

РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.21

ПРИСВОЄННЯ ДЕРЖАВІ ПОВЕДІНКИ *ULTRA VIRES* ЇЇ ОРГАНІВ THE ATTRIBUTION TO THE STATE OF *ULTRA VIRES* ACTS OF STATE ORGANS

Андрейченко С.С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена питанню присвоєння державі поведінки органів держави або осіб, уповноважених здійснювати елементи державної влади у випадку перевищення повноважень або їх порушення (*ultra vires*). Автор розглядає погляди вчених-міжнародників на проблему відповідальності держав за поведінку *ultra vires*, аналізує судову практику із цього питання. Особлива увага приділяється позиції Комісії міжнародного права ООН.

Ключові слова: відповідальність держав, присвоєння поведінки, діяння *ultra vires*, Комісія міжнародного права ООН.

Статья посвящена вопросу присвоения государству поведения органов государства или лиц, уполномоченных осуществлять элементы государственной власти в случае превышения полномочий или их нарушения (*ultra vires*). Автор рассматривает взгляды ученых-международников на проблему ответственности государств за поведение *ultra vires*, анализирует судебную практику по этому вопросу. Особое внимание уделяется позиции Комиссии международного права ООН.

Ключевые слова: ответственность государств, присвоение поведения, деяния *ultra vires*, Комиссия международного права ООН.

Article is devoted to the issue of attribution to the state of conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority even if it exceeds its authority or contravenes instructions (*ultra vires*). The author examines different perspective of scientists in international affairs to problem of international responsibility for *ultra vires* acts, analyzes the judicial decisions. Special attention is given to the ILC's position.

Key words: international responsibility of States, attribution, *ultra vires* acts, UN International Law Commission.

Постановка проблеми. Згідно з Проектом статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. поряд з умовою порушення міжнародного зобов'язання другою необхідною умовою (*conditio sine qua non*) покладання міжнародно-правової відповідальності є присвоєння (*attribution*) поведінки державі, тобто протиправна дія або бездіяльність має бути юридично поставлена у вину (*imputable*) суб'єкту виконання зобов'язання.

У ході роботи Комісії міжнародного права ООН над темою про відповідальність держав, одним із дискусійних питань було застосування терміну «ставлення у вину» (*imputability*) поведінки державі у зв'язку з різними уявленнями про поняття в певних системах внутрішнього кримінального права. Тому Комісія міжнародного права ООН, прагнучи уникнути неоднозначності, на двадцять другій сесії дійшла висновку, що було б краще уникати використання терміну «ставлення у вину» («*imputability*») і застосувати термін «присвоєння» («*attribution*») для констатації факту приписування державі дії або бездіяльності [1, с. 214]. Таким чином, комісія прийняла рішення використовувати термін «присвоєння» для позначення операції «приписування» державі певної дії або бездіяльності.

За загальним правилом державі на міжнародному рівні присвоюється поведінка її органів незалежно

від того, яку гілку влади вони представляють, та від місця в системі державного апарату (центрального чи муніципального орган). Крім цього, Комісія міжнародного права ООН виділяє також такі спеціальні правила присвоєння: поведінка особи або утворення, що не є органами держави, але уповноважені правом цієї держави здійснювати елементи державної влади (приватні в'язниці, авіакомпанії в області санітарного та імміграційного контролю, муніципальні органи влади); поведінка органів, наданих у розпорядження держави іншою державою; поведінка органів і посадових осіб держави, навіть якщо вони перевищують повноваження або порушують вказівки (*ultra vires*); інші правила.

Дослідження проблем відповідальності держав за порушення міжнародно-правових норм через діяння її агентів, у тому числі діяння *ultra vires*, стає вкрай актуальним в умовах ситуації, що склалася нині, та є викликом для України й всього міжнародного співтовариства.

Стан дослідження проблеми. Проблематика міжнародної відповідальності держав завжди цікавила вчених і продовжує перебувати під їхньою пильною увагою, адже відповідальність у міжнародному праві відіграє винятково важливу роль у міжнародно-правовому регулюванні, оскільки за відсутності надійних засобів забезпечення норми міжнародного

права не здійснюють реального впливу на міжнародні відносини. Питання несення відповідальності за вчинення міжнародно-протиправних діянь і, зокрема, проблема присвоєння поведінки державам у міжнародному праві розглядалися такими зарубіжними вченими, як Я. Броунлі, В. Василенко, Дж. Кроуфорд, Ю. Колосов, П. Куріс, Д. Левін, В. Мазов, Л. Опенгейм, Г. Тункіна та ін.

Серед вітчизняних авторів, праці яких були присвячені окремим питанням міжнародної відповідальності, можна назвати В. Антипенка, Ю. Блажевича, М. Буроменського, В. Буткевича, А. Дмитрієва, Н. Зелінську, І. Лукашука, В. Мицика, Є. Стрельцова та ін.

Водночас в авторитетних дослідженнях вчених, які є значним внеском у теорію та практику реалізації міжнародної відповідальності, не приділяється належна увага ряду проблем, які потребують глибокого та комплексного вивчення, зокрема відповідальності держав за поведінку її агентів у випадку перевищення повноважень або їх порушення. Тому мета нашої статті полягає в дослідженні на підставі аналізу доктрини міжнародного права, позиції Комісії міжнародного права ООН, судової практики питання присвоєння державі поведінки органів держави або осіб, уповноважених здійснювати елементи державної влади у випадку перевищення ними повноважень або порушення вказівок (*ultra vires*).

Виклад основного матеріалу. У Проекті статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. (далі – Проект статей) у ст. 7 передбачений випадок вчинення «несанкціонованих діянь або діянь *ultra vires* державних органів або утворень». У ній чітко визначається, що поведінка органу держави або утворення, уповноважених здійснювати елементи державної влади та діючих в своїй офіційній якості, вважається поведінкою держави, навіть якщо цей орган або утворення перевищили свої повноваження або порушили вказівки [2, с. 45].

Ця правова позиція, викладена Комісією міжнародного права ООН у Проекті статей закріпилася не одразу. У юридичній літературі була розповсюджена так звана нормативістська концепція ставлення у вину. На думку Г. Кельзена, одного з авторитетних представників цієї концепції, критерієм ставлення у вину має бути специфічна відповідність розглянутої людської дії передбачуваному правовому порядку. Ставлення у вину можливо тільки тоді, коли ця дія спеціально передбачена нормативним (правовим) порядком» [3, с. 191–192].

Однак нормативістська концепція ставлення у вину піддалася критиці з боку багатьох учених. Наприклад, Т. Мерон звертав увагу, що нормативізм не в змозі дати задовільного пояснення сутності держави й природи її міжнародної відповідальності. Зокрема, як змушені визнати окремі автори, нормативістській концепції ставлення у вину не вдалося розкрити підстави відповідальності держави за дії посадових осіб, вчинені з виходом за межі їхньої компетенції, несанкціоновані зверху (*ultra vires*), оскільки «неможливо ставити у вину державі, яка є

правовим порядком, дії, вчинені з порушенням цього правового порядку» [4, с. 87].

Цю ж точку зору в подальшому висловила КМП в коментарях до статей: «Норма про відповідальність держав під час вчинення діянь із перевищенням повноважень, наприклад, під час одержання посадовою особою держави хабара у зв'язку з виконанням нею тих чи інших дій або укладенням тієї чи іншої угоди, міцно закріпилася в міжнародній юриспруденції, практиці держав та юридичній літературі. Будь-яка інша норма суперечила б основному принципу, викладеному у статті 3, оскільки дозволяла б державі посилаючись на своє внутрішньодержавне право в обґрунтування того, що їй не може бути присвоєна та чи інша поведінка її органів» [2, с. 45].

Розглядувана норма склалася через необхідність забезпечення ясності та безпеки в міжнародних відносинах. Незважаючи на початкові двозначні заяви, що зустрічалися в дипломатичній практиці й рішеннях судів, у яких міжнародна відповідальність за поведінку посадових осіб покладалася на держави без уточнення того, перевищили ці особи свої повноваження, у практиці держав поступово знайшов підтримку сформульована англійським урядом у відповідь на пропозицію Італії теза про те, що «всі уряди повинні завжди нести відповідальність за всі діяння, вчинені їхніми агентами під час виконання ними своїх офіційних функцій». «Інакше, – як зазначив вже іспанський уряд, – справа закінчиться легалізацією зловживань, оскільки в більшості випадків практично неможливо встановити, чи діяв агент відповідно до отриманих ним вказівок чи ні» [2, с. 39, 45–46].

Спеціальний доповідач Ф. Гарсія-Амадор в доповіді (1961 р.) зазначив, що дії або бездіяльність присвоюються державі й у тих випадках, коли органи або посадові особи цієї держави, претендуючи на те, що вони діють в своїй офіційній якості, перевищують повноваження [5, с. 52].

У ст. 91 Додаткового протоколу I 1977 р. до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р. зазначається: «Сторона, що перебуває в конфлікті <...> несе відповідальність за всі дії, що здійснюються особами, які входять до складу її збройних сил». Очевидно, що мова йде також і про дії, що здійснюються в порушення наказів чи вказівок. У коментарі до цієї статті зазначається, що вона була прийнята консенсусом і «відповідає загальним правовим принципам міжнародної відповідальності» [6, с. 1053–1054].

Положення про ставлення у вину державі поведінки, що перевищує повноваження або порушує їх і, як наслідок, спричиняє міжнародну відповідальність, підтверджується арбітражною та судовою практикою.

У справі *Charles S. Stephens and Bowman Stephens (U.S.A.) v. United Mexican States* (1925 р.) комісія з розгляду спору постановила, що «не викликає сумнівів відповідальність держави у цьому випадку за діяльність солдатів у присутності й за наказом начальника. З урахуванням конкретних існуючих умов дії солдатів повинні прирівнюватися до дій Венесуели [7, с. 265].

У справі *Youmans Claim* (1926 р.) Мексика була визнана відповідальною за поведінку деяких своїх військових, які діяли в порушення наказів та замість надання захисту групі американців відкрили вогонь по будинку, де останні ховалися. Комісія з розгляду претензій Мексиканських Сполучених Штатів стверджувала, що мексиканський уряд несе відповідальність за неправомірні дії солдатів, навіть незважаючи на те, що солдати перевищили свої повноваження [8, с. 110].

У рішенні зі справи *Caire* (1929 р.), що стосувалося вбивства французького громадянина, вчиненого двома мексиканськими офіцерами, які після безуспішних спроб вимагання грошей відвезли Кера до місцевої казарми й застрелили, йшлося про те, «що дії цих двох офіцерів, навіть якщо вони й були вчинені з перевищенням їх повноважень <...> і в порушення наказу їхнього начальства, тягнуть за собою відповідальність держави, оскільки вони діяли під прикриттям їхнього статусу як офіцерів і використовували кошти, надані в їхнє розпорядження у зв'язку з таким статусом» [9, с. 516].

У рішенні зі справи *Velasquez Rodriguez v. Honduras* (1988 р.) Міжамериканський суд із прав людини заявив: «Цей висновок не залежить від того, чи порушили орган або посадова особа положення внутрішньодержавного права й вийшли за межі своїх повноважень: згідно з міжнародним правом держава несе відповідальність за дії чи бездіяльність своїх агентів, вчинені або допущені ними в їхній офіційній якості, навіть якщо ці агенти перевищили свої повноваження або порушили внутрішньодержавне право» [10, § 170].

У справі *Sandline International Inc. v Papua New Guinea* (1998 р.), говорилося, що «діяння держави будуть розглядатися як такі, навіть якщо вони вчинені з перевищенням повноважень або є незаконними відповідно до внутрішнього законодавства держави» [11, с. 552].

Т. Мерон (Th. Meron), аналізуючи сутність ставлення у вину у зв'язку з несанкціонованими діями посадових осіб, обґрунтовує ставлення у вину державі таких дій у зв'язку з тим, що ставлення у вину – це «самостійний міжнародно-правовий процес». Він пише: «Якщо з посиланням на внутрішнє право держави встановлено, що дія, вчинена офіційною особою держави, міжнародне право, діючи автономно, можуть поставити у вину цю дію державі незалежно від того, чи підлягає вона ставленню у вину на підставі внутрішнього права». Характерно, що процес ставлення у вину Т. Мерон виводить із теорії примату міжнародного права над національним: «Ставлення у вину є незалежним процесом міжнародного, а не внутрішнього права, і міжнародне право має замінити внутрішнє. Це основа ставлення у вину, і вона може розглядатися як один із найбільш важливих випадків застосування принципу примату міжнародного права» [4, с. 87].

Ця ж позиція висловлюється багатьма юристами-міжнародниками. Наприклад, український вчений В. Репецький зазначає, що нині склалася норма, згідно

з якою кваліфікація діяння держави як міжнародно-протиправного визначається міжнародним правом. Держава не може посилатися на своє внутрішнє право для обґрунтування такої поведінки як правдивої (саме тому законодавство багатьох держав встановлює правило пріоритету норм міжнародних договорів над нормами національного законодавства та обов'язкове коригування законодавства ще в ході підготовчої процедури до укладення міжнародного договору). Це правило відображено також у ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. [12, с. 111].

Необхідно зазначити, що центральним питанням, що виникає під час застосування ст. 7 Проекту статей 2001 р. до несанкціонованої поведінки офіційних органів, є питання про те, чи було відповідне діяння скоєно цим органом в офіційній якості чи ні. На необхідність такого розмежування вказують у ст. 7 такі слова: «якщо цей орган, особа або утворення діють у цій якості». З вищевказаного можна зробити висновок, що зазначена поведінка охоплює тільки дії й бездіяльність органів, які здійснюють свої офіційні функції або роблять вигляд, що вони здійснюють такі функції, а не приватні дії або бездіяльність фізичних осіб, які є органами або агентами держави. Іншими словами, питання полягає в тому, чи діють такі органи під прикриттям офіційних повноважень [2, с. 46].

Випадки, коли посадові особи діють у своїй офіційній якості, нехай навіть і з порушенням закону чи вказівок, слід відрізнити від випадків, коли та чи інша поведінка посадової особи настільки далека від виконання її звичайних функцій, що повинна бути прирівняна до поведінки приватної особи, яке не може бути присвоєно державі. Як було зазначено Трибуналом із врегулювання претензій між Іраном та Сполученими Штатами Америки, все питання в тому, чи вчинено діяння «особами, наділеними державною владою» [2, с. 46].

Висновки. Таким чином, присвоєння в міжнародному праві виступає однією з необхідних умов для існування міжнародної відповідальності, адже для того, щоб привести в дію механізм міжнародної відповідальності, необхідно визначити, чи є вчинене діяння діянням держави. Присвоєння в праві міжнародної відповідальності є правовою операцією, що приписує дії або бездіяльність різних органів державі, через що поведінка вважається її власною й робить державу відповідальною за порушення норм міжнародного права з усіма наслідками, які постають із цього.

Держава є відповідальною за поведінку її агентів, навіть якщо офіційні повноваження були ними перевищені або порушені. Відповідальність держави за міжнародно-протиправні діяння не виключається на тій підставі, що дії, відповідно до її внутрішнього законодавства, виходять за межі встановлених повноважень. Основне питання, яке необхідно вирішити для присвоєння державі поведінки органу держави полягає у встановленні того, чи діє такий суб'єкт саме в офіційній якості, навіть із перевищенням меж службових повноважень і з порушенням вказівок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Third Report on State responsibility, by Mr. Roberto Ago, Special Rapporteur, the internationally wrongful act of the State, source of international responsibility. A/CN.4/246 and Add.1-3 // Yearbook of the International Law Commission. – 1971. – Vol. II. – Part 1. – P. 199–274.
2. 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) // Yearbook of the International Law Commission. – 2001. – Vol. II. – Part 2. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-third session. – P. 31–143.
3. Kelsen H. General Theory of Law and State / H. Kelsen ; Tanslated by A. Wedberg. – Cambridge : Harvard University Press, 1945. – 516 p.
4. Елынычев В. Проблема вменения в международном праве / В. Елынычев // Правоведение. – 1970. – № 5. – С. 83–91.
5. Sixth Report on International Responsibility by Mr. F.V. Garcia-Amador, Special Rapporteur. A/CN.4/134 // Yearbook of the International Law Commission. – 1961. – Vol. II. – P. 1–54.
6. Commentary on the Additional Protocols: of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / C. Pilloud, Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann. – Geneva : Martinus Nijhoff Publishers, 1987. – 1629 p.
7. Charles S. Stephens and Bowman Stephens (U.S.A.) v. United Mexican States (1927) // Reports of International Arbitral Awards. – 1927. – Vol. IV. – P. 265–268.
8. Thomas H. Youmans (U.S.A.) v. United Mexican States (1926) // Reports of International Arbitral Awards. – 1926. – Vol. IV. – P. 110–117.
9. Gustave Caire (France) v. United Mexican States (1929) // Reports of International Arbitral Awards. – 1929. – Vol. V. – P. 516.
10. Velasquez Rodriguez v. Honduras (1988) // Inter-American Court of Human Right. Judgment of 29 July 1988. – 1988. – Ser. C. – № 4.
11. Sandline International Inc v Independent State of Papua New Guinea (1998) // International Law Reports. – 1996. – Vol. 117. – P. 552.
12. Міжнародне публічне право : [підручник] / за ред. В. Репецького. – 2-ге вид. – К., 2012. – 437 с.