

ДЕЛІКТОЗДАТНІСТЬ В ПРАКТИЦІ ЄС

У міжнародному праві питання відповідальності міжнародних організацій не знайшло одного значного вирішення. Воно не регулюється також універсальними конвенційними нормами міжнародного права. Стаття присвячена питанню відповідальності Європейського Союзу. Визначено різновиди відповідальності, що застосовується в практичній діяльності ЄС.

Ключові слова: право ЄС, деліктоздатність міжнародних організацій, відповідальність ЄС.

In the international law the questions of international organizations responsibility have not found unequivocal solution. Neither are they regulated by universal conventional norms of international law. The article is devoted to the issue of the European Union responsibility. The versions of responsibility, applied in EU practice, are specified.

Key words: the EU law, responsibility of the international organizations, responsibility of EU.

Постановка проблеми. Питання відповідальності є одним з найважливіших в міжнародному праві. На врегулювання проблеми відповідальності держав було спрямовано розроблений Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. [1]. На жаль, акт цей є спробою кодифікації лише одного з аспектів відповідальності – відповідальності держав (ст. 57). В той же час міжнародні організації, виступаючи беззаперечним суб'єктом міжнародного права, також є суб'єктами відповідальності. Це відображено і в коментарі до проекту Статей «поняття відповідальності за протиправне поведіння є основним елементом наявності міжнародної правосуб'єктності» [2, с. 5]. Це ж положення підтвердив і Міжнародний Суд ООН у справі про відшкодування збитків, заподіяних на службі ООН. Було зазначено, що ООН «є суб'єктом міжнародного права і здатна мати міжнародні права і обов'язки, вона наділена здатністю відстоювати свої права шляхом пред'явлення міжнародних претензій» [3, с. 179]. В пізнішій справі Суд додатково відзначив, що ООН відповідає за власну поведінку (тобто має деліктоздатність) [4, с. 88–89].

Аналіз досліджень та публікацій. В доктрині зазначають, що питання відповідальності міжнародних організацій не піддається однозначному вирішенню [8, с. 64]. Так, Г.І. Тункін зазначав, що «в ряді випадків міжнародні організації відповідно до постанов своїх статутів не тільки мають право, але й зобов'язані прийняти ті або інші заходи у випадку порушення міжнародного права» [5, с. 476]. Але, як зазначає І.І. Лукашук, навіть ті, хто писав про це, обмежувалися вузьким колом загальних питань. У більшості випадків справа зводилася до загальної фрази про те, що міжнародна організація може бути суб'єктом відносин відповідальності. Досить показово, що у виданій під егідою ЮНЕСКО капітальній колективній праці авторитетних авторів відповідальність міжнародних організацій обійдене мовчанням [6, с. 68–71].

Проблема ускладнюється тим, що практика такої відповідальності міжнародних організацій недостатньо відома (якщо не брати до уваги Суд ООН), а особливо це торкається регіональних організацій. Крім того, треба враховувати різні види відносин між державами-членами і організаціями, встановлених їхніми установчими актами. Аналіз останніх показує, що вони передбачають різні наслідки недотримання зобов'язань організацією відносно держав-членів і останніх – відносно організації.

Мета статті. Ще більше ускладнюється проблема відповідальності міжнародних організацій тим, що часто безпосередню відповідальність за дії під керівництвом організації беруть держави-члени (наприклад, США при бомбардуванні в складі сил НАТО посольства КНР в м. Белграді у 1999 р. [9, с. 116–117]).

Виклад основного матеріалу. Такою підміною суб'єкта відповідальності підривається сама практика реалізації деліктоздатності організацій, як складової їхньої правосуб'єктності. При цьому під відповідальністю міжнародної організації розуміють діяння, чинені організацією за допомогою її органів і посадових осіб. Це положення підтверджується міжнародною практикою, включаючи судову. В консультативному висновку Міжнародного Суду ООН у справі про імунітет від судової юрисдикції спеціального доповідача Комісії із прав людини зазначалося: «Питання про імунітет від судового процесу відрізняється від питання відшкодування за будь-який збиток, заподіяний в результаті дій, вчинених ООН або її співробітниками, що виступають в офіційній якості. Організація Об'єднаних Націй, можливо, буде змушена взяти на себе відповідальність за збиток, заподіяний такими діями» [4, с. 88–89].

Тому, якщо держава передає в розпорядження міжнародної організації своїх посадових осіб для того, щоб вони виступали як посадові особи організації (в тому числі і в інститутах і органах Європейського Союзу), то відповідальність за їхню поведінку несе організація, а не держава, що їх направила. Можна передбачити і гіпотетичний випадок передачі організацією свого органа в розпорядження держави. Однак, на практиці такі випадки не відомі. Тому і їхня правова регламентація навряд чи доцільна, у всякому разі зараз.

Особливим є випадок, коли поведінка органа держави здійснюється на основі резолюції міжнародної організації або в сфері виняткової компетенції організації. Наприклад, Додаток IX

до Конвенції з морського права (1982 р.) передбачає, що організація і її держави-члени при приєднанні до Конвенції повинні зробити «заяву, що визначає стосовно яких з врегульованих Конвенцією питань компетенція передається відповідній організації її державами-членами, які є сторонами в даній Конвенції» (ст. 5.1). Відповідно «сторони, що володіють компетенцією згідно ст. 5 Додатка, будуть відповідати за недотримання зобов'язань або будь-яке інше порушення даної Конвенції» (ст. 6.1). Як бачимо, у випадку передачі компетенції організації, що є стороною в Конвенції, саме вона відповідає за порушення зобов'язань. Доречно зауважити, що цю норму було включено саме виходячи з членства тодішнього Європейського економічного співтовариства.

Для врегулювання всіх цих питань Комісія міжнародного права ООН в 2002 р. розпочала роботу над розробкою теми «Відповідальність міжнародних організацій». Робоча група з цієї теми надала доповідь, в якій визначені основні напрями майбутньої діяльності [7, с. 2]. Передбачається, що за зразок для структури майбутнього проекту статей стане Проект статей про відповідальність держав. Загальні норми Проекту статей 2001 р. при цьому будуть мати значення і для тлумачення спеціальних норм про відповідальність організацій.

Відмінною від такої міжнародно-правної відповідальності є матеріальна відповідальність організації, як юридичної відповідальності. Її зокрема встановлює Конвенція 1972 р. про міжнародну відповідальність за збиток, заподіяний космічними об'єктами, у ст. 23.3 якої організації можуть нести матеріальну відповідальність. Взаємозв'язок двох видів відповідальності часто виникає через те, що збиток може бути частково заподіяний правомірною діяльністю, а частково в результаті порушення зобов'язань про попередження шкідливих наслідків небезпечних видів діяльності.

В свою чергу ЄС, наразі, наділено згідно з Лісабонським договором і міжнародно-правовою правосуб'єктністю, і статусом юридичної особи в державах-членах, а це означає, що він може одночасно нести обидва види відповідальності.

Зокрема, як юридична особа він здатен нести юридичну відповідальність в цивільній, адміністративній та конституційній сферах. Це означає, що проти ЄС можуть подаватися до суду позови, як засіб захисту від порушення прав у приватному праві внаслідок хибних дій ЄС. Ці позови у більшості випадків вимагають компенсації або відшкодування збитків у цивільному порядку [10, с. 150].

Як вказує К.Д. Классен, треба відрізнити міжнародно-правову відповідальність ЄС перед третіми державами та міжнародними організаціями від договірної і позадоговірної відповідальності Союзу (ст. 340 ДФЄС¹) в межах його держав-членів, по відношенню до суб'єктів їхнього національного права, що знаходиться у віданні Союзу і його права [12, с. 278].

За договірною відповідальністю ЄС відповідає за наявності контракту між Союзом та індивідом. Частина 1 ст. 340 встановлює правило, згідно з яким умови договірної відповідальності ЄС визначаються національним правом, що застосовується до контракту. Зазвичай це деякі з положень Цивільного кодексу Бельгії. Такі спори підсудні відповідним національним судам. Юрисдикція Суду ЄС на цю відповідальність не поширюється, окрім випадків його діяльності, як арбітражного органу відповідно до ст. 272 ДФЄС. Стороною у справі в національному суді в таких випадках є ЄС [13, с. 54].

В разі позадоговірної відповідальності передбачається, що вона базується на «загальних принципах, що є спільними для правових систем держав-членів» (ст. 340 ДФЄС), причому саме стосовно неї зазначено, що ЄС відповідає за шкоду, вчинену його інститутами та посадовими особами. Отже, фактично вона базується не на конкретних правових нормах, а на загальному «дусі права» західної цивілізації. На нашу думку, не буде перебільшенням висловити припущення, що позадоговірна відповідальність фактично базується на тих же підставах, що й передбачені в ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН «загальні принципи права визнані цивілізованими націями».

Право ЄС розрізняє особистий проступок та службовий, який регулюється дуже чітко. Поведінка працівника може кваліфікуватися як службовий проступок, якщо вона являє собою «необхідне продовження доручених органів обов'язків» [14].

У рамках позадоговірної відповідальності окрему деліктоздатність має ЄЦБ, що згідно з установчими договорами є окремою юридичною особою, а відповідно згідно з «загальними принципами, що є спільними для правових систем держав-членів», має нести і окрему відповідальність. Цікаво, що теж саме не зазначено щодо агенції ЄС та Євратому, що також є окремими юридичними особами, а отже також мають нести відокремлену від ЄС відповідальність.

Свобода П. звертає увагу на незначну кількість рішень про позадоговірну відповідальність ЄС [15, с. 136]. Усі ці рішення були видані у зв'язку із здійсненням комунітарних нормативних правомочностей у сфері економічної політики, хоч нічого і не заважає Суду констатувати таку відповідальність і в сферах інших політик. Це свідчить про те, що Суд намагається охороняти нормотворчу діяльність ЄС, навіть якщо деякі інтереси можуть нашкочити інтересам особи.

Не встановлено конкретного міжнародного органу, що розглядає загалом питання відповідальності ЄС. Разом з тим встановлено, що Суд ЄС розглядає правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії, Парламенту, ЄЦБ, органів, агенцій та служб ЄС, що мають правові наслідки для третіх сторін (ст. 263 ДФЄС). Отже, питання відповідальності з цих актів він також має розглядати. В той же час це

¹ Договір про функціонування Європейського Союзу [11, с. 350–521].

не торкається актів з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки (ст. 275 ДФЄС). Крім того, питання позадоговірної відповідальності ЄС також розглядає Суд ЄС (ст. 268 ДФЄС). І питання спорів між ЄС та його службовцями також розглядаються цим органом (ст. 270 ДФЄС).

У судовій практиці положення про відшкодування шкоди ЄС були реалізовані, зокрема, в справі *Franex*, де зазначалося, що «суди Європейських співтовариств володіють винятковою юрисдикцією з розгляду і ухвалення рішень у справах з відшкодування збитку, заподіяного Європейським співтовариством...» і «відносно встановлення терміну або розміру збитку за участю будь-якого інституту Європейського співтовариства» [16–21].

Позивачами до Суду ЄС з перерахованих вище випадків виступають держави-члени, Парламент, Рада, Комісія, Рахункова Палата, Європейський центральний банк, Комітет регіонів, фізичні та юридичні особи. Останні – лише, якщо рішення адресовано ним або торкається їх особисто. Відповідно ЄС запровадив специфічну практику відповідальності за нормативні акти, що завдають шкоди окремим особам. Встановлено, що терміном позивної давності за цими позовами є два місяці з дня оприлюднення акту (ст. 263 ДФЄС). Цікаво, що треті держави тут не згадані, хоча акти ЄС можуть торкатися і них (наприклад, введення санкцій). Але судова практика Суду ЄС доводить, що установчі документи ЄС є *res inter alios acta*, становлячи зобов'язання міжнародної організації, які не можуть бути предметом позову третьої країни за міжнародним правом [22–24]. Отже вирішуватися вони мають в рамках Суду ЄС. Терміном позивної давності за позадоговірною відповідальністю ЄС до Суду є п'ять років з часу настання обставин для його пред'явлення (ст. 46 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Щодо сторони, проти якої може бути поданий позов з позадоговірної відповідальності, Суд ЄС постановив, що нею може бути виключно Союз в особі його інституції, яка звинувачується у вчиненні делікту, а не Союз як такий [25]. В той же час до цього, той же орган вважав, що тільки Союз, а не його інституції, володіє правоздатністю [26]. Висловлювалося припущення, що, оскільки Комісія представляє Союз як юридичну особу, будь-який позов, що виникає з вчинення ЄС делікту, має бути поданий саме проти неї, незалежно від того, дії або бездіяльність якої саме інституції спричинили делікт. Суд ЄС не підтримав цієї точки зору [25, с. 1246] з огляду на належне відправлення правосуддя [10, с. 151].

Щодо відповідальності в міжнародному праві, то згідно з установчими договорами встановлено, що укладені Союзом договори обов'язкові для його інституцій та держав-членів (п. 2 ст. 216 ДФЄС), отже і відповідальність вони мають нести солідарну. Як зазначав Т.К. Хартлі, це не стосується угод, укладених згідно з ст. 351 ДФЄС (до набуття чинності установчими договорами), відповідальність за які несуть лише держави-члени. В той же час угоди, до яких ЄС приєднався, стають обов'язковими і для нього і для держав-членів в силу того, що стають частиною його правового порядку [28, с. 193].

Особливі складності створюють змішані угоди, оскільки стосуються компетенції і Союзу і держав-членів. Відповідно постає питання, де провести між ними межу відповідальності за виконання їх норм. Наприклад, коли фінансові зобов'язання за такою угодою є важливим її елементом, а сама фінансова відповідальність падає на держави-члени [29, с. 215]. Т.К. Хартлі робить висновок, що угода обов'язкова для ЄС лише в рамках її компетенції, і отже тут пролягає і межа його відповідальності [28, с. 193]. Треба зазначити, що така ситуація створює суттєві складнощі для третіх держав, які не можуть без рішення Суду ЄС самостійно визначити межу відповідальності Союзу і держав-членів [30, с. 10–11]. Крім того постає проблема ділимості (поділу) договорів. Крім того, треба пам'ятати, що за міжнародним правом норми установчих договорів міжнародних організацій зобов'язують держави-члени лише стосовно самої міжнародної організації в рамках її внутрішнього правопорядку, не створюючи жодних зобов'язань для держав-членів стосовно третіх країн [31, с. 129].

Складність питання полягає ще й в тому, що в міжнародному праві не існує судової установи, обов'язкова юрисдикція якої поширювалась би на спори, стороною яких є міжнародна організація. О.О. Гріненко вказує, що в цьому випадку треті країни опиняються у дискримінаційному становищі, оскільки не існує юридично обов'язкових механізмів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань міжнародними організаціями. У випадку ЄС, наприклад, при відмові у членстві навіть за умови виконання всіх вимог, встановлених європейською угодою про асоціацію [32, с. 84].

В той же час це суперечить одному з фундаментальних принципів міжнародного права: міжнародне протиправне діяння тягне за собою міжнародну відповідальність [33, с. 46]. Тому на практиці, реалізуючи цей принцип, для забезпечення третіх країн ефективним засобом правового захисту, в ЄС було впроваджено позадоговірну практику можливості подавання ними позовів до Суду ЄС [34, с. 13; 35, с. 139–206]. Так, Суд ЄС в справі *Chris International v. Commission* визнав, що Домініканська Республіка, що не є державою-членом ЄС, може подати позов до цього органу [36, с. 417; 37, с. 3605].

Крім того, в рамках угод з третіми країнами спори, в тому числі з питань відповідальності, пов'язані з виконанням угоди, вирішуються в рамках спільних органів (Рад) або мировим посередництвом (ст. 96 Угоди про партнерство і співробітництво ЄС і України).

Висновки. Таким чином, можемо визначити що складовою міжнародної правосуб'єктності ЄС є його деліктоздатність. В той же час треба зазначити, що ЄС має відповідальність не лише в рамках міжнародного права, але й в межах держав-членів ЄС. Проте тут ЄС виступає скоріше як юридична особа. Цей вид відповідальності передбачено установчими договорами, які розглядають її як договірну і позадоговірну (ст. 340 ДФЄС). Питання відповідальності ЄС перед третіми країнами

(саме міжнародно-правову) в рамках угод з третіми країнами має реалізовуватися через Суд ЄС, право на звернення до якого для третіх держав має бути врегульовано в ДФЄС.

Література

1. Резолюція ГА ООН 56/589 от 12 декабря 2001 г.
2. Ответственность государств. Комментарии и замечания, полученные от правительств. Док. ООН: A/CN.4/515.
3. ICJ Reports. 1949. P. 160-189.
4. Решение по делу о расхождениях относительно иммунитета от судебной юрисдикции специального докладчика Комиссии по правам человека // ICJ Reports. 1999. P. 80-97.
5. Тункин Г.И. Теория международного права / Г.И. Тункин. – М., 1970. – 564 с.
6. Лукашук И.И. Право международной ответственности / И.И. Лукашук. – М: Волтер Клуверс, 2004. – 405 с.
7. ILC (LIV)/WG/RIO/WP. 3 June 2002.
8. Brownlie I. International Law at the fiftieth anniversary of the United Nations. General course on International Public Law. / I. Brownlie. – Blanche, 2005. – 234 p.
9. Білоцький С.Д. Миротворчі операції НАТО в Південно-Східній Європі: міжнародно-правовий аспект / С.Д. Білоцький. – К.: Промінь, 2010. – 270 с.
10. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб. / В. Кернз. Пер. з англ. В. С. Ісаковича. – К.: Т-во "Знання", КОО, 2002. – 381 с.
11. Основополагающие акты Европейского Союза: учредительные документы Европейского Союза, Хартия Европейского Союза об основных правах, Лиссабонский договор 2007 г. с комментариями / Ответ. редактор Кашкин С.Ю. – М.: Инфра-М, 2008. – 704 с.
12. Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M. Europarecht. 4. Auflage / T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim. – Munchen : C.H. Beck, 2009. – 576 S.
13. Право Європейського Союзу: Навч. посіб. / Під ред. Р.А. Петрова. – К.: Істина, 2010. – 376 с.
14. Judgment of the Court of 10 July 1969. Claude Sayag and S.A. Zurich v Jean-Pierre Leduc, Denise Thonnon and S.A. La Concorde. Reference for a preliminary ruling: Cour de cassation - Belgium. Case 9-69. / European Court // European Court reports. – 1969. – P. 329.
15. Свобода П. Вступ до європейського права / П. Свобода. Пер. з чеської. – К.: «КІС», 2006. – 280 с.
16. Judgment of the Court of 26 November 2002. Case C-275/00. European Community, represented by the Commission of the European Communities v First NV and Franex NV. Reference for a preliminary ruling: Hof van Beroep te Gent - Belgium. Articles 235 EC, 240 EC and second paragraph of 288 EC - Action for damages - Expert report ordered as an interlocutory measure by a national court as against the European Community - Exclusive jurisdiction of the Community Courts / European Court // European Court reports. – 2002. – P. I-10943.
17. Granaria v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, Case 101/78, / European Union // European Court reports. – 1979. P. 623.
18. Cato v Commission, Case C-55/90 / European Union // European Court reports. – 1992 – P. I-2533.
19. Others v Greece, Case 106/87 / European Union // European Court reports. – 1988. – P. I-5515.
20. Zwartveld and Others, Case C-2/88 IMM / European Union // European Court reports. – 1990. – P. I-3365.
21. Commission v CO.DÉ.MI, Case 318/81 / European Union // European Court reports. – 1982. – P. 1325.
22. Delimitis, Case C-234/89. / European Union // European Court reports. – 1991. – P. I-935.
23. Judgment of the Court of 26 October 1982. Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof - Germany. Free trade agreements - Tax discrimination. Case 104/81. / European Court // European Court reports. – 1982. – P. I-3641.
24. Judgment of the Court of 30 September 1987. Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart - Germany. Association agreement between the EEC and Turkey - Freedom of movement for workers. Case 12/86. / European Court // European Court reports. – 1987. – P. I-3719.
25. Judgment of the Court of 19 March 2002. Commission of the European Communities v Ireland. Failure by a Member State to fulfil its obligations - Failure to adhere within the prescribed period to the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works (Paris Act of 24 July 1971) - Failure to fulfil obligations under Article 228(7) of the EC Treaty (now, after amendment, Article 300(7) EC) in conjunction with Article 5 of Protocol 28 to the EEA Agreement. Case C-13/00. / European Court // European Court reports. – 2002. – P. I-2943.
26. Judgment of the Court of 13 November 1973. Wilhelm Werhahn Hansmühle and others v Council of the European Communities. Joined cases 63 to 69-72. / European Court // European Court reports. – 1973. – P. 1229.
27. Judgment of the Court of 12 July 1957. Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community. Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57. / European Court // European Court reports. English special edition – P. 39.
28. Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества / Т.К. Хартли. Пер. с англ. – М.: Закон и право, Юнити, 1998. – 703 с.
29. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В.І. Муравйов. – К.: Академ-Прес, 2002. – 426 с.
30. Lenaerts K., De Smijter E. The European Community's Treaty-Making Competence / K. Lenaerts, E. De Smijter // Yearbook of European Law. – 1998. – № 18. – P. 1-57.
31. Sixth Report on the Question of Treaties Concluded between States and International Organizations and International Organizations or between Two or More International Organizations, by Mr. Paul Reuter, Special Rapporteur // Yearbook of the International Law Commission, 1977, vol. II, part I, p. 119 (A/CN.4/SER.A/1977/Ad.19Part.1), p. 129.
32. Гріненко О.О. Договори про приєднання нових держав до Європейського Співтовариства (Договори про асоціацію) / О.О. Гріненко // Український часопис міжнародного права. – №3. – 2007. – С. 83–91.
33. International Law Commission Commentaries to the ILC Draft Articles on Responsibility of International Organizations // Report of the ILC on the work of its 55th Session, Supplement No. 10 (A/58/10), chp. IV., 2003, p. 46.
34. Zemer L., Pardo S. Justice & Foreign Affairs: Taking the European Neighbourhood Partner Countries to the European Court of Justice / L. Zemer, S. Pardo // Cardozo Journal of International and Comparative Law. – Vol. 14. – 2006. – P. 7-18.
35. Lenaerts K., Arts D. Procedural Law of the European Union / K. Lenaerts, D. Arts. – London : Sweet & Maxwell, 1999. – 209 p.
36. Order of the Court of 23 February 1983. Chris International Foods Ltd v Commission of the European Communities. Admissibility of Dominica's intervention. Joined cases 91/82 and 200/82. / European Court // European Court reports. – 1983. – P. I-417.
37. Judgment of the Court of 29 June 1993. Government of Gibraltar v Council of the European Communities. Action for annulment of a directive - Authorization of scheduled inter-regional air services. Case C-298/89. / European Court // European Court reports. – 1993. – P. I-3605.