

ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РАДИ ЄВРОПИ ЯК МІЖНАРОДНОЇ МІЖУРЯДОВОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

THE FEATURES OF THE COUNCIL OF EUROPE RESPONSIBILITY AS AN INTERNATIONAL INTERGOVERNMENTAL REGIONAL ORGANIZATION

Селезньов В.С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри права Європейського Союзу

та порівняльного правознавства

Національного університету «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена особливостям відповідальності Ради Європи – вторинного суб'єкта міжнародного права. Аналізуються зміст та межі відповідальності за порушення норм міжнародного та національного права. Визначаються особливості обмеження відповідальності Ради Європи.

Ключові слова: європейське право, інститут міжнародної відповідальності, міжнародне право, міжнародні організації, право Ради Європи.

Статья посвящена особенностям ответственности Совета Европы – вторичного субъекта международного права. Анализируются содержание и пределы ответственности за нарушение норм международного и национального права. Определяются особенности ограничения ответственности Совета Европы.

Ключевые слова: европейское право, институт международной ответственности, международное право, международные организации, право Совета Европы.

This article deals with the problem of responsibility of the Council of Europe is a secondary subject of international law. Analyzes the content and the limits of responsibility for violation of international and national law. Defines the features of the limitation of the responsibility of the Council of Europe.

Key words: European law, Institute of international responsibility, international law, international organizations, Council of Europe Law.

Постановка проблеми. Проблема відповідальності Ради Європи полягає у її особливій правовій природі, межах та змісті, що залежать від правової природи самої організації, її системи права, організаційного механізму, імунітетів та привілеїв. Вона ґрунтується на її правосуб'єктності, якою організація наділена установчими документами та міжнародними угодами.

Стан опрацювання. Проблема відповідальності у міжнародному праві досліджувалася М.В. Буроменським, В.Г. Буткевичем, І.І. Лукашук, О.О. Мережко, В.І. Муравйовим, М.Ю. Черкесом та ін. Рада Європи як міжнародна регіональна організація була об'єктом дослідження А.Х. Абашидзе, Т.О. Анцупової, М.М. Гнатівського, Бенуа-Ромер Флоренса та ін. Незважаючи на наявність значної кількості досліджень з проблем відповідальності у міжнародному праві та проблем функціонування Ради Європи, поза увагою залишаються питання відповідальності Ради Європи – унікальної загальноєвропейської міжнародної міжурядової організації.

Метою статті є визначення правової природи, меж та змісту відповідальності Ради Європи як вторинного суб'єкта міжнародного права.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що головний установчий договір організації, Статут Ради Європи, не передбачає регулювання відповідальності Ради Європи перед іншими суб'єктами права, тому підстави для відповідальності Ради Європи варто шукати в інших міжнародних договорах та звичаєвому праві.

Міжнародне право, частиною якого є і право Ради Європи, не встановлює єдиних норм притягнення організації до відповідальності, хоча Комісія з міжнародного права з 2001 р. працює над аналізом проблеми відповідальності міжнародних організацій та формуванням рекомендаційних норм, які є лише нормами загального міжнародного права і не визначають зміст зобов'язань [1].

На проблему відповідальності міжнародних організацій вперше було звернено увагу Комісії міжнародного права у 1963 р. у першій доповіді спецдоповідача А. Ель-Еріана щодо відносин між державами і міжурядовими організаціями

[2]. 12 грудня 2001 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію 56/83, яка в якості додатка містить документ «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння». Суб'єктами права міжнародної відповідальності міжнародні організації визнаються й рішеннями Міжнародного Суду ООН [3; 4].

Варто вважати, що відповідальність міжнародної організації настає після порушення організацією, її інститутами, посадовими особами під час виконання функцій представництва організації норм внутрішнього, міжнародного, національного права.

Загалом визначають такі види відповідальності міжнародних організацій:

- відповідальність з міжнародного публічного права, що виникає за порушення норм, принципів міжнародного публічного права;
- відповідальність з міжнародного приватного права, що виникає за порушення міжнародних договорів, національного права;
- політична відповідальність, яка може мати місце у разі порушення угоди про штаб-квартиру з державою перебування або угод про співробітництво з іншими суб'єктами міжнародного права.
- матеріальна відповідальність може мати місце в результаті заподіяння шкоди суб'єктам як національного, так і міжнародного права в процесі діяльності міжнародної організації.

Для притягнення організації до відповідальності необхідно встановлення факту порушення зобов'язань, визначених принципами міжнародного права, установчими документами та міжнародними угодами з третіми суб'єктами, а також наявності заподіяної шкоди.

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 66/100 «Відповідальність міжнародних організацій» від 9 грудня 2011 р. встановлює такі елементи міжнародного протиправного діяння міжнародних організацій:

- 1) порушення міжнародного права;
- 2) порушення міжнародно-правових зобов'язань міжнародної організації перед іншими суб'єктами [5].

Таким чином, міжнародне право визначає дві підстави притягнення міжнародної організації до відповідальності – порушення норм і принципів міжнародного права та порушення норм договірної права, які міжнародна організація визнала обов'язковими для себе.

Резолюція 66/100 класифікує діяння, що визначаються як порушення міжнародно-правових зобов'язань на тривалі, не-тривалі, у формі бездіяльності та складного діяння.

Відповідальність Ради Європи може виникнути у разі порушення організацією принципів та норм міжнародного права, власного установчого договору, Генеральної угоди про привілеї та імунітети, Спеціальної угоди про місце розташування Ради Європи та інших угод, що встановлюють обов'язки Ради Європи.

Рада Європи може нести відповідальність за порушення принципу невтручання у внутрішню компетенцію держав. Нині принцип невтручання визначений у п. 7 ст. 2 Статуту ООН і в таких авторитетних міжнародних документах, як Декларація про принципи міжнародного права 1970 р., Заключний акт НБСЕ, Декларація ООН про недопустимість втручання у внутрішні справи держав, про обмеження їх незалежності і суверенітету від 21 грудня 1965 р. та інших.

Зміст принципу невтручання у внутрішні справи означає заборону державам і міжнародним організаціям втручатися у внутрішні справи держав і народів у будь-яких формах: збройним, економічним, дипломатичним шляхом з боку однієї держави, декількох держав або під прикриттям міжнародної організації.

Під втручанням у внутрішню компетенцію держав варто розуміти будь-які заходи держав або міжнародних організацій, за допомогою яких останні можуть заважати суб'єкту міжнародного права регулювати відносини, що входять до виключної внутрішньої компетенції.

Для цього принципу має виняток у разі якщо держава добровільно поступається своєю компетенцією на користь міжнародної організації (Європейський Союз) або органу (Європейський суд з прав людини).

Міжнародна організація також може стати порушником принципу поваги прав людини та основних свобод. Становлення та генеза принципу поваги прав людини та основних свобод відбулось у післявоєнний період і пов'язано з прийняттям Статуту ООН.

У преамбулі Статуту члени ООН підтвердили «віру в основні права людини... в рівноправність чоловіків і жінок». У ст. 1 Статуту в якості цілі членів Організації передбачається співпраця між державами «в заохоченні і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, без відмінності раси, статі, мови і релігії» [6].

Преамбула Статуту Ради Європи визначає, що уряди держав створюють організацію, «підтверджуючи свою відданість духовним та моральним цінностям, які є спільним надбанням їхніх народів і справжнім джерелом особистої свободи, політичної свободи та законності, які становлять підвалини кожної справжньої демократії» [7]. Ст. 1 Статуту встановлює, що метою Ради Європи є «досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу» [7].

Також статут Ради Європи встановлює відповідальність статутних органів за реалізацію мети Ради Європи. Так, ст. 15 Статуту встановлює, що головний директивний та виконавчий інститут Ради Європи – Комітет міністрів – «розглядає, за рекомендацією Консультативної асамблеї або за своєю власною ініціативою, заходи, яких необхідно вжити для досягнення мети Ради Європи, включаючи питання про укладення конвенцій або угод і прийняття урядами спільної політики щодо конкретних питань» [7]. Також Комітет міністрів «з урахуванням положень статей 24, 28, 30, 32, 33 і 35 про повноваження Консультативної асамблеї приймає обов'язкові до виконання рішення з усіх питань, що стосуються внутрішніх організацій та процедур Ради Європи» [7]. Окрім цього, Комітет міністрів Ради Європи відповідає за

подання ПАРС на кожній її сесії звітів про свою діяльність разом з відповідною документацією.

Значну частину відповідальності Ради Європи несе Секретаріат організації, що виступає допоміжним органом Ради Європи та найчисельнішим за кількістю службовців в організації. Відповідно до п. d ст. 36 Статуту «жоден співробітник Секретаріату не може утримувати жодну посаду, оплачувану будь-яким урядом, бути членом Консультативної асамблеї чи парламенту будь-якої країни або займатися діяльністю, несумісною з його службовими обов'язками» [7]. Для підтвердження своєї відданості цілям Ради Європи кожен «співробітник Секретаріату робить урочисту заяву, в якій підтверджує свою відданість Раді Європи та рішучість свідомо виконувати свої обов'язки, не піддаючись впливу жодних національних міркувань, а також своє зобов'язання не запитувати та не виконувати вказівки жодного уряду або стороннього для Ради органу щодо виконання його службових обов'язків і утримуватись від будь-яких дій, які можуть зганьбити його як міжнародного службовця, підзвітного виключно Раді» [7].

Від імені Ради Європи з питань укладання договорів, набуття нерухомого та рухомого майна, розпорядження ним та порушення правових процедур діє Генеральний секретар [8], дії або бездіяльність якого можуть порушити питання про наявність порушення права Ради Європи. Також Генеральний секретар зобов'язаний «позбавити будь-яку посадову особу імунітету в усіх випадках, коли, на його думку, імунітет перешкоджає відправленню правосуддя і коли він може бути скасований без шкоди для інтересів Ради Європи. Стосовно Генерального секретаря та заступника Генерального секретаря імунітет має право скасовувати Комітет міністрів» [8].

Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи містить норму про розгляд спорів між приватними особами та організацією щодо відповідальності стосовно отриманих поставок, наданих послуг або придбаного від імені організації нерухомого майна, що «підлягає розгляду в арбітражі, порядок проведення якого визначається в адміністративному розпорядженні, яке Генеральний секретар видає за згодою Комітету міністрів» [8].

Міжнародна організація може бути притягнута до міжнародної відповідальності за порушення законодавства країни перебування її штаб-квартири. Уряди багатьох країн ухвалили законодавчі акти про статус міжнародних організацій, що знаходяться на їх території, та їх службовців, за порушення яких міжнародні організації можуть бути притягнуті до матеріальної відповідальності. Відповідно до такого типу угод міжнародна організація несе відповідальність за протиправні дії своїх виконавчих органів і персоналу.

Резолюція Генеральної Асамблеї Ради Європи № 66/100 встановлює можливість відшкодування шкоди за скоєння міжнародною організацією міжнародного протиправного діяння. Ст. 34 зазначає, що «повне відшкодування шкоди, заподіяної міжнародно-протиправним діянням, здійснюється у формі реституції, компенсації і сатисфакції, будь то окремо або в їх поєднанні» [5].

Одним із документів, що встановлює відповідальність Раді Європі, є Спеціальна угода про розміщення Ради Європі [9]. Угодою відзначається, що правове регулювання Франції розповсюджується на всі приміщення та будови Ради Європи, якщо інше не визначене Генеральною угодою про привілеї та імунітети та цією угодою. Також визначено, що приміщення та будови Ради Європи не можуть використовуватися як притулок для осіб, які розшукуються владою Франції згідно із судовим рішенням. Рада Європи залишає за собою право вилучити, не допустити до приміщень організації будь-яку особу, яка порушує інструкції використання приміщень Ради Європи.

Важливу частину проблеми відповідальності Ради Європи займає діяльність Адміністративного трибуналу Ради Європи, головною метою якого є контроль за дотриманням Радою Європи своїх зобов'язань перед своїми діючими чи звільненими службовцями.

Загальна декларація прав людини встановлює, що кожен громадянин повинен мати засоби правового захисту проти адміністративних актів, які зачіпають його права і законні інтереси негативним чином. У своїй Рекомендації 856 (1979), що стосується співробітників Ради Європи, Парламентська Асамблея врахувала, що «було б неприпустимо для Ради Європи не застосовувати до його власних співробітників принципи, визначені у Конвенції про права людини та Європейській соціальній хартії» [10].

Співробітники Ради Європи мають право притягувати організацію до відповідальності, ґрунтуючи свої вимоги на Положенні про персонал Ради Європи та додатків до нього, свої процесуальні права персонал Ради Європи може знайти у Статуті Адміністративного трибуналу та Правилах-процедурах Адміністративного трибуналу Ради Європи.

Об'єктом оскарження є рішення Комітету міністрів чи Секретаріату, які вони приймали у сфері управління, тобто ті рішення, застосування яких може мати негативний вплив на одного або декількох членів персоналу в питанні про їхні трудові відносини з організацією.

Оскільки оспорюваний акт у більшості випадків є рішенням Генерального секретаря, рішення Трибуналу, як правило, тягне анулювання цього акта, що супроводжується вказівкою на незаконність такого акта. Якщо рішення Генерального секретаря є прийнятим на виконання рішення Комітету міністрів, Адміністративний трибунал може вказати в якості підстави для анулювання незаконність рішення Комітету міністрів, навіть, якщо він не має повноважень анулювати його.

Відповідно до Положення про персонал оскарження дій Ради Європи може відбуватися у три стадії:

1. Розгляд скарги Генеральним секретарем. Скарга подається у тридцятиденний строк у письмовій формі через директорат персоналу. У разі подання скарги поза встановлений строк Генеральний секретар на підставі наданих пояснень приймає мотивоване рішення про прийнятність скарги.

Генеральний секретар має тридцять днів для прийняття рішення, а у разі якщо сторона не отримає рішення у своїй скарзі, вона вважається відхиленою.

2. Консультативний комітет щодо спорів можна вважати другою інституцією, яка може отримувати справи від Генерального секретаря або скаржника. Цей комітет складається з чотирьох представників, два з яких обираються Генеральним секретарем та персоналом Ради Європи. Обрані члени Консультативного комітету є незалежними щодо виконання своїх квазісудових повноважень та приймають рішення виключно на підставі норм організації.

3. У разі повного або часткового непогодження скаржника чи скаржників з рішенням попередніх інстанцій, можна звертатись до Адміністративного трибуналу. Положення про персонал Ради Європи у п.2 ст. 60 встановлює, що у спорах матеріального характеру трибунал має необмежену юрисдикцію. В інших спорах він може анулювати оскаржуваний акт. Він також може зобов'язати Раду Європи виплатити скаржнику компенсацію за збитки в результаті дії оскарженого акта.

ку компенсацію за збитки в результаті дії оскарженого акта.

Рішення Адміністративного трибуналу визначено обов'язковими для сторін справи [11].

Певною проблемою варто вважати й обмеження відповідальності Ради Європи (*Disclaimer*). Рада Європи встановлює обмеження своєї відповідальності перед будь-якими суб'єктами, які використовують веб-сайт організації. У заяві про обмеження відповідальності Ради Європи зазначається, що «Рада Європи не несе будь-якої відповідальності за зміст веб-сайтів» [12], а інформація, що міститься на таких ресурсах:

- має виключно узагальнений характер і не описує конкретну ситуацію будь-якої фізичної або юридичної особи;
- не є в обов'язковому порядку повною, вичерпною, точною або оновленою;
- не становить професійної чи правової оцінки.

Рада Європи попереджає, що іноді в цій інформації зустрічаються посилання на сайти інших організацій і установ, зміст яких Рада Європи не контролює і за які не несе жодної відповідальності. У зв'язку з тим, що веб-сайт організації не є офіційним виданням Ради Європи не гарантує, що матеріали, що з'являються в режимі онлайн, будуть точно відтворювати офіційні документи. Рада Європи не гарантує, що на її веб-сайті немає помилок.

Рада Європи не несе жодної відповідальності за безпеку інформації, яка збирається під час перегляду веб-сайту. До такої інформації Рада Європи відносить: цифрову інтернет-адресу (IP), шляхи пересування по сайту, використовуваний час відвідування програмного забезпечення та інші подібні дані, що зберігаються на серверах Ради Європи. Такі дані не ідентифікують конкретного користувача, ця інформація відповідно до заяви організації потрібна лише для внутрішнього користування в цілях аналізу.

Особисті дані, такі як прізвище, електронна або поштова адреса та інші відомості, які можуть бути повідомлені у разі заповнення формулярів на сайті, не розкриваються, не передаються та не продаються третім особам. Рада Європи зберігає ці дані лише протягом часу, необхідного для їх оброблення, і лише для цілей, для яких було за замовчуванням отримано згоду. Ця інформація не використовується повторно. Ці положення відносяться до всіх веб-сайтів Ради Європи.

Висновки. Виходячи з наведеного варто відзначити, що головна складність відповідальності міжнародних організацій безпосередньо пов'язана з їх природою, з тим, що вони є продуктом узгодження волі держав-засновниць цієї організації.

Відповідно до концепції імунітету міжнародних організацій наділення Ради Європи певними імунітетами необхідно для безперешкодного здійснення своїх статутних функцій. Проте як суб'єкт міжнародного права Рада Європи пов'язана міжнародними зобов'язаннями, покладеними на неї згідно із нормами міжнародного права, її Статутом та міжнародними угодами, учасником яких вона є.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Резолюція Генеральної Асамблеї 56/83 від 12 грудня 2001 р. URL: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/99/PDF/N0147799.pdf>
2. First report on relations between States and inter-governmental organizations, by Mr. Abdullah El-Erian, Special Rapporteur: UN Doc. A/CN.4/161 and Add. 1 / Yearbook of the International Law Commission. 1963. Vol. II. P.159–186. URL: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1963_v2.pdf
3. Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, International Court of Justice Reports, 1980. URL: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/65/065-19801220-ADV-01-00-EN.pdf>
4. The Case Concerning the Obligation to Arbitrate, International Court of Justice Reports, 1988. URL: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/77/6731.pdf>
5. Резолюція Генеральної Асамблеї 66/100 від 9 грудня 2011 р. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/100
6. Статут ООН від 26.06.1945 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010
7. Статут Ради Європи від 05.05.1949 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_001
8. Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_019
9. Special Agreement relating to the Seat of the Council of Europe URL: <https://rm.coe.int/168006373b>
10. The Administrative Tribunal of the Council of Europe – role and jurisdiction /Rapporteur Group on Administrative and Budgetary Questions – CM room (GR-AB-31/03/2005) URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805da408
11. Положення про персонал Ради Європи. URL: http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/WCD/staff_en.asp
12. Disclaimer. URL: <http://www.coe.int/en/web/portal/disclaimer>