПВМО посилання на рішення рекомендаційного характеру, що приймаються міжнародними організаціями, є доречним у зв'язку з тим, що обставини притягнення міжнародних організацій до відповідальності не характеризуються додатковими та жорсткішими вимоги порівняно з тими, які застосовуються у випадку прийняття міжнародними організаціями санкціонуючих рішень. Це пояснюється тим, що в обох випадках з боку міжнародної організації має місце усвідомлення нею ймовірності настання несприятливих наслідків у результаті прийняття рішення та здійснюється розробка конкретних уповноважених чи рекомендаційних інструкцій щодо реалізації державою передбаченої поведінки. А різниця у правовій природі санкціонуючих і рекомендаційних рішень міжнародної організації відображається в їхніх назвах і не має створювати необхідність у відмінній регламентації умов правомірності реалізації несприятливих наслідків щодо міжнародної організації, спричинених прийняттям нею рішень рекомендаційного характеру.

У той же час той фактор, що КМП ООН попри акцент, зроблений експертами Королівського інституту міжнародних відносин Чатем-Хаус щодо необхідності дослідження питання притягнення міжнародних організацій до відповідальності в результаті прийняття їхніми органами рішення рекомендаційного характеру⁶, не відбила це питання в тексті ПСПВМО, не є, на нашу думку єдиною та основною проблемою перспективи практичного застосування ст. 17 ПСПВМО. Таким чином, відзначимо, що фіксація у п. 2 ст. 17 ПСПВМО настання міжнародно-правової відповідальності з боку міжнародних організацій у випадку прийняття ними рішень санкціонуючого характеру стала підґрунтям для активізації дискусії стосовно правомірності притягнення ООН до міжнародно-правової відповідальності в результаті надання РБ ООН санкцій на проведення миротворчої операції під національним чи регіональним командуванням. Позиція Секретаріату ООН зводиться до того, що критерієм для інкримінації міжнародно-правової відповідальності ООН за протиправну поведінку агентів відряджених держав виступає критерій «виключного командування та контролю», який здійснює РБ ООН над компонентами Сил ООН з підтримки миру, що кваліфікується як «допоміжний орган» ООН, і тому правомірність притягнення ООН до відповідальності за санкціонування миротворчої операції заперечується⁷. Зокрема, КМП ООН у своїх коментарях до тексту ПСПВМО виправдовує звільнення ООН від настання для неї міжнародно-правової відповідальності в миротворчих операціях у результаті прийняття РБ ООН санкціонуючого рішення, адресованого державам-членам, які реалізують миротворчу операцію⁸. Дійсно, відповідна логіка, з одного боку, є повністю виправданою, оскільки оперативне управління здійснюється державою чи групою держав. У той же час практика ЄСЗПЛ, Верховного суду Великої Британії⁹ та деякі дослідники інституту міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій вважають, що притягнення ООН до відповідальності в результаті рішення РБ ООН, яким санкціонується проведення миротворчої акції, є правомірним, якщо дане рішення містить вказівку на наявність контролю з боку РБ ООН¹⁰. У цьому зв'язку відзначимо, що судово-практика схильна виводити наявність контролю з боку РБ ООН із положення в резолюції останньої про передачу повноважень підтримувати міжнародний мир та безпеку. Отже, якщо на підставі аналізу тексту резолюції РБ ООН буде встановлено, що ООН делегувала певному утворенню свої повноваження щодо відновлення миру та безпеки, визначивши з цією метою перелік конкретних завдань, пов'язаних

із реалізацією миротворчої операції, згідно із міркуваннями, викладеними у справах «Аль-Джеда проти Секретарю державної оборони» та «Бехрами і Бехрами проти Франції та Сараматі проти Франції, Германії й Норвегії» презумується, що ООН здійснює «вищу владу та контроль» над поведінкою членів коаліційних миротворчих сил. Поряд з цим стосовно таких санкціонуючих рішень РБ ООН, як Резолюція № 678 від 29 листопада 1990 р., доречним є зауваження Н.М. Блоккер, який відзначає, що «притягнення ООН до міжнародно-правової відповідальності в результаті прийняття РБ ООН санкціонуючого рішення, яким остання вповноважує своїх держав-членів «використовувати силу для широкого спектру цілей», є малоймовірним...»¹¹. Вважаємо, що міркування вищезгаданого нідерландського правника є повністю обґрунтованими. У якості аргументу Н.М. Блоккер зауважує, що «ООН резолюціями, в яких надає санкцію на проведення миротворчої операції, і в яких закріплює право держав-членів використовувати силу для широкого спектру цілей з точки зору відновлення міжнародного миру та безпеки «повністю передає контроль» таким державам-членам»¹². Зокрема, правник вважає, що «віддалений контроль», тобто загальнополітичне керівництво, яке здійснюється таким чином РБ ООН, не є підставою для притягнення ООН до міжнародно-правової відповідальності¹³.

Останнім аспектом у питанні регламентації КМП ООН притягнення до міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій в результаті каузальної участі останніх у вчиненні міжнародно-протиправного діяння агентами держав виступає проблема практичного унеможливлення настання такої відповідальності. Ця обставина пов'язана з тим, що в сучасному варіанті формулювання текстів ст. 14, ст. 15 та ст. 17 ПСПВМО виключається відповідальність міжнародних організацій у зв'язку із прийнятим ними рішень, наданням допомоги або сприяння державі, здійсненням контролю чи управління над поведінкою держави, в результаті чого мають місце порушення у сфері прав людини та міжнародних норм і принципів гуманітарного права. З метою недопущення вищевказаної ситуації вважаємо за необхідне додати до текстів вищезгаданих статей ПСПВМО словосполучення, в якому подається ідея альтернативності носія міжнародно-правового зобов'язання. У зв'язку із цим п. б) ст. 14 та ст. 15 ПСПВМО звучатиме наступним чином: «таке діяння було б міжнародно-протиправним діянням міжнародної організації або держави, якій надається допомога/сприяння з боку даної міжнародної організації (держави, над поведінкою якої здійснюється контроль та управління дана міжнародна організація)». Доцільним, на нашу думку, є переформулювання тексту ст. 17 ПСПВМО в такій варіації: «рішення міжнародної організації (зобов'язуюче, санкціонуюче або рекомендаційне) обходить міжнародно-правове зобов'язання, яке перебуває в юридичній силі для даної міжнародної організації або для її держав-членів».

На основі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Нормативно-правова база, закладена КМП ООН в Главі IV ПСПВМО, що регулює питання притягнення до міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій в результаті встановлення факту їхньої каузальної участі у вчиненні протиправного діяння державою, для можливості її практичного впровадження потребує внесення низки корегувань. Серед них важливим виявляється включення до текстів ст. 14, ст. 15 та ст. 17 ПСПВМО словосполучення, що вказує на альтернативність носія міжнародно-правового зобов'язання, яке порушується протиправною поведінкою держави чи групи держав, в реалізації якої міжнародна організація бере участь. Зокрема, вважаємо доцільним включення до п. 2 ст. 17 ПСПВМО посилання на рішення рекомендаційного характеру у зв'язку з можливою ймовірністю виникнення ситуації, в якій потерпілі суб'єкти отримують збитки в результаті протиправної поведінки держави, рекомендованої міжнародною міжурядовою організацією. У той же час, на нашу думку, не варті практичної реалізації пропозиція щодо заміни в тексті ст. 14 ПСПВМО слова «знання» на слово «намір» і вимога міжнародних організацій щодо здійснення акценту в коментарі до вищевказаної статті ПСПВМО на необхідну

наявність досягнення значного рівня участі з боку міжнародної організації у вчиненні державою міжнародно-протиправного діяння.

1. *Reinisch A.* Aid or Assistance and Direction and Control between states and International Organizations in the Commission of Internationally Wrongful Acts // *International Organizations Law Review*. — Vol. 7. — 2010. — P. 72. **2.** *Ibid;* A/CN.4/637/Add.1. — P. 23. **3.** *Reinisch A.* Opt. cit. — P. 70. **4.** *Ibid.* — P. 76. **5.** A/CN.4/637/Add.1. C. 28. **6.** *Meeting Summary: Legal Responsibility of International Organizations in International Law* // Chatham House International Law Discussion Group (10 February 2011). — P. 3. **7.** A/CN. 4/545. P. 17-18. **8.** A/66/10. P. 127, paragraph 13. **9.** *Behrami and Behrami v. France, Application № 71412/01 and Saramati v. France, Germany And Norway: Judgment of 2 May 2007. Case № 71412/01.* [Electronic source]. — Access mode: <<http://hei.unige.ch/clapham/hrdoc/docs/ECHRBehrami.doc>>; *Al-Jedda v the United Kingdom: Judgment of 7 July 2011. Case № 27021/08* // Human Rights Law Centre Caselaw Database. Paragraphs 56, 84. [Electronic source]. Access mode: <http://cimskp.echr.coe.int>. **10.** *Blokker N.* Abuse of the Members: Questions concerning Draft Article 16 of the Draft Articles on Responsibility of International Organizations // *International Organizations Law Review*. — Vol. 7. — 2010. — P. 47. **11.** *Ibid.* — P. 48. **12.** *Blokker N.* Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by «Coalitions of the Able and Willing» // *European Journal of International Law*. — Vol. 11. — 2000. — P. 566-567. **13.** *Ibid.*