Глава VIII

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

A. Введение

458. На своей пятьдесят второй сессии в 2000 году Комиссия постановила включить тему "Ответственность международных организаций" в свою долгосрочную программу работы[399].

459. В пункте 8 своей резолюции 55/152 от 12 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению решение Комиссии в отношении ее долгосрочной программы работы и план разработки новых тем, содержащийся в приложении к докладу Комиссии Ассамблее о работе ее пятьдесят второй сессии.

460. В пункте 8 своей резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея просила Комиссию начать работу над темой "Ответственность международных организаций" с должным учетом замечаний правительств.

B. Рассмотрение темы на данной сессии

461. На данной сессии на своем 2717-м заседании, состоявшемся 8 мая 2002 года, Комиссия постановила включить эту тему в свою программу работы.

462. На этом же заседании Комиссия учредила Рабочую группу по этой теме[400].

463. Кроме того, на этом же заседании Комиссия назначила г-на Джорджо Гая Специальным докладчиком по этой теме.

464. На своем 2740-м заседании, состоявшемся 2 августа 2002 года, Комиссия рассмотрела и утвердила доклад Рабочей группы (A/CN.4/L.622), который воспроизводится в разделе C, ниже.

C. Доклад Рабочей группы

1. Сфера охвата темы

a) *Концепция ответственности*

465. Комиссия использовала термин "ответственность" в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния[401] [далее "ответственность государств"] со ссылкой на последствия по международному праву международно-противоправных деяний. Следует исходить из того, что значение термина "ответственность" в рамках новой темы охватывает по меньшей мере ту же самую концепцию. Таким образом, данное исследование должно охватывать ответственность, которую несут международные организации за свои противоправные деяния. Следуя логике, сфера охвата должна охватывать также смежные вопросы, которые не рассматривались в статьях об ответственности государств: например, как отмечалось в пункте 4 комментария к статье 57, "случаи, когда действующим лицом является международная организация, но при этом государство несет ответственность в силу своего участия в поведении этой организации или в силу своего членства в этой организации"[402].

466. Статьи об ответственности государств преследуют цель закрепления лишь норм общего международного права и не затрагивают "условий наличия международно-противоправного деяния" и вопросов, касающихся "содержания международной ответственности государства или ее имплементации", которые "определяются специальными нормами международного права" (статья 55). Аналогичный подход, как представляется, является оправданным применительно к международным организациям. Этот выбор не исключает возможности того, что некоторые ориентиры для определения общих норм могут быть заимствованы из "специальных норм" и соответствующей практики в сфере имплементации. Аналогичным образом общие нормы международного права могут являться полезными для разработки "специальных норм" организации.

467. Ответственность международных организаций может возникать в отношении государств, являющихся или не являющихся членами организации. В случае международных организаций, не носящих универсальный характер, более вероятны ситуации, когда ответственность может возникать в отношении государств, не являющихся их членами. Что касается государств-членов, то многочисленные формы отношений, существующих между международными организациями и государствами-членами, и применимость к этому вопросу многих специальных норм – в основном касающихся соответствующих "правил организации" – в случае несоблюдения обязательств международной организацией по отношению к ее государствам-членам или государствами-членами по отношению к организации, возможно, ограничит значимость общих норм в этом отношении. Вместе с тем, вопросы, касающиеся ответственности за международно-противоправные деяния, не следует исключать из исследования данной темы лишь по той причине, что они возникают между международной организацией и ее государствами-членами.

468. Вопросы, касающиеся ответственности международных организаций, часто увязываются с вопросами,

---

[399] *Ежегодник.., 2000 год,* том II (часть вторая), глава IX, пункт 729, стр. 158.

[400] Состав Рабочей группы см. в подпункте *b* пункта 10, выше.

[401] *Ежегодник.., 2001 год,* том II (часть вторая), пункт 76, стр. 26.

[402] Там же, стр. 173.

касающимися их материальной ответственности в соответствии с международным правом, например вопросами, касающимися ущерба, причиненного космическими объектами, за который международные организации могут нести ответственность в соответствии с пунктом 3 статьи XXII Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, и, возможно, также в соответствии с параллельной нормой общего международного права или в силу применения общих принципов права. Вопросы, касающиеся ответственности и материальной ответственности, оказываются довольно часто взаимосвязанными, поскольку ущерб может быть причинен отчасти в результате законных видов деятельности и отчасти вследствие нарушения обязательств по предотвращению или других обязательств. Однако, поскольку Комиссия выделила международную ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, в качестве отдельной темы, которая находится на рассмотрении в настоящее время, на данный момент представляется предпочтительным отложить рассмотрение вопросов, касающихся материальной ответственности международных организаций, до тех пор, пока не будут получены результаты работы Комиссии в связи с данным исследованием, и не рассматривать такие вопросы в контексте ответственности международных организаций.

b) *Концепция международных организаций*

469. Конвенции, принятые под эгидой Организации Объединенных Наций, ограничивают значение термина "международные организации" межправительственными организациями, а именно организациями, учрежденными государствами посредством договора или в исключительных случаях (как в случае ОБСЕ) без договора. Так, например, пункт 1 *i* статьи 2 Венской конвенции 1986 года гласит, что "«международная организация» означает межправительственную организацию". Эта концепция, несомненно, охватывает большинство образований, в отношении которых могут возникать вопросы, касающиеся ответственности по международному праву. Следует предполагать, что международное право наделяет эти международные организации правосубъектностью, поскольку в противном случае их поведение приписывалось бы их членам и не возникало бы никаких вопросов, касающихся ответственности организации по международному праву.

470. Приведенное выше определение международных организаций охватывает образования, характер которых может существенно различаться. Членский состав, функции, порядок обсуждения вопросов и возможности, которыми они располагают, различаются столь существенно, что применительно к ответственности, возможно, было бы неоправданно стремиться найти общие правила, применяющиеся ко всем межправительственным организациям, в особенности в отношении вопроса об ответственности, которая может возникать для государств в связи с деятельностью организации, членами которой они являются. Возможно, необходимо разработать особые нормы для различных категорий международных организаций.

471. Членами некоторых международных организаций, таких, как Всемирная туристская организация, являются, помимо государств, негосударственные образования. В исследовании можно было бы рассмотреть вопросы об ответственности, возникающей также в отношении организаций такого типа. Вопрос об ответственности членов организации, не являющихся государствами, не обязательно следует рассматривать непосредственно, однако его можно было бы принять во внимание в той мере, в которой он затрагивает ответственность государств-членов.

472. Сфера охвата данной темы была бы значительно расширена, если бы исследование охватывало также организации, создаваемые государствами в соответствии с их национальными законами, например в соответствии с нормами внутригосударственного права конкретного государства, и неправительственные организации. Таким образом, пожалуй, представляется предпочтительным оставить в стороне вопросы, связанные с ответственностью организаций этого типа, по крайней мере временно.

2. Взаимосвязь между темой ответственности международных организаций и статьями об ответственности государств

473. Формально проект статей об ответственности международных организаций должен являться самостоятельным текстом, не зависящим от статей об ответственности государств. Это не обязательно исключает возможность включения в новый текст общей ссылки на нормы, принятые в контексте темы ответственности государств, и разработки конкретных положений по вопросам, которые было невозможно адекватно рассмотреть с помощью такой ссылки, равно как и возможность оставления некоторых из этих вопросов незатронутыми. Этот подход позволил бы подготовить относительно короткий текст, в котором освещались бы конкретные вопросы. Однако при этом возникала бы опасность недооценки конкретных аспектов данной темы, в особенности в тех случаях, когда существует мало практических примеров, касающихся международных организаций. Некоторые вопросы, в связи с которыми статьи об ответственности государств отражают нормы обычного международного права в отношении государств, могут лишь являться предметом прогрессивного развития в отношении международных организаций. Независимо от того, какой подход будет избран для подготовки данного текста, конкретные аспекты данной темы потребуется исследовать с большой осмотрительностью.

474. Рассматриваемую ситуацию нельзя полностью отождествлять с ситуацией, которая сложилась в отношении права договоров. В этой сфере задолго до завершения Комиссией своей работы в отношении международных организаций была принята и вступила в силу кодификационная конвенция, касающаяся договоров между государствами; кроме того, на Конференции Организации Объединенных Наций по праву договоров 1986 года был сделан вывод о том, что нормы, регулирующие договоры международных организаций, следует в большинстве отношений привести в соответствие с

нормами, закрепленными в Венской конвенции 1969 года. В результате многие положения этой Конвенции были воспроизведены в тексте Венской конвенции 1986 года. В связи с этим не могло не возникнуть критическое замечание о том, что это не было необходимым: в целом было бы достаточно сказать, что те положения, которые применимы к государствам, считаются применимыми и к международным организациям. В сфере ответственности складывается иная картина. Статьи, касающиеся государств, были рекомендованы вниманию государств резолюцией 56/83 Генеральной Ассамблеи, однако принятие решения о том, что следует делать с ними впоследствии, было отложено. Можно утверждать, что вопросы, относящиеся к сфере ответственности международных организаций, являются более многочисленными, чем вопросы, относящиеся к договорам. Таким образом, разработка всеобъемлющего текста является более оправданной, по крайней мере на данный момент, в случае ответственности, чем в случае права договоров.

475. Учитывая качество результатов длительной работы, завершенной Комиссией в ходе ее пятьдесят третьей сессии, а также необходимость обеспечения определенной последовательности в деятельности Комиссии, потребуется постоянно принимать во внимание статьи об ответственности государств. Их следует рассматривать как источник вдохновения независимо от того, являются ли аналогичные решения оправданными применительно к международным организациям. Более точное определение того, что прежде всего касается международных организаций, а также события, которые будут иметь место в связи со статьями об ответственности государств, покажут, являются ли оправданными ссылки на нормы, применимые к государствам, в связи с частью рассматриваемой темы. Хотя начальная часть работы Комиссии по теме об ответственности международных организаций затрагивает вопросы, которые, несомненно, являются специфическими, опасность появления необходимости менять формулировки части текста будет в любом случае уменьшена.

3. Вопросы присвоения

476. Один из вопросов, который в наибольшей степени рассматривался на практике в связи с ответственностью международных организаций, касается присвоения противоправного поведения либо организации, либо ее государствам-членам, либо некоторым из них. В некоторых случаях можно предположить, что поведение может быть присвоено как организации, так и ее государствам-членам. В пункте 5 комментария к статье 57 статей об ответственности государств отмечалось, что "статья 57 не исключает из сферы охвата настоящих статей никакого вопроса, связанного с ответственностью государства за его собственное поведение, то есть за поведение, присваиваемое ему в соответствии с главой II части первой, которое не является поведением какого-либо органа международной организации"[403]. Тем не менее приведенная выдержка из комментария не означает, что поведение государственного органа будет обязательно присвоено государству, о чем могло бы сложиться впечатление при прочтении статьи 4. В пункте 3 комментария к статье 57 упоминается об исключительном случае, когда "государство передает в распоряжение международной организации своих должностных лиц, чтобы они выступали в роли должностных лиц этой организации или функционировали как ее орган, и ответственность за их поведение несет указанная организация, а не направившее их государство. В этом случае настоящие статьи на такое поведение не распространяются"[404].

477. Случай, когда государственный орган "одолжен" международной организации, является не единственным, когда возникает вопрос о том, следует ли присваивать поведение государственного органа государству или организации. Возможно, потребуется также рассмотреть случаи, когда поведение органа государства санкционировано международной организацией или имеет место в той области, на которую распространяется исключительная компетенция организации. Например, в пункте 1 статьи 5 приложения IX к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву говорится, что при присоединении к Конвенции организация и ее государства-члены обязаны сделать "заявление, конкретно указывающее вопросы, регулируемые настоящей Конвенцией, в отношении которых данной организации передана компетенция ее государствами-членами, являющимися участниками настоящей Конвенции"; в соответствии с пунктом 1 статьи 6 "участники, обладающие компетенцией согласно статье 5 настоящего Приложения, несут ответственность за невыполнение обязательств или любое другое нарушение настоящей Конвенции". Эти вопросы, несомненно, заслуживают более глубокого изучения, чем на момент написания комментария к статье 57 об ответственности государств.

4. Вопросы, касающиеся ответственности государств-членов за поведение, присваиваемое международной организации

478. Вопрос о том, могут ли государства нести ответственность за деятельность международных организаций, членами которых они являются, является, пожалуй, наиболее спорным вопросом в рамках рассматриваемой темы. Поскольку он частично связан с вопросом о присвоении, возможно, было бы предпочтительным рассмотреть его сразу же после этого вопроса. Некоторые случаи ответственности государств-членов имеют параллели в главе IV части первой статей об ответственности государств. В этой главе, которая касается отношений между государствами, рассматриваются лишь случаи, когда одно государство оказывает помощь или содействие другому государству, осуществляет руководство другим государством или контроль над ним или принуждает другое государство в связи с совершением международно-противоправного деяния. Ответственность государств-членов может возникать и при других обстоятельствах. Как уже отмечалось, различия в структуре и функциях международных организаций могут

---

[403] Там же.

[404] Там же.

приводить к различным решениям рассматриваемого в настоящее время вопроса.

479. В тех случаях, когда государства несут ответственность за международно-противоправное деяние, за которое также несет ответственность международная организация, членами которой они являются, необходимо установить, идет ли речь о совместной или о совместной и индивидуальной ответственности или имеет место случай, когда ответственность государств-членов является лишь второстепенной.

480. Один из вопросов, в связи с которым сложилась практика, хотя и ограниченная, и который, вероятно, потребуется рассмотреть, касается ответственности государств-членов в случае несоблюдения обязательств, взятых международной организацией, которая впоследствии была распущена. С другой стороны, в связи с вопросом о правопреемстве между международными организациями возникает ряд вопросов, которые, как представляется, не затрагиваются темой ответственности международных организаций и могут быть оставлены в стороне.

5. Другие вопросы, касающиеся возникновения ответственности международной организации

481. Статьи об ответственности государств служат ориентиром при определении структуры остальных частей, касающихся возникновения ответственности международных организаций. Таким образом, в этой связи потребуется последовательно рассмотреть вопросы, касающиеся нарушения международных обязательств, ответственности организации в связи с деяниями другой организации или государства и обстоятельств, исключающих противоправность, включая отказы как одну из форм согласия.

482. Если будет сочтено, что поведение органа государства присваивается тому же государству даже в том случае, когда оно санкционировано международной организацией, вопрос о том, несет ли тогда организация ответственность, потребуется рассматривать с учетом того, имела ли место помощь или содействие, руководство и контроль или принуждение государства со стороны организации в связи с совершением международно-противоправного деяния.

6. Вопросы, касающиеся содержания и имплементации международной ответственности

483. Части вторая и третья статей об ответственности государств касаются лишь содержания ответственности государства по отношению к другому государству и имплементации ответственности в отношениях между государствами. Пункт 2 статьи 33 гласит, что часть вторая "не затрагивает любого права, вытекающего из международной ответственности государства, которое может непосредственно приобретаться любым лицом или образованием, иным чем государство". Хотя в комментарии к статье 33 не содержится конкретного упоминания о международных организациях, представляется очевидным, что их можно рассматривать в качестве субъектов, иных чем государства, по отношению к которым государство может нести ответственность.

484. Представляется логичным расширить сферу охвата исследования до правовых последствий международно-противоправных деяний международной организации. Именно это имеется в виду под "содержанием международной ответственности" в статьях об ответственности государств. Если в новом проекте статьи будет использован подход, аналогичный подходу, избранному в части второй статей об ответственности государств, то не потребуется уточнять, принадлежат ли права, соответствующие обязанностям несущей ответственность организации, государству, другой организации или лицу или образованию, иному чем государство или организация.

485. Хотя новая тема касается вопроса об ответственности международных организаций, она не охватывает вопросов, касающихся требований, которые международные организации могут выдвигать против государств. Однако в той мере, в какой она охватывает требования, которые международные организации могут выдвигать против других организаций, некоторые вопросы, касающиеся требований в отношении государств, будут охватываться хотя бы по аналогии. В связи с имплементацией ответственности организаций возник бы ряд конкретных проблем, если бы она охватывала также требования, предъявляемые организациями. Например, может возникнуть вопрос о том, имеет ли право организация ссылаться на ответственность в случае нарушений обязательств, существующих перед международным сообществом в целом, а также могут ли организации прибегать к контрмерам. Что касается последнего аспекта, то, возможно, необходимо также рассмотреть соответствующие роли организации и ее государств-членов в принятии контрмер. Как уже отмечалось ранее, решение этих вопросов будет иметь последствия для требований, которые организации могут выдвигать против государств. Потребуется также рассмотреть вопрос о том, кто именно будет иметь право ссылаться на ответственность от имени организации. Учитывая сложность некоторых из этих вопросов, на нынешнем этапе, возможно, было бы целесообразно оставить открытым вопрос о том, должно ли исследование включать вопросы, касающиеся имплементации ответственности международных организаций, и если да, следует ли в нем рассматривать лишь требования государств или также требования международных организаций.

7. Урегулирование споров

486. Тот факт, что статьи об ответственности государств не содержат положений, касающихся урегулирования споров, как представляется, свидетельствует о том, что следовало бы избрать аналогичный подход в отношении ответственности международных организаций. Этот вопрос потребуется рассмотреть вновь, если в будущем Генеральная Ассамблея примет решение о принятии конвенции по вопросу об ответственности государств. Однако, проект статей об ответственности международных организаций будет формально представлять собой независимый текст, и маловероятно (хо-

тя практически и возможно), что подход, ведущий к принятию конвенции, будет использован лишь в отношении последней темы. Кроме того, один из аргументов в пользу рассмотрения урегулирования споров, касающихся ответственности международных организаций, вытекает из поддерживаемой многими точки зрения о необходимости совершенствования методов урегулирования таких споров. На данном этапе рассмотрение вопроса о том, следует ли разрабатывать положения об урегулировании споров, было бы лучше отложить, без ущерба для принятия решения о возможном включении таких положений.

8. Практика, которую следует принять во внимание

487. Некоторые из наиболее известных дел, касающихся субсидиарной ответственности государств-членов за поведение международной организации, связаны с коммерческими контрактами, заключенными организацией с частными сторонами. Возникавшие в связи с этим вопросы в основном рассматривались в соответствии с национальными законами или общими принципами права. Дела подобного типа затрагивают вопросы, которые по своему характеру полностью отличаются от вопросов, связанных с ответственностью по международному праву: например, вопросы, касающиеся применимых норм права, существования законодательства, обеспечивающего осуществление положений документа, на основании которого была создана международная организация, или иммунитета организации. Следовательно, было бы необоснованно расширять сферу охвата исследования об ответственности международных организаций до вопросов ответственности, которые не возникают по международному праву. Вместе с тем соответствующие судебные или арбитражные решения содержат некоторые элементы, представляющие интерес для исследования вопроса об ответственности по международному праву. Например, в заключениях лорда Темплемана и лорда Оливера Эйлмертонского в рамках принятого в 1989 году Палатой лордов решения по делу *J. H. Rayner Ltd.* v. *Department of Trade*[405] содержится ряд неожиданных замечаний по вопросам, касающимся ответственности государств-членов по международному праву; кроме того, аргументы, приведенные в отношении национальных законов, могут содержать целый ряд полезных элементов для проведения аналогии. С учетом последней перспективы следует рассмотреть судебные и арбитражные решения, касающиеся коммерческих контрактов.

9. Рекомендация Рабочей группы

488. Учитывая важность получения доступа к ранее не публиковавшимся материалам, Рабочая группа рекомендует секретариату связаться с международными организациями с целью сбора соответствующих материалов, особенно по вопросам присвоения и ответственности государств-членов за поведение, которое присваивается международной организации.

---

[405] *J. H. Rayner (Mincing Lane) Ltd.* v. *Department of Trade and Industry and Others and Related Appeals, ILR,* vol. 81, p. 671, at pp. 676 and 684.