

Новашок Д. О.,
*аспірант кафедри міжнародного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ЕФЕКТИВНИЙ КОНТРОЛЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

EFFECTIVE CONTROL AND RESPONSIBILITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

В рамках дослідження стандарту ефективного контролю великий інтерес викликає питання відповідальності міжнародних організацій за діяння, вчинені державними або недержавними акторами, які *de jure* знаходяться під контролем цієї міжнародної організації. Адже, у разі порушення норм міжнародного права суб'єктом, який за міжнародним договором переданий в управління від держави (або іншої міжнародної організації) міжнародній організації, виникає проблема притягнення до відповідальності суб'єкта, який має відшкодувати збитки. Саме тому актуальним є дослідження та встановлення юридичної основи застосування стандарту ефективного контролю щодо міжнародних організацій.

У статті було визначено, що концепція атрибуції відповідальності міжнародним організаціям на основі контролю була кодифікована Комісією міжнародного права у Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій. Зокрема, Комісія визначила, що діяння органів держави чи агентів міжнародної організації, які передані в розпорядження іншої міжнародної організації, вважається згідно з міжнародним правом діянням останньої організації, якщо організація здійснює ефективний контроль над такою поведінкою.

Встановлено, однак, що стандарт ефективного контролю для міжнародних організацій був здебільшого заду-маний у контексті миротворчої діяльності. Проте, застосування цього стандарту було поставлено під сумнів організаціями поза миротворчим контекстом на тій підставі, що він передбачає, що міжнародні організації зможуть відповідати набору загальних правил, незалежно від їхньої структури. Було проаналізовано, що проблема неоднозначності, яка виникає щодо міжнародних організацій, дещо відрізняється від тієї, яка виникає щодо держав. Для міжнародних організацій справжня проблема полягає у відсутності первинних норм, що визначають поведінку міжнародних організацій, і застосування стандарту ефективного контролю, який майже виключно впливає з контексту миротворчої діяльності. Тим не менш, стандарт ефективного контролю щодо міжнародних організацій був неодноразово застосований у судовій практиці, проте різні судові установи, як національного, так і міжнародного рівня, не змогли прийти єдине тлумачення застосовності стандарту щодо міжнародних організацій та їх агентів.

Ключові слова: міжнародні організації, ефективний контроль, ООН, відповідальність, ЄС, ЄСПЛ.

As part of the study of the standard of effective control, the issue of responsibility of international organizations for actions committed by state or non-state actors *de jure* under the control of this international organization is of great interest. After all, in the event of a violation of the norms of international law by an entity that, according to an international treaty, has been transferred from the state (or another international organization) to an international organization for management, the problem arises of holding the entity accountable, which must compensate for damages. That is why it is important to research and establish the legal basis for the application of the standard of effective control in relation to international organizations.

The article determined that the concept of attribution of responsibility to international organizations based on control was codified by the International Law Commission in the Draft Articles on Responsibility of International Organizations. In particular, the Commission determined that the actions of state bodies or agents of an international organization, which are placed at the disposal of another international organization, are considered in accordance with international law to be the actions of the latter organization, if the organization exercises effective control over such behavior.

It is established, however, that the standard of effective control for international organizations was mostly conceived in the context of peacekeeping activities. However, the application of this standard has been questioned by organizations outside the peacekeeping context on the grounds that it assumes that international organizations will be able to conform to a set of general rules, regardless of their structure. It was analyzed that the problem of ambiguity, which arises in relation to international organizations, is somewhat different from that which arises in relation to states. For international organizations, the real problem is the lack of primary norms that determine the behavior of international organizations,

and the application of the standard of effective control, which almost exclusively arises from the context of peacekeeping activities. Nevertheless, the standard of effective control in relation to international organizations has been repeatedly applied in judicial practice, but various judicial institutions, both national and international, could not come to a single interpretation of the applicability of the standard in relation to international organizations and their agents.

Key words: *international organizations, effective control, UN, responsibility, EU, ECtHR.*

Постановка проблеми. Збройна агресія Російської Федерації проти України, яка розпочалась в 2014 році і триває понині, перейшовши у повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року, поставило перед викликом юридичну науку в контексті класифікації конфлікту та застосування норм міжнародного права. Особливо це актуальним є щодо періоду конфлікту до відкритого вторгнення Росії на початку 2022 року, адже прихований характер дій держави-агресора ускладнював кваліфікацію конфлікту відповідно до міжнародного права. І, навіть, після початку повномасштабного вторгнення, коли питання щодо міжнародного характеру конфлікту не викликає сумнівів, період 2014–2022 років все ще потребує юридичної класифікації та доведення ролі Російської Федерації в якості агресора і, відповідно, притягнення її до відповідальності за порушення норм міжнародного права, зокрема міжнародного гуманітарного права та права прав людини. Для цього в нагоді можуть стати стандарти контролю, розроблені міжнародними судовими установами у своїй практиці, які дають змогу присвоїти поведінку недержавних суб'єктів, які знаходяться під контролем держави, останній, і, відповідно, притягнути таку державу до відповідальності.

В рамках дослідження стандарту ефективного контролю великий інтерес викликає питання відповідальності міжнародних організацій за діяння, вчинені державними або недержавними акторами, які *de jure* знаходяться під контролем цієї міжнародної організації. Адже, у разі порушення норм міжнародного права суб'єктом, який за міжнародним договором переданий в управління від держави (або іншої міжнародної організації) міжнародній організації, виникає проблема притягнення до відповідальності суб'єкта, який має відшкодувати збитки. Практика і теорія, на даному етапі розвитку науки міжнародного права та практики правозастосування, не дають чіткої відповіді яка зі сторін має нести тягар відповідальності – держава, яка передає у розпорядження міжна-

родній організації своїх представників, чи сама міжнародна організація. Саме тому актуальним є дослідження та встановлення юридичної основи застосування стандарту ефективного контролю щодо міжнародних організацій.

Стан опрацювання цієї проблематики є недостатнім в українській юридичній науці. Аналіз публікацій українських юристів-міжнародників показує, що в Україні відсутні ґрунтовні дослідження з питання ефективного контролю міжнародних організацій, що ще раз підтверджує актуальність даного дослідження. Проте, серед робіт у цій сфері варто згадати дослідження Андрейченко С.С. щодо атрибуції поведінки державі, у які піднімається питання атрибуції державі поведінки міжнародних організацій. У західній науковій літературі ця тематика є дослідженою значно глибше, зокрема завдяки доробкам Пек Дж., Ноллкемер А., Куйпер Дж., Паасівірта Е., тощо.

Метою статті є охарактеризувати критерії та проблеми застосування стандарту ефективного контролю щодо дій міжнародних організацій та їх агентів.

Виклад основного матеріалу. У Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій, прийнятий у 2011 році, Комісія міжнародного права запропонувала теорію атрибуції поведінки міжнародним організаціям. Це була перша спроба сформулювати загальні принципи атрибуції, застосовні до міжнародних організацій, які одночасно є суб'єктами міжнародного права та мають окрему правосуб'єктність.

Розробляючи Статті про відповідальність міжнародних організацій, Комісія прийняла принцип ефективного контролю як «базову одиницю аналізу» зі статтею 7, що є ключовим положенням про присвоєння поведінки між міжнародними організаціями та державами, і яке передбачає: «Поведінка органу держави або органу чи агента міжнародної організації, який передається в розпорядження іншої міжнародної організації, вважається згідно з міжнародним правом діянням останньої організації, якщо організація

здійснює ефективний контроль над такою поведінкою» [1].

Як вказує Дж. Кроуфорд, вихідною точкою Комісії є те, що, *prima facie*, спірну поведінку можна присвоїти суб'єкту, який надає орган чи агента у розпорядження іншого, оскільки він буде органом держави або органом чи агентом міжнародної організації [2, с. 156]. Тим не менш, за деяких обставин орган або агент потрапляє під ефективний контроль міжнародної організації. Таким чином, питання, яке регулюється статтею 7, полягає в тому, чи є обставини такими, що дію слід присвоювати виключно суб'єкту, який надає в розпорядження орган чи агента, або потенційно суб'єкту, який отримує їх в розпорядження, та першому суб'єкту відповідно до принципу спільної відповідальності.

Комісія міжнародного права не визначає поняття «ефективний контроль» у Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій і не вказує, якою мірою рішення Міжнародного суду ООН у справах Нікарагуа проти США та Боснії та Герцеговини проти Сербії та Чорногорії впливають на його застосування в цьому контексті, хоча коментар підкреслює, що визначення сильно залежить від фактів. Хоча загальне посилання на контроль у контексті відповідальності держави та міжнародної організації може свідчити про спільний стандарт, насправді існують значні відмінності. Вихідною передумовою Проекту статей про відповідальність держави є те, що держава несе відповідальність лише за дії своїх органів або агентів. Якщо держава здійснює високий ступінь контролю над нерегулярними угрупованнями, така поведінка також може бути присвоєна державі, як було проаналізовано з посиланням на статтю 8 раніше, але структура Проекту статей про відповідальність держави залишає відкритою можливість того, що певну поведінку не можна взагалі присвоїти державі. Іншими словами, нерегулярні угрупованнями, які не діють під контролем держави, не підпадають під дію Проекту статей про відповідальність держави, що призводить до прогалини у відповідальності. Крім того, у Проекті статей нічого не йдеться про рівень контролю, необхідний для атрибуції поведінки. Незважаючи на те, що контроль виникає в різ-

них тестах атрибуції, «ефективний контроль» є судовим стандартом, який був розроблений Міжнародним судом ООН у справі Нікарагуа, підтверджений у справі Боснії та Герцеговини і застосовувався різними судами та трибуналами в наступних рішеннях.

Проект статей про відповідальність міжнародних організацій використовує контроль іншим способом. По-перше, він більш конкретний: стандарт ефективного контролю міститься в статті 7 Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій, на відміну від статті 8 Проекту статей про відповідальність держави, яка загалом стосується контролю. По-друге, питання відповідно до Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій полягає не в тому, чи можна присвоїти поведінку, а скоріше того, якому суб'єкту її слід присвоїти: міжнародній організації чи державі. У цьому сенсі немає жодної прогалини у відповідальності відповідно до Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій, тому що там, де існує спільне управління між державами або міжнародними організаціями, відповідальними будуть один або обидва суб'єкта. Іншими словами, не існує мінімального кількісного порогу, необхідного для виконання тесту на ефективний контроль: дії можуть бути віднесені до одного або обох суб'єктів, якщо орган передається в розпорядження міжнародної організації. Питання про розподіл відповідальності може, наприклад, виникнути, коли дві або більше держав або міжнародних організацій проводять спільні військові операції, під час яких деякі солдати порушують міжнародне гуманітарне право [3].

Таким чином, контроль має різну функцію відповідно до Проекту статей про відповідальність держави та Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій. У першому випадку контрольний тест використовується для визначення того, чи можна присвоїти державі дії окремих осіб або групи осіб, які не мають статусу згідно з міжнародним правом. В другому випадку ефективний контроль є частиною порівняльного дослідження: якщо припустити, що як держава, так і міжнародна організація залучені до діяння, який суб'єкт (чи обидва) здійснює ефективний контроль?

Стандарт ефективного контролю для міжнародних організацій був здебільшого задуманий у контексті миротворчої діяльності. Цей контекст важливий з двох причин. По-перше, у своїх коментарях до Комісії міжнародного права Генеральна Асамблея ООН поставила під сумнів стандарт ефективного контролю, заявивши, що в принципі ООН має виключний контроль над національними контингентами в миротворчих акціях: як допоміжний орган Організації Об'єднаних Націй, акт миротворчих сил, в принципі, присвоюється Організації, і якщо він вчинений з порушенням міжнародного зобов'язання, тягне за собою міжнародну відповідальність Організації та її відповідальність за компенсацію [4].

Таким чином, навіть ООН, для якої Комісія сподівалася розробити правила за замовчуванням, висловила стурбованість тестом. Однак слід зазначити, що на практиці суди, науковці (і навіть ООН в інших контекстах) визнають, що наведене вище твердження не є таким однозначним, як може здатися, тому що той, хто приймає рішення та є оперативним командувачем важливі в будь-якому аналізі атрибуції [5].

Отже, ООН визнала важливість фактичного контролю, зазначивши, що держави зберігають дисциплінарний контроль над своїми військами, а також посилається на випадки, коли ООН пропорційно розподіляла збитки серед країн, що надавали війська, на основі вини або вимагала відшкодування від держав, що надають війська.

З іншого боку, міжнародні організації, включаючи ЄС, Міжнародну організацію праці та Міжнародний валютний фонд, поставили під сумнів застосовність тесту на ефективний контроль поза миротворчим контекстом. ЄС, наприклад, зазначив, що коментарі до Проекту статей були здебільшого присвячені практиці ООН та обговоренню прецедентного права Європейського суду з прав людини. ЄС також запитав, чи є міжнародна практика на даний момент достатньо чіткою і чи існує ідентифікований *opinio juris*, який би дозволив застосувати запропонований стандарт ефективного контролю [4]. Таким чином, застосування цього стандарту було поставлено під сумнів організаціями поза миротворчим контекстом на тій підставі, що він не використовує підхід до

міжнародних організацій «навиворіт», а натомість передбачає, що міжнародні організації зможуть відповідати набору загальних правил, незалежно від їхньої структури.

Я. Куйпер та Е. Паасівірта виділяють три важливі обмеження щодо концептуалізації та відсутності практики, пов'язаної з тестом на ефективний контроль. По-перше, як ефективний контроль має бути застосований у ситуації багаторівневого управління, враховуючи трансформаційні відносини, які такі суб'єкти, як ЄС, мають із державами-членами? Те ж саме занепокоєння стосується все більш поширеної практики міжнародних організацій працювати через партнерства, включаючи державно-приватне партнерство, за допомогою якого змінюється традиційне розмежування між державними та приватними функціями. По-друге, як концепція ефективного контролю, за своєю суттю концепція міжнародного гуманітарного права, перекладається на цивільний контекст або на мандати міжнародних організацій, які займаються допомогою в розвитку, кредитуванням чи іншою діяльністю? [6].

Хоча Комісія міжнародного права припустила, що однакові принципи можуть застосовуватися незалежно від контексту, посилаючись на досить унікальну ситуацію, в якій дії Панамериканської організації охорони здоров'я можуть бути віднесені до Всесвітньої організації охорони здоров'я на основі довгострокового контракту, схоже, що міжнародні організації з дорадчими та консультативними мандатами рідко підпадають під дію статті 7 Проекту статей [4]. Нарешті, припускаючи, що ефективний контроль може розподілятися між двома чи більше суб'єктами, які чинники застосовуються до визначення того, як слід розподіляти відповідальність?

Тому проблема неоднозначності, яка виникає щодо міжнародних організацій, дещо відрізняється від тієї, яка виникає щодо держав. Для міжнародних організацій справжня проблема полягає у відсутності первинних норм, що визначають поведінку міжнародних організацій, і застосування стандарту ефективного контролю, який майже виключно впливає з контексту миротворчої діяльності. Тест на ефективний контроль як стандарт атрибуції може просто не застосовуватися до більшос-

ті міжнародних організацій у їхній звичайній діяльності. Проте певною мірою цей обмежений обсяг компенсує визнання Комісією міжнародного права спільної відповідальності.

Незважаючи на ці занепокоєння, стандарт ефективного контролю у Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій швидко перейшов у прецедентне право. Зростає кількість рішень щодо ефективного контролю в контексті миротворчої діяльності, включно з рішенням ЄСПЛ про прийнятність у справі Бехрамі проти Франції 2007 року, яке тлумачило та застосовувало стандарт ефективного контролю, коли статті про відповідальність міжнародних організацій ще діяли у формі проекту. Згодом стандарт ефективного контролю було застосовано та витлумачено Палатою лордів Великою Британією у справі R (за заявою Аль-Джедди) проти Державного секретаря оборони («Аль-Джедда (HL)»), а пізніше – знову застосовувався у національному суді Нідерландів у справі «Нуханович проти Нідерландів» («Нуханович»), яка дійшла до Верховного суду Нідерландів. Ці рішення демонструють різні погляди щодо змісту, порогу та застосування принципу контролю до складних миротворчих операцій, де виникають дві основні сфери суперечок: юридичний контроль проти фактичного та позитивний контроль проти негативного. Зокрема, у справі Нуханович Верховний суд Нідерландів встановив можливість спільного контролю, і, відповідно, спільної відповідальності держави та міжнародної організації [7]. Це також було підтверджено і у справі ЄСПЛ Аль-Джедда [8], що заперечило попереднє рішення ЄСПЛ у справі Бехрамі, в якому ЄСПЛ відхилив концепцію спільної відповідальності [9].

Висновки. Таким чином, було визначено, що концепція атрибуції відповідальності між-

народним організаціям на основі контролю була кодифікована Комісією міжнародного права у Проекті статей про відповідальність міжнародних організацій. Комісія визначила, що діяння органів держави чи агентів міжнародної організації, які передані в розпорядження іншої міжнародної організації, вважається згідно з міжнародним правом діянням останньої організації, якщо організація здійснює ефективний контроль над такою поведінкою. На відміну від Проекту статей про відповідальність держав, відповідно до Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій основне питання полягає не в тому, чи можна присвоїти поведінку, а скоріше того, якому суб'єкту її слід присвоїти: міжнародній організації чи державі. У цьому сенсі немає жодної прогалини у відповідальності відповідно до Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій, тому що там, де існує спільне управління між державами або міжнародними організаціями, відповідальними будуть один або обидва суб'єкта.

Таке положення, однак, викликає багато суперечностей, зокрема як контроль має бути застосований у ситуації багаторівневого управління, враховуючи трансформаційні відносини, які такі суб'єкти, як ЄС, мають із державами-членами, або ж як концепція контролю, за своєю суттю концепція міжнародного гуманітарного права, перекладається на цивільний контекст або на мандати міжнародних організацій, які займаються допомогою в розвитку, кредитуванням чи іншою діяльністю.

Тим не менш, стандарт ефективного контролю щодо міжнародних організацій був неодноразово застосований у судовій практиці, проте різні судові установи, як національного, так і міжнародного рівня, не змогли прийти єдине тлумачення застосовності стандарту щодо міжнародних організацій та їх агентів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Draft articles on the Responsibility of International Organizations. International Law Commission. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf (Last accessed 26.03.2023).
2. Crawford J. State Responsibility: The General Part. Cambridge University Press, 2013. 907 p.
3. Nollkaemper A. Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. Michigan Journal of International Law. 2013. No. 3. P. 359–371.
4. Responsibility of International Organizations: Comments and Observations Received from International Organizations, UN GAOR, 56th sess, UN Doc A/CN.4/545. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_545.pdf (Last accessed 26.04.2023).

5. Peck J. The UN and the Laws of War: How Can the World's Peacekeepers be Held Accountable?'. *Syracuse Journal of International Law and Commerce*. 1995. No. 1. P. 283–293.
6. Kuijper J., Paasivirta E. EU International Responsibility and Its Attribution: From the Inside Looking Out. *European and International Perspectives*. 2012. No. 4. P. 123–145.
7. *State of the Netherlands v Nuhanović*. Supreme Court of the Netherlands. URL: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Hoge-Raad/OverDeHogeRaad/publicaties/Documents/12%2003324pdf> (Last accessed 26.04.2023).
8. *Al-Jedda v. the United Kingdom*. ECtHR. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22001-105612%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22001-105612%22]%7D) (Last accessed 26.04.2023).
9. *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway*. ECtHR. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:\[%22002-2745%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:[%22002-2745%22]%7D) (Last accessed 26.04.2023).