

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА ПОВЕДІНКУ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

### INTERNATIONAL LEGAL RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR THE BEHAVIOR OF «GOVERNMENT ORGAN»

Андрейченко С.С., д.ю.н., доцент,  
професор кафедри міжнародного та європейського права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Канєнберг-Сандул О.К., к.ю.н.,  
доцент кафедри міжнародного та європейського права,  
Національний університет «Одеська юридична академія»,

У статті визначається поняття міжнародно-правової відповідальності держави, саме міжнародно-правова відповідальність за протиправну поведінку державних органів. На підставі положень міжнародно-правової доктрини та практики автор підтверджує, про наявність у міжнародному праві усталеного принципу, згідно з яким держава несе відповідальність за дії та бездіяльність усіх своїх виконавчих органів, незалежно від їхньої ієрархії а неправомірні дії, що вчинили органи держави, тягнуть за собою відповідальність, навіть якщо на це не було спеціального дозволу. На підставі проведеного аналізу практики держав, судових рішень та спеціалізованої літератури автор стверджує про наявність у міжнародному праві усталеного принципу, згідно з яким держава є відповідальною на міжнародному рівні за протиправні діяння, що вчинили її посадові особи або органи, які діють усупереч отриманим інструкціям або з перевищенням повноважень. Автором досліджено, що ключовим при застосуванні правила, передбаченого ст. 7 Статей є питання про те, чи було відповідне діяння скоєно цим органом в офіційній якості, але при цьому необхідно проводити відмінність між випадками, коли посадова особа перевищує свою компетенцію, і випадками, коли вона діє як приватна особа, що викликає безумовні складнощі на практиці.

Під час дослідження встановлено, що правило, згідно з яким державі атрибується поведінка її органів, що тягне за собою відповідальність держави у випадку, коли така поведінка є порушенням міжнародного зобов'язання держави, відображає два основні аспекти. Перший – реалізацію принципу єдності держави, з якого випливає, що поведінка всіх державних органів, незалежно від їх функцій та положення в державі, відноситься до держави. Другий – міжнародна відповідальність держави може наставати лише в тому випадку, якщо фізична або юридична особа виступає у якості державного органу. Власне визначення тією чи іншою державою державного органу не може бути показовим критерієм при визнанні певного утворення як державного для цілей атрибуції, адже неприпустимим є ухилення від міжнародної відповідальності шляхом посилення на внутрішнє законодавство. Концепція державного органу для цілей атрибуції зумовлюється принципами саме міжнародного права.

**Ключові слова:** міжнародна відповідальність, державний орган, Комісія міжнародного права, атрибуція.

The article defines the concept of international legal responsibility of the state, namely for the illegal behavior of state bodies. Based on the provisions of international legal doctrine and practice, the author confirms that there is an established principle in international law, according to which the state is responsible for the actions and inaction of all its executive bodies, regardless of their hierarchy, liability, even if there was no special permission. Based on the analysis of the practice of states, court decisions and specialized literature, the author claims that there is an established principle in international law, according to which a state is internationally responsible for illegal acts committed by its officials or bodies acting contrary to instructions or excess of authority. The author investigated that the key in applying the rule provided for in Art. 7 of the Articles, it is a question of whether the relevant act was committed by this body in an official capacity, but it is necessary to distinguish between cases when an official exceeds his competence and cases when he acts as a private person, which causes unconditional difficulties in practice. The study found that the rule that a state attributes the behavior of its organs, which entails the responsibility of the state in the event that such behavior is a violation of the international obligation of the state, reflects two main aspects. The first is the implementation of the principle of unity of the state, from which it follows that the behavior of all state bodies, regardless of their functions and position in the state, belongs to the state.

Second, the international responsibility of the state can arise only if a natural or legal person acts as a state body. The actual definition of a state body by a state cannot be an indicative criterion in recognizing a certain entity as state for the purposes of attribution, because it is unacceptable to evade international responsibility by referring to domestic law. The concept of a state body for the purposes of attribution is determined by the principles of international law.

**Key words:** international responsibility, «government organ», international law commission, attribution.

Широкомасштабні інтеграційні процеси сучасності та глобалізації потребують постійного розвитку ефективного правового забезпечення всіх сфер міжнародно-правових відносин. Однією з найважливіших проблем є розуміння сутності міжнародно-правової відповідальності держави саме за поведінку державних органів. З пливом часу ця проблема набуває все більш важливого значення та потребує нагального вирішення [1, с. 58].

Окремі аспекти проблеми відповідальності держави за поведінку державних органів розглядалися в працях вітчизняних і зарубіжних фахівців із міжнародного права: В.Буткевича, В.Василенка, О.Висоцького, В.Мазова, Д. Левина, І. Лукашука, Л. Опенгейма. В українській науці міжнародного права існує багато праць щодо дослідження основ міжнародної відповідальності держав, а саме за міжнародно-правова відповідальність за протиправну поведінку державних органів. Проте, питання визначення протиправності діянь державних органів і підстави притягнення держави до міжнародно-правової від-

повідальності за поведінку державних органів не приділено належної уваги.

Мета нашої статті полягає у дослідженні міжнародно-правової доктрини та практики щодо визначення міжнародно-правової відповідальності держав за поведінку державних органів відповідно до ст. 4 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р.

Первинним визначенням є те, що відповідальності держави за міжнародним правом – є принцип, згідно з яким поведінка органу держави розглядається як діяння цієї держави.

Л. Опенгейм (L. Oppenheim) справедливо замислювався над питанням: «Оскільки держави є юридичними особами, чиї міжнародно-неправомірні дії повинні розглядатися як дії держави і, отже, як міжнародні правопорушення? На це питання має бути дана така відповідь: по-перше, всі такі дії, які вчинили глави держав або члени урядів, що діють як такі, з тим, що їхні дії є діями держави; по-друге, всі дії посадових осіб або інших осіб, що

діють за наказом або з дозволу урядів. Не є міжнародними правопорушеннями дії, які вчинили глави держав та члени урядів поза межами їх посадових обов'язків, а як приватні особи, що діють за себе, а не за державу» [1, с. 58].

На переконання Д. Б. Левіна, «... юридично в міжнародних відносинах виступає не уряд, а держава як єдине ціле, як суб'єкт міжнародного права, що несе відповідальність за дії всіх своїх органів. Держава повинна знайти способи перешкодити будь-якому з її органів здійснювати дії чи допускати бездіяльність, що суперечать загальнообов'язаним нормам міжнародного права» [3, с. 71]. За висловлюванням В. А. Мазова, «якщо врахувати, що діяльність держави на міжнародній арені проявляється тільки через діяльність її органів, що здійснюють суверенну волю держави, то, відповідно, будь-яка поведінка держави, що порушує її міжнародно-правове зобов'язання так чи інакше знаходить вираження у діях чи бездіяльності конкретних державних органів» [5, с. 46].

Т. Вейлер (T. Weiler), надаючи загальну характеристику розглянутому правилу зауважив, що «це правило відображає основну ідею, що держава є абстрактним поняттям. Вона може діяти тільки через фізичних або юридичних осіб, тобто через «орган». У певному сенсі правило не говорить нічого, крім спостереження, що, коли діє державних орган, це і є поведінкою держави. Є два аспекти цього правила, які вимагають подальшого опрацювання. Перший – що є державним органом; і другий – поняття, що будь-яка і вся поведінка державного органу атрибується державі» [13, с. 29].

Точка зору, згідно з якою дії чи бездіяльність органів держави повинні присвоюватися державі, була одностайно підтримана у відповідях урядів Підготовчого комітету Конференції 1930 р. з кодифікації міжнародного права. Третій комітет Конференції одноголосно прийняв у першому читанні статтю 1, яка передбачала міжнародну відповідальність держави у разі будь-якого невиконання її органами міжнародних зобов'язань [9, с. 40].

Принцип, згідно з яким держава відповідає за поведінку своїх органів, що діють в ролі таких, став давно визнаним і в міжнародних судових рішеннях. Ще Постійна палата міжнародного правосуддя наголошувала на тому, що «держави можуть діяти тільки за допомогою або через своїх агентів або представників» [4, с. 109]. С. Оллесон (S. Olleson) стверджує: «враховуючи статус цього правила і його, безсумнівно, звичаєву природу, існує велика кількість справ, в яких по суті не має спору, що поведінка органів держави їй присвоюється; за цих умов, питання про атрибуцію навряд чи уникнути, і воно в якійсь мірі є само собою зрозумілим» [11, с. 20].

КМП у статті 4 Статей 2001 р. визначила: «Поведінка будь-якого органу держави розглядається як діяння цієї держави за міжнародним правом незалежно від того, чи здійснює цей орган законодавчі, виконавчі, судові або будь-які інші функції, незалежно від положення, яке він посідає в системі держави, і незалежно від того, чи є він органом центральної влади або адміністративно-територіальної одиниці держави». У своїх зауваженнях на проект статей ряд урядів вказали на те, що підстава для атрибуції відповідальності має бути достатньо широкою, щоб держава не могла уникати відповідальності, спираючись на формальне визначення своїх органів [10, п. 363]. Отже, надзвичайно важливо правильно визначити статус органів, діяння котрих розглядаються як поведінка держави. Серйозну увагу цьому питанню приділила КМП ООН, розглянувши його в контексті проблеми атрибуції державі поведінки, здійснюваної особами та органами, що мають статус державних відповідно до її правової системи [2, с. 168].

В дослідженні цих питань Комісія виділила три основних моменти. По-перше, чи є міжнародним правопорушенням держави згідно з нормами міжнародного права

поведінка одних лише органів держави, відповідальних за її зовнішні зносини? Міжнародна та державна практика свідчать про необґрунтованість такої наукової позиції. Автори якщо і згадують її, то тільки щоб відкинути. Так, зокрема, Е. Аречага (E. Aréchaga) акцентував увагу на помилковості думки про те, що «поведінка тільки тих органів, які відповідають за міжнародні відносини держави, можуть викликати її міжнародну відповідальність, оскільки навіть державні органи, що виконують лише внутрішні функції, можуть застосовувати, а відповідно, і порушувати норми міжнародного права інших держав» [7, с. 417].

Другий момент, що обговорювався Комісією полягав у тому, чи не слід проводити якогось-небудь розмежування з точки зору причини наявності міжнародного правопорушення між дією чи бездіяльністю законодавчих, виконавчих чи судових органів влади з урахуванням їх особливостей і положення у системі держави.

Третім питанням, якому Комісія приділила особливу увагу, було питання про те, чи необхідно проводити розмежування з метою визначення протиправної поведінки держави між поведінкою вищих і нижчих органів держави [5, с. 48–50]. Вищезазначені та інші аспекти проблеми стали предметом детального розгляду в ході роботи Комісії.

Що ж таке державний орган? Термін «державний орган» концептуально означає утворення, що складає частину інфраструктури держави. Слід зауважити, що немає жодного загальноприйнятого визначення того, що є державним органом. Під державним органом розуміють фізичну або юридичну особу, що здійснює державну владу, і за допомогою яких держава функціонує. Оскільки держава можуть організувати свою внутрішню структуру будь-яким чином, яким вони вважають за потрібне, держави вільні у визначенні органів, через які вони діють.

КМП запропонувала під поняттям «орган» вважати особу або будь-яке утворення, яке має такий статус за внутрішньодержавним правом [7, с. 40]. В. А. Мазов з цього приводу доречно зауважив: «Відомо, що структура державних органів визначається самою державою. В даному випадку міжнародне право лише бере до уваги існування цієї системи» [5, с. 47].

Водночас слід зосередити увагу і на ролі міжнародного права, яке, зокрема, визначає органи, що офіційно представляють державу в міжнародних відносинах. З цього питання уряди висловили різні думки. Ряд урядів запропонували взагалі виключити посилання на внутрішнє право з тим, щоб не створювати враження, ніби це є вирішальним критерієм. Посилалися, зокрема, на ту обставину, що внутрішнє право може не містити вичерпного визначення державних органів [12, п. 363]. У той самий час, більшість урядів визнали за необхідне зберегти посилання на внутрішнє право [2, с. 109]. У пункті 2 статті 4 Статей йдеться про положення внутрішньодержавного права при визначенні статусу того чи іншого органу як органу держави.

У Рішенні щодо справи про застосування Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього від 26 лютого 2007 р. МС ООН називає державні органи, віднесені до таких внутрішніми законами держави, як державні органи *de jure* [8, п. 386; 388]. Суд врешті визначив, що: «[...] акти геноциду в Сребрениці не можуть бути віднесені до відповідача як скоєні його органами або посадовими особами чи особами, повністю залежними від нього, і, таким чином, на основі цього не тягнуть за собою міжнародну відповідальність відповідача» [8, п. 395].

Зазвичай, характеристика органу як державного визначається національним законодавством, але може також впливати з «юридичного внеску» органу, беручи до уваги надані юридичні повноваження і позицію, яку він посідає в конституційному устрої держави. Відповідними показниками, на більш практичному рівні, можуть бути такі: ким особа або орган призначається, кому підпорядкована

особа або орган, ким виплачуються зарплата і, врешті, чи фізична або юридична особа уповноважується законом на здійснення публічної влади держави [10, с. 71]. Державна власність також може бути фактором, що впливає на те, чи є утворення державним органом, однак показник державної власності не є достатнім, адже держава може бути акціонером приватно-юридичної компанії [13, с. 35].

У тих випадках, коли яке-небудь утворення класифікується як орган згідно з внутрішньодержавним правом, ніяких труднощів не виникає. Разом із тим посилання на внутрішньодержавне право при визначенні статусу тих чи інших органів як органів держави є недостатнім. У деяких системах статус і функції різних утворень визначаються не тільки законом, а й практикою, і посилання лише на внутрішньодержавне право може ввести в оману. У внутрішньодержавному праві можуть бути відсутні вичерпні або взагалі будь-які положення, що визначають, які суб'єкти мають статус «органів». У таких випадках внутрішньодержавне право само по собі не буде давати відповіді на питання про те, як слід класифікувати те чи інше утворення, і все залежатиме від повноважень цього утворення і його положення відносно інших структур. Але навіть якщо у внутрішньому праві і буде передбачена така класифікація, сам термін «орган» може мати не те широке значення, яке він має згідно зі статтею 4.

Так, наприклад, в деяких правових системах термін «уряд» означає лише органи управління вищого рівня (глава держави, кабінет міністрів тощо). В інших системах особливий статус, незалежний від виконавчої влади, має поліція; але це не означає, що для цілей міжнародного права вона не є органом держави. Принцип, згідно з яким усі діяння всіх органів держави можуть породжувати її міжнародну відповідальність, так само визнаний і в європейській правозахисній системі. Таким чином, стаття 4 охоплює всі органи незалежно від того, чи здійснюють вони «законодавчі, виконавчі, судові або які-небудь інші функції». Дане формулювання враховує той факт, що принцип поділу влади по-різному застосовується в різних державах, і що повноваження багатьох органів становлять собою те чи інше поєднання законодавчих, виконавчих і судових функцій. Крім того, дане положення повинно тлумачитися не обмежувально, а розширено, що впливає зі слів «або які-небудь інші функції». Ці функції можуть включати, наприклад, адміністративне керівництво приватним сектором. Якщо ще можна сперечатися про те, чи є таке керівництво порушенням міжнародного

зобов'язання, то цілком очевидно, що воно може бути атрибутовано державі [9, с. 41].

Аналогічним чином принцип, закріплений у статті 4, в рівній мірі поширюється як на органи центральної влади, так і на регіональні та місцеві органи. Не проводиться також ніякого принципового розмежування між діями вищих і нижчих посадових осіб за умови, що вони діють офіційно.

Варто відзначити, що положення не завжди було таким. В окремих працях вчених стверджувалося, що в сфері міжнародного права держав можна присвоювати лише поведінку його вищих органів. На державу можна покласти поведінку її нижчих органів лише тоді, коли поведінка останніх була прямо чи побічно схвалена вищими органами [5, с. 51]. Комісія одностайно прийшла думки, що немає ніяких підстав вважати, що тільки поведінку вищих органів держави можна розглядати як поведінку держави для цілей міжнародної відповідальності.

Отже, визначення тією чи іншою державою державного органу не може бути показовим критерієм при визнанні певного утворення як державного для цілей атрибуції, адже неприпустимим є ухилення від міжнародної відповідальності шляхом посилання на внутрішнє законодавство. Концепція державного органу для цілей атрибуції зумовлюється принципами саме міжнародного права.

Таким чином можна дійти висновку, що міжнародна доктрина та практика свідчать про наявність у міжнародному праві усталеного принципу, згідно з яким держава несе відповідальність за дії та бездіяльність усіх своїх виконавчих органів, незалежно від їхньої ієрархії. Особливого звучання цей принцип набуває в сучасних умовах в контексті атрибуції державі протиправної поведінки її збройних сил. На підставі проведеного аналізу практики держав, судових рішень та спеціалізованої літератури можна стверджувати про наявність у міжнародному праві усталеного принципу, згідно з яким держава є відповідальною на міжнародному рівні за протиправні діяння, що вчинили її посадові особи або органи, які діють усупереч отриманим інструкціям або з перевищенням повноважень (*ultra vires*). Неправомірні дії, що вчинили органи держави, тягнуть за собою відповідальність, навіть якщо на це не було спеціального дозволу. Даний принцип покликаний сприяти посиленню контролю держави за функціонуванням своїх органів, прискіпки спроби держав-делінквентів виправдати свою протиправну поведінку та ухилитися від міжнародної відповідальності з посиланням на діяння органів *ultra vires*.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Андрейченко С. С. Атрибуція державі поведінки осіб та утворень за відсутності або неспроможності офіційної влади С. С. Андрейченко // Український часопис міжнародного права. – 2015. – № 1. – С. 58–65.
2. Андрейченко С. С. Поняття «ставлення у вину» («imputability») та «присвоєння» («attribution») у міжнародному праві / С. С. Андрейченко // Бюллетень Міністерства юстиції України. – 2014. – № 9 (вересень). – С. 167–172.
3. Левин Д. Б. Ответственность государств в современном международном праве / Д. Б. Левин. – М. : Междунар. отношения, 1966. – 152 с.
4. Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 432 с.
5. Мазов В. А. Ответственность в международном праве : проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности / В. А. Мазов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 151 с.
6. Международное право : Мир. Перевод с английского. Т. 1 : Полут. 1 / Опленгейм Л. ; под ред. : Крылов С. Б. (Предисл.) ; пер. : Лаутерпахт Г. – М. : Инстр. лит., 1948. – 407 с.
7. Современное международное право / Эдуардо Хименес де Аречага / под ред. Тункина Г. И. (Вступ. ст.) ; перевод с испанского Папченко Ю. И. – М. : Прогресс, 1983. – 480 с.
8. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro). Judgment of 26 February 2007 // ICJ Reports. – 2007. – P. 43.
9. Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001). Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session // Yearbook of the International Law Commission. – 2001. – Vol. II, Part Two. – P. 31–143.
10. Heijer D. M. Europe and Extraterritorial Asylum. Doctoral thesis / Maarten den Heijer. – Institute of Immigration Law. Faculty of Law. Leiden University, 2011. – 347 p.
11. Olleson S. The impact of the ILC's articles on responsibility of states for internationally wrongful acts / S. Olleson. – London, British Institute of International and Comparative Law, 2009. – 289 p.
12. Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session, 20 April – 12 June and 27 July – 14 August 1998. Official Records of the General Assembly. Fifty-third session. Supplement № 10. UN Doc. A/53/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A\\_53\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_53_10.pdf).
13. Law and Arbitration : Leading Cases from the ICSID, NAFTA, Bilateral Treaties and Customary International Law / T. Weiler. – London : Cameron May, 2005. – 850 p.