Глава IV

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

A. Введение

41. На своей пятьдесят второй сессии в 2000 году Комиссия постановила включить тему "Ответственность международных организаций" в свою долгосрочную программу работы[14]. 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. В пункте 8 своей резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 года Ассамблея просила Комиссию начать работу над темой "Ответственность международных организаций".

42. На своей пятьдесят четвертой сессии, в 2002 году, Комиссия постановила включить эту тему в свою программу работы и назначила г-на Джорджо Гая Специальным докладчиком по этой теме[15]. На той же сессии Комиссия учредила Рабочую группу по этой теме[16]. В своем докладе[17] Рабочая группа кратко рассмотрела сферу охвата темы, взаимосвязь между новым проектом и проектами статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятых Комиссией на ее пятьдесят третьей сессии[18], вопросы присвоения, вопросы, касающиеся ответственности государств-членов за поведение, присваиваемое международной организации, и вопросы, касающиеся содержания международной ответственности, имплементации ответственности и урегулирования споров. В конце своей пятьдесят четвертой сессии Комиссия утвердила доклад Рабочей группы[19].

B. Рассмотрение темы на данной сессии

43. На своей нынешней сессии Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика (A/CN.4/532).

44. В первом докладе Специального докладчика был проведен обзор предыдущей работы Комиссии, касающейся ответственности международных организаций, начиная с работы Комиссии над темой взаимоотношений между государствами и международными организациями, в рамках которой вопрос об ответственности международных организаций был выделен еще в 1963 году[20]. В дальнейшем этот вопрос рассматривался в контексте работы над темой об ответственности государств, однако в то время было решено не включать его в данную тему. В докладе пояснялось, что даже несмотря на то, что рассмотрение темы об ответственности международных организаций было отложено, некоторые из наиболее спорных вопросов, касающихся ответственности международных организаций, уже были обсуждены Комиссией в контексте рассмотрения ею темы, которая в дальнейшем получила название "Ответственность государств за международно-противоправные деяния". Работа Комиссии над темой об ответственности государств не может не повлиять на исследование по этой новой теме, и было бы разумным применить к вопросам, сходным с вопросами, касающимися государств, такой же подход. Этот подход не предполагает, что наличие в этих двух темах аналогичных вопросов будет обязательно приводить к аналогичным решениям. Цель состоит лишь в предположении, что если исследование, посвященное особым вопросам, касающимся международных организаций, даст результаты, которые не будут отличаться от результатов, достигнутых Комиссией при анализе ответственности государств, то необходимо будет следовать модели проекта статей об ответственности государств как с точки зрения общего наброска, так и при формулировании текста.

45. В первом докладе Специального докладчика рассматривалась сфера охвата работы над этой темой и общие принципы, касающиеся ответственности международных организаций и вопросов, соответствующих тем вопросам, которые были рассмотрены в главе I (Общие принципы, статьи 1–3) проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Он предложил три проекта статей: статья 1 (Сфера охвата настоящих проектов статей)[21], статья 2 (Употребление терминов)[22] и статья 3 (Общие принципы)[23].

---

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

[15] *Ежегодник.., 2002 год,* том II (часть вторая), пункты 461 и 463.

[16] Там же, пункт 462.

[17] Там же, пункты 465–488.

[18] См. сноску 6, выше.

[19] *Ежегодник.., 2002 год,* том II (часть вторая), пункт 464.

[20] *Ежегодник.., 1963 год*, том II, документ A/CN.4/161 и Add.1, пункт 172, стр. 184 англ. текста.

[21] Статья 1 гласит:

Статья 1. Сфера охвата настоящих проектов статей

Настоящие проекты статей касаются вопроса о международной ответственности международной организации за деяния, которые являются противоправными по международному праву. Они также касаются вопроса о международной ответственности государства за поведение международной организации.

[22] Статья 2 гласит:

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей термин "международная организация" означает организацию, в число членов

46. Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика на своих 2751–2756-м и 2763-м заседаниях, состоявшихся 5–9, 13 и 27 мая 2003 года.

47. На своем 2756-м заседании Комиссия, передала проекты статей 1 и 3 в Редакционный комитет и учредила Рабочую группу открытого состава для рассмотрения проекта статьи 2.

48. На своем 2763-м заседании Комиссия рассмотрела доклад Рабочей группы по проекту статьи 2[24] и передала текст этой статьи, сформулированный Рабочей группой, в Редакционный комитет.

49. Комиссия рассмотрела и приняла доклад Редакционного комитета по проектам статей 1, 2 и 3 на своем 2776-м заседании, состоявшемся 16 июля 2003 года (см. пункт 53, ниже).

50. На своем 2784-м заседании, состоявшемся 4 августа 2003 года, Комиссия утвердила комментарии к вышеупомянутым проектам статей (см. пункт 54, ниже).

51. На своем 2756-м заседании Комиссия учредила Рабочую группу открытого состава для оказания помощи Специальному докладчику в подготовке его следующего доклада. Рабочая группа провела одно заседание.

52. С учетом тесной взаимосвязи между этой темой и работой международных организаций Комиссия на 2784-м заседании обратилась к Секретариату с просьбой ежегодно направлять главу по этой теме, содержащуюся в докладе Комиссии Генеральной Ассамблее о работе ее сессии, Организации Объединенных Наций, ее специализированным учреждениям и некоторым другим международным организациям для получения от них соответствующих комментариев.

C. Тексты проектов статей об ответственности международных организаций, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке

1. Тексты проектов статей

53. Ниже воспроизводятся тексты проектов статей, принятые Комиссией до настоящего времени в предварительном порядке.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Статья 1. Сфера охвата настоящих проектов статей

1. Настоящие проекты статей применяются к международной ответственности международной организации за деяние, которое является противоправным по международному праву.

2. Настоящие проекты статей также применяются к международной ответственности государства за международно-противоправное деяние международной организации.

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей термин "международная организация" означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования.

Статья 3. Общие принципы

1. Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации.

2. Международно-противоправное деяние международной организации имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

a) присваивается международной организации по международному праву; и

b) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этой международной организации.

2. Тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые на пятьдесят пятой сессии Комиссии

54. Ниже воспроизводятся тексты проектов статей с комментариями к ним, принятые на пятьдесят пятой сессии Комиссии.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Статья 1. Сфера охвата настоящих проектов статей

1. Настоящие проекты статей применяются к международной ответственности международной

которой входят государства, постольку поскольку она, выступая в своем собственном качестве, осуществляет определенные публично-правовые функции.

[23] Статья 3 гласит:

Статья 3. Общие принципы

1. Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации.

2. Международно-противоправное деяние международной организации имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

a) присваивается международной организации по международному праву; и

b) представляет собой нарушение международного обязательства этой международной организации.

[24] Текст статьи 2 в том виде, как он сформулирован Рабочей группой, гласит:

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей термин "международная организация" означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью [отличной от правосубъектности ее членов]. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования.

организации за деяние, которое является противоправным по международному праву.

2. Настоящие проекты статей также применяются к международной ответственности государства за международно-противоправное деяние международной организации.

Комментарий

1) Сфера охвата проектов статей определена в статье 1 таким образом, чтобы она носила максимально всеобъемлющий характер и была четко очерчена. Статья 1 охватывает все вопросы, которые подлежат рассмотрению в последующих статьях, однако это отнюдь не исключает других возможных вариантов их решения. Так, например, упоминание в пункте 2 о международной ответственности государства за международно-противоправное деяние международной организации не означает, что такая ответственность будет считаться существующей.

2) Для целей проектов статей в статье 2 дается определение термина "международная организация". Оно способствует более четкой делимитации сферы охвата проектов статей.

3) Ответственность международной организации может вытекать из различных систем права. В национальном суде физическое или юридическое лицо, вероятно, будет ссылаться на ответственность или материальную ответственность организации по тому или иному внутреннему закону. Упоминание в пункте 1 статьи 1 и по всему тексту проектов статей о международной ответственности дает четко понять, что проекты статей касаются лишь международно-правового аспекта проблемы и что в них рассматривается вопрос об ответственности международной организации в соответствии с таким правом. Таким образом, проекты статей не охватывают ответственность и материальную ответственность по внутригосударственному праву как таковую. Это отнюдь не исключает возможности применения определенных принципов или норм международного права, когда вопрос об ответственности или материальной ответственности организации рассматривается в национальном суде.

4) Пункт 1 статьи 1 охватывает случаи, когда для международной организации возникает международная ответственность. Чаще всего она возникает тогда, когда организация совершает международно-противоправное деяние. Однако бывают и другие ситуации, при которых международная организация может быть призвана к ответственности. Например, можно представить себе случаи, аналогичные тем, о которых идет речь в главе IV части первой проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния[25]. Так, на международную организацию может быть возложена ответственность, если она помогает или содействует другой организации или государству в совершении международно-противоправного деяния или если она руководит другой организацией или государством и осуществляет контроль над этой организацией или государством для совершения такого деяния, или же, если она принуждает другую организацию или государство к совершению какого-либо деяния, которое, если бы не принуждение, являлось бы международно-противоправным деянием. Другой случай, когда на международную организацию может быть возложена ответственность, – это случай, когда международно-противоправное деяние совершается другой международной организацией, членом которой является первая международная организация.

5) Упоминание в пункте 1 о деяниях, которые являются противоправными по международному праву, означает, что в проектах статей не рассматривается вопрос о материальной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. Принятое Комиссией применительно к государствам решение отделить вопрос о материальной ответственности за незапрещенные действия от вопроса о международной ответственности побуждает к тому, чтобы поступить аналогичным образом и в отношении международных организаций. Поэтому, как и в случае с государствами, международная ответственность увязана с нарушением обязательства по международному праву. Отсюда следует, что международная ответственность может возникать при осуществлении деятельности, не запрещенной по международному праву, только в том случае, если применительно к этой деятельности нарушено обязательство по международному праву, например, когда международная организация не выполняет обязательства, заключающегося в принятии превентивных мер применительно к незапрещенной деятельности.

6) Пункт 2 включает в сферу охвата настоящих проектов статей ряд вопросов, которые были выявлены, но не рассматриваются в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Согласно статье 57 этих статей:

> [о]ни не затрагивают вопросов ответственности по международному праву международной организации или любого государства за поведение международной организации[26].

Основной вопрос, который остался за рамками статей об ответственности государств и который будет рассмотрен в настоящих проектах статей, – это вопрос об ответственности государства, которое является членом международной организации, за противоправное деяние, совершенное этой организацией.

7) Формулировки, содержащиеся в главе IV части первой проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, касаются лишь тех случаев, когда государство оказывает помощь или содействие другому государству, руководит им, осуществляет контроль над ним или принуждает его к

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

[26] Там же, стр. 32.

совершению международно-противоправного деяния. Если исходить из того, что вопрос о схожем поведении государства по отношению к международной организации не рассмотрен – по крайней мере по аналогии – в статьях об ответственности государств, возникший пробел можно было бы восполнить в настоящем проекте статей.

8) Пункт 2 не охватывает вопросов присвоения поведения государству, независимо от того, затрагивает ли оно международную организацию или нет. Глава II части первой проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, касается – хотя и имплицитно – присвоения поведения государству в том случае, когда международная организация или один из ее органов, обычно или лишь при определенных обстоятельствах, действует в качестве органа государства. В статье 4 в качестве главного критерия для определения органов государства установлено "внутригосударственное право", а по внутреннему праву международная организация или ее органы редко квалифицируются в качестве органов государства. Вместе с тем, согласно статье 4, статус такого органа по внутреннему праву не считается необходимым требованием. Таким образом, организация или один из ее органов может рассматриваться в качестве органа государства в соответствии со статьей 4 в том случае, если она или ее орган фактически выступают в роли органов государства. Международная организация может также, при определенных обстоятельствах, как это предусматривается в статье 5, выступать в качестве "лица или образования, не являющегося органом государства в соответствии со статьей 4, но уполномоченного правом этого государства осуществлять элементы государственной власти"[27]. Затем в статье 6 рассматривается случай, когда орган предоставлен "в распоряжение государства другим государством"[28]. Аналогичная ситуация, которая, как можно полагать, имплицитно охватывается статьей 6, может возникнуть в том случае, если международная организация предоставляет один из своих органов в распоряжение государства. В комментарии к статье 6 отмечается, что в связи с этим "возникают сложные вопросы в отношениях между государствами и международными организациями, которые не относятся к теме ответственности государств"[29]. В комментариях к статьям 4 и 5 международные организации не упоминаются. Несмотря на то, что, как представляется, все вопросы присвоения поведения государствам подпадают под сферу действия ответственности государств за совершенные ими международно-противоправные деяния и что поэтому их не следует рассматривать заново, при обсуждении проблемы присвоения поведения международным организациям ряд аспектов присвоения поведения государству или международной организации можно было бы проанализировать более детально.

9) В настоящих проектах статей будет рассмотрен "зеркальный" вопрос о государстве или органе государства, действующем в качестве органа международной организации. Он касается присвоения поведения международной организации и поэтому подпадает под действие пункта 1 статьи 1[30].

Статья 2. Употребление терминов

Для целей настоящих проектов статей термин "международная организация" означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования.

Комментарий

1) Определение "международной организации", содержащееся в статье 2, рассматривается как уместное для целей проектов статей, а не как определение, пригодное для любых целей. В нем содержатся некоторые общие характерные признаки международных организаций, в отношении которых, как предполагается, применимы содержащиеся в последующих статьях принципы и правила, касающиеся международных организаций. Эти же признаки могут использоваться и для иных целей, помимо международной ответственности международных организаций.

2) Тот факт, что международная организация не обладает одним или несколькими признаками, перечисленными в статье 2, и, как следствие, не подпадает под определение, выработанное для целей настоящих проектов статей, не означает, что к этой организации не могут применяться некоторые принципы и правила, сформулированные в последующих статьях.

3) Начиная с Венской конвенции 1969 года[31] в нескольких кодификационных конвенциях "международная организация" усеченно определена как "межправительственная организация"[32]. В каждом случае определение давалось лишь для целей соответствующей конвенции, а не для любых целей. Текст некоторых из этих кодификационных конвенций добавляет к определению те или иные новые элементы: например, Венская конвенция 1986 года применяется в отношении только тех межправительственных организаций, которые обладают

[27] Там же, стр. 47.

[28] Там же, стр. 49.

[29] Там же, пункт 9, стр. 50.

[30] Комиссия пока еще не выработала позицию в отношении того, будет ли – и если да, то в какой степени, – применяться проект к нарушениям так называемого "внутреннего права международных организаций", и намерена принять решение по этому вопросу позднее. В отношении проблем, возникающих в связи с понятием "внутреннее право международных организаций", см. пункт 10 комментария к статье 3, ниже.

[31] Соответствующее положение содержится в пункте 1 (i) статьи 2.

[32] См. пункт 1 (1) статьи 1 Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, пункт 1 (n) статьи 2 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров, и пункт 1 (i) статьи 2 Венской конвенции 1986 года.

правоспособностью заключать договоры[33]. Применительно к международной ответственности никаких дополнительных элементов, помимо существования обязательства по международному праву, не требуется. Однако принятие иного определения желательно по целому ряду причин. Во-первых, вряд ли определение международной организации как межправительственной организации несет в себе достаточно информации. Из него даже не ясно, касается ли термин "межправительственная организация" учредительного документа или фактического членства. Во-вторых, термин "межправительственная" в любом случае неприемлем, в определенной степени потому, что несколько крупных международных организаций учреждены не правительствами, а иными государственными органами или этими органами совместно с правительствами и что в организациях государства не всегда представлены правительствами. В-третьих, в состав все большего числа международных организаций, помимо государств, входят также другие образования; как представляется, термин "межправительственная организация" не охватывает такие организации, хотя с точки зрения международной ответственности трудно понять, почему следует изыскивать решения, отличающиеся от решений, применимых к организациям, членами которых являются исключительно государства.

4) Большинство международных организаций учреждено на основании международных договоров. Поэтому упоминание в определении о договорах как учредительных документах отражает преобладающую практику. Однако иногда те или иные формы международного сотрудничества осуществляются и без договора. В одних случаях, как, например, с Северным советом, договор о сотрудничестве между Финляндией, Данией, Исландией, Норвегией и Швецией был заключен после создания организации. В других случаях, несмотря на возможное существование имплицитного соглашения, государства, между которыми было установлено сотрудничество, настаивают на том, что никакого договора с этой целью они не заключали, как, например, это имеет место с ОБСЕ[34]. Чтобы включить в сферу охвата организации, учрежденные государствами на международном уровне без международного договора, в статье 2 упоминается – в качестве альтернативы договорам – о любом "ином документе, регулируемом международным правом". Цель этой формулировки – охватить документы, такие, например, как резолюции, принятые Генеральной Ассамблей Организации Объединенных Наций или конференциями государств. Примерами международных организаций, которые были учреждены именно таким образом, могут служить Панамериканский институт географии и истории[35], ОПЕК[36] и ОБСЕ.

5) Слова "на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом" не означают, что другие образования, помимо государств, не могут являться членами международной организации. С теми международными организациями, которые обладают правоспособностью заключать договоры и поэтому вполне могут являться стороной учредительного документа, никаких проблем в этом отношении не возникает. С образованиями же, которые не являются ни государствами, ни международными организациями, дело обстоит иначе. Однако, даже если негосударственное образование и не обладает правоспособностью заключать договоры или не может иным образом участвовать в принятии учредительного документа, оно может быть принято в уже созданную организацию.

6) Содержащееся в статье 2 определение охватывает организации, учрежденные на основании документов, регулируемых внутригосударственным правом, только в том случае, если впоследствии был принят и вступил в силу международный договор или иной документ, регулируемый международным правом[37]. Отсюда следует, что под определение не подпадают такие организации, как Всемирный союз охраны природы, хотя его членами являются свыше 70 государств[38], или Институт арабского мира (Institut du Monde Arabe), который был учрежден 20 государствами в качестве фонда на основании французского законодательства[39].

7) В соответствии со статьей 2 требуется также, чтобы международная организация обладала "международной правосубъектностью". Приобретение правосубъектности по международному праву не зависит от того, включено ли в учредительный документ положение, аналогичное Статье 104 Устава Организации Объединенных Наций, которая гласит следующее:

> Организация Объединенных Наций пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей.

---

[33] См. статью 6 Конвенции. Как отметила Комиссия в отношении проектов статей о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями (пункт 22 комментария к статье 2):

> "Либо межправительственная организация обладает достаточной правоспособностью для того, чтобы заключить *по крайней мере* один договор, и на нее должны распространяться изложенные в проекте нормы, либо, несмотря на свое название, она не обладает такой правоспособностью, в связи с чем бесполезно уточнять, что проект статей на нее не распространяется" (*Ежегодник.., 1981 год*, том II (часть вторая), стр. 149).

[34] На своей будапештской сессии в 1995 году Конференция по безопасности и сотрудничеству в Европе приняла решение называть себя Организацией. *ILM,* vol. 34, 1995, p. 773.

[35] См. A. J. Peaslee, *International Governmental Organizations: Constitutional Documents*, 3rd rev. ed. (The Hague, Martinus Nijhoff, 1979), parts 3–4, pp. 389–403.

[36] См. P. J. G. Kapteyn and others, eds., *International Organization and Integration: Annotated Basic Documents and Descriptive Directory of International Organizations and Arrangements*, 2nd rev. ed. (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984), vol. II.K., sect. 3.2.a.

[37] Именно так обстояло дело с Северным советом (см. пункт 4 комментария к статье 2, выше).

[38] См. www.iucn.org.

[39] Описание статуса этой организации можно найти в ответе министра иностранных дел Франции на парламентский запрос (*Annuaire français de droit international,* vol. XXXVII (1991), pp. 1024–1025).

Цель включения такого рода положения в учредительный документ – обязать государства-члены признать правосубъектность организации в их внутригосударственном праве. Сходное обязательство налагается на принимающее государство посредством включения схожего текста в соглашение о штаб-квартире[40].

8) Существуют различные подходы к вопросу о приобретении международной организацией правосубъектности по международному праву. Согласно одной точке зрения, сам факт существования у организации обязательства по международному праву означает, что она обладает правосубъектностью. Согласно другой точке зрения, требуются и другие элементы. Хотя МС не формулирует никаких конкретных предварительных условий, в своих решениях, касающихся правосубъектности международных организаций, он, как представляется, также не склонен к установлению соответствующих жестких требований. В своем консультативном заключении по делу *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* Суд заявил следующее:

> Международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительным документам и международным соглашениям, участниками которых они являются[41].

В своем консультативном заключении по делу *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* Суд отметил следующее:

> Суду вряд ли необходимо указывать на то, что международные организации являются субъектами международного права, которые, в отличие от государств, не обладают общей компетенцией[42].

Несмотря на возможные утверждения о том, что при вынесении обоих вышеприведенных решений Суд имел в виду международную организацию, подобную той, каковой является ВОЗ, приведенные формулировки носят вполне обобщающий характер и, как представляется, свидетельствуют о либеральном подходе к вопросу о приобретении международными организациями правосубъектности по международному праву.

9) Как представляется, в приведенных в предыдущем пункте случаях, а также – в более ясной форме – в своем консультативном заключении по делу *Reparation for Injuries*[43], Суд придерживался той точки зрения, что если у организации существует правосубъектность, то такая правосубъектность является "объективной". Поэтому для установления того, может ли организация быть призвана к международной ответственности в соответствии с настоящими проектами статей, не нужно пояснять, признало ли ее правосубъектность потерпевшее государство. Вместе с тем организацию, существующую только на бумаге, нельзя рассматривать в качестве имеющей "объективную" правосубъектность по международному праву.

10) Правосубъектность организации, из которой может вытекать международная ответственность этой организации, должна быть "отличной от правосубъектности ее государств-членов"[44]. Этот элемент отражен в содержащемся в статье 2 требовании о том, чтобы организация обладала "собственной" правосубъектностью, – термин, который Комиссия считает синонимичным выражению "отличной от правосубъектности ее членов". Существование у организации отличной правосубъектности отнюдь не исключает возможности присвоения определенного поведения как организации, так и одному или нескольким ее членам или всем ее членам.

11) Цель второй фразы статьи 2 – прежде всего подчеркнуть ту роль, которую государства играют на практике во всех международных организациях, охватываемых проектами статей. Эту ключевую роль МС, хотя и вскользь, охарактеризовал в своем консультативном заключении по делу *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* следующим образом:

> Международные организации руководствуются "принципом специализации"; иными словами, они формируются государствами, которые наделяют их правомочиями, пределы которых зависят от общности интересов, отстаивание которых возложено на них этими государствами[45].

Во многих международных организациях членами являются только государства. В других организациях, имеющих иной членский состав, участие государств в качестве членов является непременным условием для того, чтобы организация подпадала под действие проектов статей[46]. Это требование устанавливается с помощью слов "помимо государств".

---

[40] Так, в своем решении № 149 от 18 марта 1999 года по делу *Istituto Universitario Europeo v. Piette* Кассационный суд Италии признал, что "положение международного соглашения об обязательстве признавать правосубъектность организации и имплементация этого положения в законодательном порядке означает лишь то, что организация приобретает правосубъектность согласно внутригосударственному праву договаривающихся государств" (*Giustizia civile*, vol. XLIX (1999), part I, p. 1313).

[41] *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980,* p. 73 at pp. 89–90, para. 37.

[42] *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996,* p. 78, para. 25.

[43] *I.C.J. Reports 1949* (см. сноску 10, выше), p. 185.

[44] Эта формулировка была использована Дж. Фитцморисом в определении термина "международная организация", который он предложил в своем первом докладе о праве международных договоров (*Ежегодник.., 1956 год,* том II, документ A/CN.4/101, стр. 108 англ. текста), а также Институтом международного права в его лиссабонской резолюции 1995 года о "Правовых последствиях для государств-членов невыполнения международными организациями своих обязательств по отношению к третьим сторонам" (*Yearbook of the Institute of International Law,* vol. 66–II (1996), p. 445).

[45] См. сноску 42, выше.

[46] Таким образом, определение, содержащееся в статье 2, не охватывает международные организации, членами которых явля-

(*продолжение сноски на следующей стр.*)

12) Участие государств в качестве членов может выражаться в форме членства отдельных государственных органов или учреждений. Так, например, в Вещательном союзе арабских государств его действительными членами являются "вещательные организации"[47].

13) Упоминание во втором предложении статьи 2 о других образованиях, помимо государств, – таких, как международные организации[48], территории[49] и частные предприятия[50], – в качестве дополнительных членов международной организации свидетельствует о важной тенденции в практике, а именно тенденции включения в состав международных организаций все большего числа негосударственных образований в целях повышения эффективности сотрудничества в соответствующих областях.

14) Разумеется, вопрос о международной ответственности государств как членов международной организации возникает лишь в отношении государств, являющихся такими членами. Именно поэтому в проектах статей будет рассматриваться лишь этот вопрос, а также вопрос о международной ответственности международных организаций как членов других организаций. Другие образования как члены международной организации будут рассматриваться лишь в той мере, в какой это может затрагивать международную ответственность государств и международных организаций.

Статья 3. Общие принципы

1. Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации.

2. Международно-противоправное деяние международной организации имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

***a*) присваивается международной организации по международному праву; и**

***b*) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этой международной организации.**

Комментарий

1) Статья 3 является вводной. В ней излагаются основные принципы, применимые в отношении наиболее часто встречающихся случаев, попадающих в сферу действия проектов статей, которая определена в статьях 1 и 2, а именно случаев, когда международная организация несет международную ответственность за свои собственные международно-противоправные деяния. Закрепленные в статье 3 основные принципы не затрагивают случаев, когда международной организации может быть присвоена ответственность за поведение государства или другой организации. Кроме того, эти общие принципы явно не применимы к вопросам ответственности государств, о которой идет речь в пункте 2 статьи 1.

2) Содержащиеся в статье 3 общие принципы сформулированы по аналогии с принципами, которые определены в статьях 1 и 2 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния[51]. Как представляется, вряд ли было бы разумно формулировать их каким-либо иным образом. Следует отметить, что в докладе об операциях по поддержанию мира Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций сослался на:

> принцип ответственности государств, – который, как это широко признано, применим к международным организациям, – принцип, в соответствии с которым ущерб, который нанесен в результате нарушения международного обязательства и который может быть присвоен государству (или Организации), влечет за собой международную ответственность государства (или Организации) […][52].

3) Структура и формулировки обоих пунктов статьи 3 идентичны тексту статей 1 и 2 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, за исключением того, что слово "государство" заменено словами "международная организация". Поскольку два принципа тесно связаны между собой и второй вытекает из первого, представляется целесообразным включить их в одну статью.

4) Как и в случае с государствами, присвоение поведения международной организации – один из двух важнейших элементов, без которого не может быть самого международно-противоправного деяния. Использование термина "поведение" обусловлено необходимостью

(*продолжение сноски 46*)

ются только международные организации. Примером организации такого рода служит Объединенный Венский институт, который был создан на основе соглашения между пятью международными организациями. См. www.jvi.org.

[47] См. статью 4 Конвенции Вещательного союза арабских государств.

[48] Так, Европейское сообщество вступило в ФАО, в Устав которой в 1991 году были внесены поправки, с тем чтобы дать возможность принимать в Организацию региональные экономические интеграционные организации.

[49] Так, в соответствии с пунктами *d–e* статьи 3 Конвенции Всемирной метеорологической организации в Организацию могут вступать другие образования, помимо государств, которые именуются "территориями" и "группами территорий".

[50] Одним из примеров является Всемирная туристская организация, в состав которой входят государства в качестве "действительных членов", "территории или группы территорий" – в качестве "ассоциированных членов" и "международные органы, как межправительственные, так и неправительственные" – в качестве "присоединившихся членов". См. уставные положения Всемирной туристской организации.

[51] См. сноску 6, выше. Классический анализ, который побудил Комиссию сформулировать эти статьи, содержится в третьем докладе Роберто Аго по вопросу об ответственности государств, *Ежегодник… 1971 год*, том II (часть первая), документ A/CN.4/246 и Add.1–3, пункты 49–75, стр. 251–263.

[52] A/51/389, пункт 6, стр. 5.

охватить как действие, так и бездействие со стороны международной организации. Другим важнейшим элементом является то, что поведение должно состоять в нарушении обязательства по международному праву. Обязательство может вытекать либо из договора, в котором участвует международная организация, либо из любого другого источника международного права, применимого к организации. Как и в случае с государствами, ущерб, по всей видимости, не является тем элементом, который необходим для возникновения у международной организации международной ответственности.

5) Когда международная организация совершает международно-противоправное деяние, это влечет за собой международную ответственность этой организации. Изложение этого принципа можно найти в консультативном заключении МС по делу *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, в котором Суд заявил следующее:

> [С]уд желает указать, что вопрос о судебно-процессуальном иммунитете отличается от вопроса возмещения какого-либо ущерба, причиненного в результате действий Организации Объединенных Наций или ее представителей, выступающих в их официальном качестве.
>
> Организация Объединенных Наций может нести ответственность за ущерб, причиненный в результате таких деяний[53].

6) Суть международной ответственности в статье 3 не определяется, равно как она не определяется и в соответствующих положениях проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Что касается последнего, то последствия международно-противоправного деяния вытекают лишь из части второй текста, которая касается "содержания международной ответственности государства"[54]. В настоящем проекте статей содержание международной ответственности также будет вытекать из последующих статей.

7) Ни для государств, ни для международных организаций правоотношения, вытекающие из международно-противоправного деяния, не обязательно должны носить двусторонний характер. Нарушение обязательства вполне может затрагивать более чем одного субъекта международного права или все международное сообщество, в целом. В соответствующих случаях к международной ответственности международную организацию могут призвать сразу несколько субъектов, которые являются потерпевшими или не являются таковыми.

8) Тот факт, что международная организация несет ответственность за международно-противоправное деяние, не исключает возможности существования параллельной ответственности других субъектов международного права при тех же обстоятельствах. Например, международная организация может совместно с государством нарушить действующее в отношении их обоих обязательство.

9) Сформулированные в статье 3 общие принципы не содержат положения, аналогичного тому, которое содержится в статье 3 проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Эта статья состоит из двух фраз, смысл первой из которых, гласящей, что "квалификация деяния государства как международно-противоправного определяется международным правом"[55], вполне понятен. Эту фразу можно было бы применить и к международным организациям, однако это представляется излишним, поскольку заключенная в ней мысль четко вытекает из принципа, заключающегося в том, что международно-противоправное деяние состоит в нарушении обязательств по международному праву. При закреплении этого принципа, как представляется, отпадает необходимость в уточнении того, что квалификация деяния в качестве противоправного определяется международным правом. Очевидная причина включения первой фразы в статью 3 проекта статей об ответственности государств кроется в том, что она обеспечивает переход ко второй фразе.

10) Вторую фразу статьи 3 об ответственности государств вряд ли можно адаптировать к случаю международных организаций. То, что на квалификацию деяния государства как противоправного по международному праву "не влияет квалификация этого деяния как правомерного по внутригосударственному праву"[56], означает, что по внутреннему праву, которое зависит от одностороннего волеизъявления государства, не может быть оправдано деяние, представляющее собой нарушение со стороны этого государства обязательства по международному праву. Сложность применения этого принципа в отношении международных организаций состоит в том, что внутреннее право международной организации невозможно четко вычленить из международного права. По крайней мере, учредительным документом международной организации является договор или иной документ, регулируемый международным правом; ряд других элементов внутреннего права организации можно рассматривать как часть международного права. Одним важным фактором является то, существуют ли соответствующие обязательства по отношению к государству-члену или государству, не являющемуся членом, хотя он необязательно носит определяющий характер, поскольку вряд ли можно утверждать, что внутреннее право организации всегда превалирует над обязательством, которое организация несет по международному праву по отношению к государству-члену. Вместе с тем, что касается государств, не являющихся членами, то статья 103 Устава Организации Объединенных Наций может служить оправданием поведения организации в нарушение обязательства по договору с государством, не являющимся членом. Поэтому взаимосвязь между международным правом и внутренним правом международной организации представляется слишком сложной для того, чтобы ее можно было описать в рамках некоего общего принципа.

---

[53] *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J. Reports* 1999, pp. 88–89, para. 66.

[54] *Ежегодник.., 2001 год* (см. сноску 6, выше), стр. 103.

[55] Там же, стр. 27.

[56] Там же.

Глава V

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА

A. Введение

55. На своей сорок восьмой сессии в 1996 году Комиссия выделила тему "Дипломатическая защита" в качестве одной из трех тем, подходящих для кодификации и прогрессивного развития[57]. В том же году Генеральная Ассамблея в пункте 13 своей резолюции 51/160 от 16 декабря 1996 года предложила Комиссии продолжить изучение этой темы и определить ее сферу охвата и содержание в свете комментариев и замечаний, высказанных в ходе обсуждения в Шестом комитете, а также любых письменных комментариев, которые правительства пожелают представить. На своей сорок девятой сессии в 1997 году Комиссия во исполнение вышеназванной резолюции Генеральной Ассамблеи учредила на своем 2477-м заседании рабочую группу по этой теме[58]. Рабочая группа на той же сессии представила доклад, который был одобрен Комиссией[59]. Рабочая группа попыталась: *a*) выяснить, насколько это возможно, сферу охвата темы; и *b*) выявить вопросы, которые должны быть исследованы в рамках темы. Рабочая группа предложила набросок рассмотрения темы, который, как рекомендовала Комиссия, должен был стать основой для представления предварительного доклада Специального докладчика[60].

56. Также на своей сорок девятой сессии Комиссия назначила г-на Мохамеда Беннуну Специальным докладчиком по данной теме[61].

57. Генеральная Ассамблея в пункте 8 своей резолюции 52/156 от 15 декабря 1997 года одобрила решение Комиссии о включении в свою повестку дня темы "Дипломатическая защита".

58. На своей пятидесятой сессии в 1998 году Комиссия рассмотрела предварительный доклад Специального докладчика[62]. На той же сессии Комиссия учредила рабочую группу открытого состава для рассмотрения возможных выводов, которые могли бы быть сделаны на основе обсуждения относительно подхода к этой теме[63].

59. На своей пятьдесят первой сессии в 1999 году Комиссия назначила г-на Кристофера Джона Роберта Дугарда Специальным докладчиком по данной теме[64] после того, как г-н Беннуна был избран судьей Международного трибунала по бывшей Югославии.

60. На своей пятьдесят второй сессии в 2000 году Комиссия рассмотрела первый доклад Специального докладчика[65]. Вследствие нехватки времени Комиссия перенесла рассмотрение главы III на следующую сессию. На той же сессии Комиссия учредила неофициальную консультативную группу открытого состава под руководством Специального докладчика по проектам статей 1, 3 и 6[66]. Впоследствии Комиссия постановила передать проекты статей 1, 3 и 5–8 Редакционному комитету вместе с докладом об итогах неофициальных консультаций.

61. На своей пятьдесят третьей сессии в 2001 году Комиссия рассмотрела оставшуюся часть первого доклада Специального докладчика, а также его второй доклад[67]. Вследствие нехватки времени Комиссия смогла рассмотреть только те части второго доклада, которые охватывают проекты статей 10 и 11, и отложила рассмотрение остальной части доклада, посвященной проектам статей 12 и 13, на следующую сессию. На той же сессии Комиссия постановила передать проекты статей 9–11 в Редакционный комитет.

62. На той же сессии Комиссия также учредила неофициальные консультации по статье 9 под руководством Специального докладчика.

63. На своей пятьдесят четвертой сессии в 2002 году Комиссии были представлены оставшаяся часть второго доклада Специального докладчика[68], касающаяся проектов статей 12 и 13, а также его третий доклад[69], охватывающий статьи 14–16. На той же сессии Комиссия постановила передать подпункты *a*, *b*, *d* (для рассмотрения совместно с подпунктом *a*) и *e* проекта статьи 14 в Редакционный комитет. Комиссия также постановила передать подпункт *c* проекта статьи 14 в Редакционный комитет для его рассмотрения совместно с подпунктом *a*.

---

[57] *Ежегодник.., 1996 год,* том II (часть вторая), пункт 248, стр. 124, и приложение II, добавление 1, стр. 177.

[58] *Ежегодник.., 1997 год,* том II (часть вторая), пункт 169, стр. 68.

[59] Там же, пункт 171.

[60] Там же, пункты 189–190, стр. 70 и 71.

[61] Там же, пункт 190, стр. 71.

[62] *Ежегодник.., 1998 год,* том II (часть первая), документ A/CN.4/484, стр. 359.

[63] Выводы Рабочей группы содержатся в *Ежегоднике.., 1998 год,* том II (часть вторая), пункт 108, стр. 56.

[64] *Ежегодник.., 1999 год,* том II (часть вторая), пункт 19, стр. 17.

[65] *Ежегодник.., 2000 год,* том II (часть первая), документ A/CN.4/506 и Add.1.

[66] Доклад об итогах неофициальных консультаций содержится в *Ежегоднике.., 2000 год,* том II (часть вторая), пункт 495, стр. 101.

[67] *Ежегодник.., 2001 год,* том II (часть первая), документ A/CN.4/514.

[68] Там же.

[69] *Ежегодник.., 2002 год,* том II (часть первая), документ A/CN.4/523 и Add.1.