



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.654/Add.1
6 July 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Пятьдесят шестая сессия

Женева, 3 мая - 4 июня и

5 июля - 6 августа 2004 года

**ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
О РАБОТЕ ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ШЕСТОЙ СЕССИИ**

Докладчик: г-н Педру КОМИССАРИУ АФОНСУ

ГЛАВА V

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Добавление

C.2 Тексты проектов статей с комментариями к ним.

ПРИСВОЕНИЕ ПОВЕДЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

1) Согласно пункту 2 статьи 3 настоящих проектов статей, первым условием для того, чтобы имело место международно-противоправное деяние международной организации, является присвоение этой международной организации поведения по международному праву, тогда как в соответствии со вторым условием это же поведение должно представлять собой нарушение обязательства этой международной организации по международному праву¹. Последующие статьи 4-7 затрагивают вопрос присвоения поведения международной организации. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 поведение состоит в действии или бездействии.

2) Как было отмечено в комментарии к статье 3, ответственность международной организации может в некоторых случаях возникать также, если поведение и не присваивается этой международной организации². В этих случаях поведение может быть присвоено государству или другой международной организации. В этом последнем случае релевантны также правила присвоения поведения международной организации.

3) Как и статьи 4-11 проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния³, статьи 4-7 настоящего проекта касаются присвоения поведения, но не присвоения ответственности. В практике часто основное внимание уделяется присвоению ответственности, а не присвоению поведения. Это же самое можно сказать и о многих международно-правовых актах. Например, в статье 6 Приложения IX к Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву после изложения требования об обязательстве международных организаций и их государств-членов заявлять о своей соответствующей компетенции применительно к вопросам, охватываемым Конвенцией, говорится о присвоении ответственности:

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), стр. 42.*

² Там же, пункт 1) комментария к статье 3, стр. 42.

³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), стр. 70-115.*

"Участники, обладающие компетенцией согласно статье 5 настоящего приложения, несут ответственность за невыполнение обязательств или любое другие нарушение настоящей Конвенции"⁴.

Присвоение поведения ответственной стороне в обязательном порядке не предусматривается.

4) Хотя случаи двойного или даже множественного присвоения поведения, возможно, и не часто встречаются в практике, их нельзя полностью исключать. Так, например, присвоение определенного поведения международной организации не предполагает, что это же поведение не может быть присвоено какому-либо государству, как и наоборот, присвоение поведения государству не исключает присвоения этого же поведения какой-либо международной организации. Можно также представить себе случай одновременного присвоения поведения двум или более международным организациям, например, когда они учреждают совместный орган и действуют через такой орган.

5) Как было сделано во втором чтении со статьями об ответственности государств, в настоящих проектах статей предусматриваются только позитивные критерии присвоения. Так, в настоящих проектах статей не затрагиваются случаи невозможности присвоения поведения организации. Например, в проектах статей не говорится прямо, а только подразумевается, что поведение вооруженных сил государств или международных организаций не присваивается Организации Объединенных Наций, когда Совет Безопасности уполномочивает государства или международные организации принять необходимые меры вне рамок порядка подчиненности, устанавливающего связь этих вооруженных сил с Организацией Объединенных Наций. Эта точка зрения, которая едва ли может быть оспорена, была недавно выражена директором отдела Управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения Департамента операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций в письме на имя Постоянного представителя Бельгии при Организации Объединенных Наций об иске, связанным с дорожно-транспортным происшествием в Сомали:

"Войска ЮНИТАФ не находились под командованием Организации Объединенных Наций, и Организация неизменно отрицала ответственность в случае исков, которые возбуждались в связи с инцидентами, к которым были причастны эти войска"⁵.

⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1833, p. 397 at p. 580 (русский текст - vol. 1834, стр. 179-370).

⁵ Неопубликованное письмо от 25 июня 1998 года.

6) Статьи 4-7 настоящего проекта затрагивают большинство из вопросов, решаемых применительно к государствам в статьях 4-11 проектов статей об ответственности государств. Однако в настоящих проектах статей нет положений, которые затрагивали бы вопросы, регулируемые в статьях 9 и 10 проектов статей об ответственности государств⁶. В этих последних речь идет соответственно о поведении в отсутствие или при несостоятельности официальных властей и поведении повстанческого или иного движения. Такие случаи будут едва ли возникать в отношении международных организаций, поскольку при этом предполагается, что образование, которому присваивается поведение, осуществляет контроль над территорией. Хотя и можно найти несколько примеров международных организаций, управляющих территорией⁷, вероятность того, что вышеупомянутые вопросы приобретут в этом контексте сколько-нибудь существенное значение, представляется настолько отдаленной, что не может требовать включения конкретного положения на этот счет. При этом, однако, понимается, что, если такой случай тем не менее возникнет применительно к какой-либо международной организации, придется применить соответствующее правило, которое по аналогии с государствами применимо к данной организации.

7) В ряде случаев в практике, когда затрагиваются вопросы присвоения поведения международным организациям, это делается скорее в контексте вопросов гражданской ответственности, нежели чем в контексте вопросов ответственности за международно-противоправные деяния. Указанные практические случаи, тем не менее, имеют значение для целей присвоения поведения по международному праву, когда им устанавливается или применяется критерий, который не призван считаться имеющим значение только лишь для конкретного рассматриваемого вопроса.

⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), стр. 101-103.*

⁷ Например, на основании резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности от 10 июня 1999 года Генеральный секретарь был уполномочен "при содействии соответствующих международных организаций обеспечить международное гражданское присутствие в Косово в целях создания временной администрации для Косово [...]".

Статья 4

Общая норма о присвоении поведения международной организации

1. Поведение органа или агента международной организации при выполнении функций такого органа или агента рассматривается в качестве деяния такой организации по международному праву, независимо от положения, которое занимает этот орган или агент в структуре организации.
2. Для целей пункта 1 термин "агент" включает должностные лица и другие лица или образования, через которые действует организация.
3. Функции органов или агентов организации определяются на основе правил организации.
4. Для цели настоящего проекта статьи "правила организации" означают, в частности: учредительные документы; решения, резолюции и другие акты, принятые организацией в соответствии с такими документами; и установившуюся практику организации.

Комментарий

- 1) Согласно статье 4 проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния⁸, присвоение поведения государству в основном поставлено в зависимость от характеристики действующего лица или образования как "органа государства". Однако, как становится ясно из комментария⁹, присвоение едва ли может зависеть от использования во внутреннем праве соответствующего государства какой-либо конкретной терминологии. Аналогичным образом можно рассуждать и в отношении соответствующей системы права, касающейся международных организаций.
- 2) Следует отметить, что, хотя в некоторых положениях Устава Организации Объединенных Наций употребляется термин "органы"¹⁰, Международный Суд при рассмотрении статуса лиц, действующих от имени Организации Объединенных Наций, придавал значение лишь тому факту, что на то или иное лицо были возложены функции

⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), стр. 74.*

⁹ Там же, стр. 81.

¹⁰ В статье 7 Устава Организации Объединенных Наций содержатся ссылки на "главные органы" и "вспомогательные органы". Этот последний термин фигурирует также в статьях 22 и 30 Устава.

органом Организации Объединенных Наций. Суд употреблял термин "агенты" и не придавал значения тому факту, что то или иное лицо имело или не имело официального статуса. В своем консультативном заключении по делу *о возмещении за увечья, полученные на службе Организации Объединенных Наций*, Суд отметил, что вопрос, адресованный Генеральной Ассамблеей, касался способности Организации Объединенных Наций предъявлять требование в случае вреда, причиненного одному из ее агентов, и заявил:

"Суд толкует слово "агент" в самом широком смысле, иными словами, как означающее любое лицо, которому независимо от того, является или не является оно должностным лицом, получающим денежное вознаграждение и находящимся или не находящимся на постоянной службе, поручено органом организации выполнять или помогать выполнять одну из его функций, короче, любое лицо, через которое он действует"¹¹.

В более позднем консультативном заключении о *применимости раздела 22 статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций* Суд отметил, что:

"На практике, согласно информации, предоставленной Генеральным секретарем, Организация Объединенных Наций поручала миссии во все большей степени различного характера лицам, не имеющим статуса должностных лиц Организации Объединенных Наций"¹².

Что касается привилегий и иммунитетов, то в том же заключении Суд также заявил:

"Суть дела не в их административном положении, а в характере их миссии"¹³.

3) Позднее в своем консультативном заключении по делу *о споре относительно судебного-процессуального иммунитета Специального докладчика Комиссии по правам человека* Суд отметил, что:

¹¹ *I.C.J. Reports 1949*, p. 174 at p. 177.

¹² *I.C.J. Reports 1989*, p. 177 at p. 194, para. 48.

¹³ *Ibid.*, p. 194, para. 47.

"вопрос об иммунитете от судебного процесса отличен от вопроса о компенсации за любой ущерб, понесенный в результате действий, совершенных Организацией Объединенных Наций или ее агентами, действующими в их официальном качестве"¹⁴.

В том же заключении Суд кратко остановился также на вопросе о присвоении поведения, отметив, что в случае:

"[...] наступления ущерба в результате действий, совершенных Организацией Объединенных Наций или ее агентами, действующими в своем официальном качестве, Организация Объединенных Наций может быть обязана нести ответственность за ущерб, вызванный такими действиями"¹⁵.

Таким образом, по мнению Суда, поведение Организации Объединенных Наций, помимо поведения его главных и вспомогательных органов, включает в себя действия или бездействие ее "агентов". Этот термин предназначается для ссылки не только на должностных лиц, но и на иных лиц, действующих в интересах Организации Объединенных Наций на основе функций, возложенных на них органом организации.

4) То, что заявил Международный Суд применительно к Организации Объединенных Наций, в более общем плане применимо к международным организациям, большинство из которых действует через свои органы (определенные таким образом или нет) и разнообразных агентов, которым поручены функции организации. Как говорилось в решении Федерального совета Швейцарии от 30 октября 1996 года:

"Как правило, международной организации можно присваивать действие и бездействие ее органов любого ранга и характера и ее агентов при осуществлении их полномочий"¹⁶.

¹⁴ *I.C.J. Reports 1999*, p. 62 at p. 88, para. 66.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 88–89, para. 66.

¹⁶ Это перевод подлинного текста на французском языке, который гласит: "En règle générale, sont imputables à une organisation internationale les actes et omissions de ses organes de tout rang et de toute nature et de ses agents dans l'exercice de leurs compétences". Doc. VPB 61.75, опубликованный на сайте Федерального совета Швейцарии.

5) Различие между органами и агентами, судя по всему, не имеет значения для цели присвоения поведения международной организации. Поведение и органов, и агентов присваивается организации. Когда лица или образования по правилам организации характеризуются как органы, нет сомнений, что поведение этих лиц или образований должно в принципе присваиваться организации. Категория агентов представляется более трудноуловимой. Поэтому для целей присвоения представляется целесообразным предусмотреть определение агентов. В основу определения, приводимого в пункте 2, положен приводившийся выше отрывок из консультативного заключения по делу о *возмещении за увечья, полученные на службе Организации Объединенных Наций*¹⁷. Как заявил тогда Суд, для того чтобы какое-либо лицо считалось агентом, важным является не его официальное положение, а тот факт, что оно является "лицом, через которое [организация] действует".

6) Правовая природа лица или образования для целей присвоения поведения также не является решающим фактором. Органы и агенты необязательно представляют собой физические лица. Они могут быть юридическими лицами или другими образованиями, через которые действует организация. Таким образом, в пункте 2 конкретно указывается, что термин "агент" "включает должностные лица и другие лица или образования, через которые действует организация".

7) Упоминание в пункте 1 того факта, что орган или агент действует "при выполнении функций такого органа или агента", призвано разъяснить, что поведение присваивается международной организации, когда орган или агент осуществляет функции, которыми наделяется этот орган или агент, и ни в каком случае не присваивается, если орган или агент действуют в частном качестве. Вопрос присвоения поведения *ultra vires* рассматривается в статье 6.

8) Согласно пункту 1 статьи 4 проекта статей об ответственности государств, присвоение государству поведения органа происходит "независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства"¹⁸. Последнее положение вряд ли могло бы применяться к

¹⁷ *Выше*, сноска 11.

¹⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, стр. 74 и пункты 6) и 7) соответствующего комментария, стр. 76-79.

международной организации. Другие элементы могут быть сохранены, однако они могли бы охватываться более простой формулировкой. Ввиду того факта, что, в то время как все государства, как можно считать, выполняют все упомянутые функции, организации в значительной степени отличаются друг от друга и в этом отношении. Поэтому в пункте 1 просто говорится "независимо от положения, которое занимает этот орган или агент в структуре организации".

9) Соответствующая международная организация устанавливает, какие функции поручаются каждому органу или агенту. Обычно это делается, как указывается в пункте 3, на основе "правил организации". Формулировка пункта 3 ставит своей целью оставить открытой возможность того, что в исключительных обстоятельствах функции могут рассматриваться как предоставленные органу или агенту, даже если об этом нельзя сказать, что это было сделано на основе правил организации.

10) Приведенное в пункте 4 определение "правил организации" в значительной степени перекликается с определением этого же термина в Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года¹⁹. Если не считать нескольких незначительных стилистических изменений, содержащееся в пункте 4 определение отличается от того, которое использовано в кодифицирующей конвенции, только тем, что в нем наряду с "решениями" и "резолюциями" упоминаются "другие акты, принятые организацией". Это добавление имеет целью более всесторонним образом охватить все огромное разнообразие актов, принимаемых международными организациями. Для целей статьи 4 эти решения резолюции и другие акты имеют значение независимо от того, считаются они обязывающими или нет, в той мере, в какой они наделяют органы или агентов функциями в соответствии с учредительными документами организации. Эти учредительные документы упоминаются во множественном числе, что соответствует формулировке, взятой из послужившей моделью статьи²⁰, хотя у организации вполне может быть всего лишь один учредительный документ.

11) Одной важной особенностью используемого в статье 4 определения "правил организации" является то, что в ней значительный вес имеет практика. Определение, как представляется, обеспечивает сбалансированность правил, закрепленных в учредительном

¹⁹ A/CONF.129/15. В пункте 1 j) статьи 2 говорится, что «"правила организации" означают, в частности, учредительные акты организации, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации».

²⁰ *Выше*, сноска 19.

документе и формальным образом принятых членами, и потребностей организации в развитии в качестве учреждения. Международный Суд в своем консультативном заключении по делам о *возмещении за увечья, полученные на службе Организации Объединенных Наций*, заявил:

"В то время как государство обладает всей совокупностью международных прав и обязанностей, признанных международным правом, права и обязанности такого образования, как Организация должны зависеть от ее целей и функций, конкретно указанных или подразумеваемых в ее учредительных документах и сложившихся на практике"²¹.

12) Статья 5 в проектах статей об ответственности государств касается "поведения лиц или образований, осуществляющих элементы государственной власти"²². В целом это выражение было бы неуместно использовать в отношении международных организаций. Приходится иным образом характеризовать ту связь, которую образование может иметь с международной организацией. Представляется, однако, излишним включать в настоящие проекты статей дополнительное положение, с тем чтобы охватить лица или образования, находящиеся в положении, соответствующем тому, которое предусмотрено в статье 5 проектов статей об ответственности государств. Термину "агент" в пункте 2 придается широкое значение, должным образом охватывающее эти лица или образования.

13) Аналогичный вывод может быть сделан и в отношении лиц или групп лиц, о которых речь идет в статье 8 проектов статей об ответственности государств²³. Эта статья касается лиц или групп лиц, фактически действующих по указаниям либо под руководством или контролем государства. Если же эти лица или группы лиц действуют по указаниям либо под руководством или контролем международной организации, их пришлось бы рассматривать как агентов в соответствии с определением, содержащимся в пункте 2. Как было отмечено выше в пункте 8), в исключительных случаях лицо или образование для целей присвоения поведения могут рассматриваться как наделенные функциями организации, даже если это не соответствовало правилам организации.

²¹ *I.C.J. Reports 1949*, p. 174 at p. 180.

²² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, стр. 83.

²³ Там же, стр. 96.

14) В пунктах 2 и 4 содержатся определения, которые прямо отвечают целям статьи 4, но обладают более широким подразумеваемым смыслом. Например, термин "агенты" встречается также в статьях 5 и 6 и, как это совершенно ясно, сохраняет то же самое значение. Опять-таки "правила организации", хотя о них и не говорится в статьях 6 и 7, также до известной степени имеют отношение к этой статье (см. пункты 2) и 5) комментария к статье 6 и пункт 5) комментария к статье 7). В последующих статьях проекта могут встретиться упоминания об "агентах" или "правилах организации". В связи с этим может оказаться предпочтительным переместить на более поздней стадии первого чтения нынешние пункты 2 и 4 статьи 4 в статью 2 ("Употребление терминов")²⁴ с необходимыми изменениями в формулировках.

Статья 5

Поведение органов или агентов, предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией

Поведение органа государства или органа или агента международной организации, предоставленного в распоряжение другой международной организации, рассматривается по международному праву как деяние последней организации, если эта организация осуществляет эффективный контроль над таким поведением.

Комментарий

1) Когда орган государства предоставляется в распоряжение международной организации, этот орган может быть полностью откомандирован в распоряжение этой организации. В этом случае ясно, что поведение органа может быть присвоено только принимающей организации. Такое же следствие может быть применимо, когда орган или агент одной международной организации полностью откомандирован в распоряжение другой организации. В этих случаях будет применяться общее правило, изложенное в статье 4. В статье 5 речь идет об иной ситуации, в которой предоставленный в распоряжение орган или агент все-таки в известной мере действует как орган предоставляющего государства или как орган или агент предоставляющей организации. Такое имеет место, например, в случае военных контингентов, которые государства предоставляют в распоряжение Организации Объединенных Наций для проведения

²⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), стр. 35.*

операций по поддержанию мира, поскольку государство сохраняет дисциплинарные полномочия и уголовную юрисдикцию в отношении служащих национального контингента²⁵. В этой ситуации возникает проблема, суть которой в том, должно ли конкретное поведение предоставленного органа или агента присваиваться принимающей организации или же предоставляющему государству или организации.

2) Предоставляющее государство или организация могут заключить с принимающей организацией соглашение относительно передачи органа или агента в распоряжение этой организации. В соглашении может быть оговорено, какое государство или организация будут нести ответственность за поведение этого органа или агента. Например, в соответствии с типовым соглашением о предоставлении войск, касающимся предоставления воинских контингентов в распоряжение Организации Объединенных Наций одним из ее государств-членов, Организация Объединенных Наций рассматривается как подлежащая материальной ответственности перед третьими сторонами, но имеет право взыскания в отношении предоставляющего государства в тех случаях, когда "утрата, порча, смерть или увечье явились результатом грубой халатности или преднамеренных неправомерных действий предоставленного правительством персонала"²⁶. В соглашении, как представляется, речь идет только о распределении ответственности, а не присвоении поведения. В любом случае такой вид соглашения не является неоспоримым, поскольку он регулирует лишь отношения между предоставляющим государством или организацией и принимающей организацией и тем самым не может иметь своим следствием лишение третьей стороны каких-либо прав, которыми может обладать эта сторона в отношении государства или организации, несущих ответственность по общим правилам.

3) В основу критерия присвоения поведения предоставляющему государству или организации положен предусмотренный в статье 5 эффективный контроль над конкретным поведением органа или агента, предоставленного в распоряжение принимающей организации. В статье 6 проектов статей об ответственности государств²⁷ применяется схожий подход, хотя она и сформулирована иначе. По смыслу этой

²⁵ Это обычно конкретно оговаривается в соглашении, которое Организация Объединенных Наций заключает с государством, предоставляющим контингент. См. доклад Генерального секретаря (A/49/681), пункт 6.

²⁶ Статья 9 типового соглашения о предоставлении войск (A/50/995, приложение; A/51/967, приложение).

²⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), стр. 86.*

последней, значение имеет то, что "этот орган действует в осуществление элементов государственной власти того государства, в распоряжение которого он предоставлен". Однако в комментарии к статье 6 проектов статей об ответственности государств разъясняется, что, для того чтобы поведение было присвоено принимающему государству, "орган должен действовать под его исключительным управлением и контролем (а не согласно указаниям направляющего государства)"²⁸. В любом случае формулировка статьи 6 не может быть точно воспроизведена в данном случае, поскольку ссылка на "осуществление элементов государственной власти" неуместна в применении к международным организациям.

4) В том что касается государств, то осуществление контроля главным образом обсуждается в отношении вопроса о том, может ли поведение лиц или групп лиц, особенно нерегулярных вооруженных сил, присваиваться государству²⁹. В контексте передачи органа или агента в распоряжение международной организации контроль играет иную роль. Он связан не с вопросом о том, присваивается ли вообще определенное поведение государству или международной организации, а скорее с вопросом о том, какому образованию - предоставляющему государству или организации или же принимающей организации - присваивается поведение.

5) Организация Объединенных Наций признает, что в принципе она держит под исключительным контролем развертывание национальных контингентов в силах по поддержанию мира. Такая посылка побудила юрисконсульта Организации Объединенных Наций заявить следующее:

"Поскольку силы по поддержанию мира являются вспомогательным органом Организации Объединенных Наций, их действия, в принципе, присваиваются Организации, и если они совершаются в нарушение международного обязательства, это влечет за собой международную ответственность Организации и ее обязанность выплатить компенсацию"³⁰.

²⁸ Пункт 2) комментария к статье 6, там же, стр. 87.

²⁹ Там же, стр. 96-101.

³⁰ Неопубликованное письмо юрисконсульта Организации Объединенных Наций от 3 февраля 2004 года на имя директора Отдела кодификации.

Это заявление суммирует практику Организации Объединенных Наций в отношении Операции Организации Объединенных Наций в Конго (ОНУГ)³¹, Вооруженных сил Организации Объединенных Наций на Кипре (ВСООНК)³² и создававшихся позднее сил по поддержанию мира³³.

б) Практика в отношении сил по поддержанию мира особенно примечательна в настоящем контексте в силу того контроля, который предоставляющее войска государства сохраняют за собой в вопросах дисциплинарных взысканий и преследования уголовных преступлений³⁴. Это обстоятельство может иметь последствия для присвоения поведения. Например, Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций заняло следующую позицию в отношении соблюдения обязательств по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 1973 года³⁵:

"Поскольку Конвенция возлагает ответственность за принудительное исполнение ее положений на государство-участник и поскольку государства, предоставляющие войска, сохраняют юрисдикцию над уголовными деяниями своих военнослужащих, ответственность за принудительное исполнение положений Конвенции лежит на тех государствах, предоставляющих войска, которые являются сторонами Конвенции"³⁶.

Присвоение поведения предоставляющему войска государству явным образом связано с сохранением им некоторых правомочий над его национальным контингентом и, следовательно, с контролем, которым наделено это государство в соответствующем отношении.

³¹ См. соглашения о выплате компенсации, которые были заключены Организацией Объединенных Наций с Бельгией (*United Nations, Treaty Series*, vol. 535, p. 191), Грецией (*ibid.*, vol. 565, p. 3), Италией (*ibid.*, vol. 588, p. 197), Люксембургом (*ibid.*, vol. 585, p. 147) и Швейцарией (*ibid.*, vol. 564, p. 193).

³² *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций* (1980 год), стр. 296-298.

³³ См. доклад Генерального секретаря о финансировании операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (A/51/389), пункты 7 и 8, стр. 5.

³⁴ См. выше, пункт 1) и сноску 25.

³⁵ *United Nations, Treaty Series*, vol. 993, p. 243 (русский текст - стр. 373).

³⁶ *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций* (1994 год), стр. 480 и 481.

7) Как считают несколько ученых³⁷, в тех случаях, когда орган или агент предоставлен в распоряжение международной организации, решающее значение в отношении присвоения конкретного поведения, как представляется, имеет то, кто обладает эффективным контролем применительно к рассматриваемому. Например, было бы сложно присвоить Организации Объединенных Наций поведение сил в условиях, описанных в докладе Комиссии по расследованию, которая была создана для расследования случаев вооруженных нападений на персонал ЮНОСОМ II:

"Командующий Силами ЮНОСОМ II не был в состоянии осуществлять эффективный контроль за деятельностью ряда национальных контингентов, которые, в зависимости от обстоятельств, запрашивали разрешение у своих национальных властей, прежде чем выполнять приказы командования Силами. Многие крупные операции, осуществлявшиеся под флагом Организации

³⁷ J.-P. Ritter, "La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale", *Annuaire français de Droit international*, vol. 8 (1962), p. 427 at p. 442; R. Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations* (The Hague: Nijhoff, 1968), p. 229; B. Amrallah, "The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U.N. Peace-Keeping Forces", *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), p. 57, at pp. 62–63 and 73–79; E. Butkiewicz, "the Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations", *Polish Yearbook of International Law*, vol. 11 (1981-1982), p. 117 at pp. 123-125 and 134-135; M. Perez Gonzalez, "Les organisations internationales et le droit de la responsabilité", *Revue générale de Droit international public*, vol. 99 (1988), p. 63 at p. 83; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties* (Dordrecht/London: Nijhoff, 1995), pp. 64–67; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 241-143; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998), pp. 379-380; I. Scobbie, "International Organizations and International Relations" in R.J. Dupuy (ed.), *A Handbook of International Organizations*, 2nd ed. (Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1988), p. 891; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Duncker & Humblot, 2001), p. 52; J.-M. Sorel, "La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix", *International Law Forum*, vol. 3 (2001), p. 127 at p. 129. Некоторые авторы говорят об "эффективном контроле", некоторые другие - об "оперативном контроле". Второе понятие использовано также М. Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen* (Köln/Berlin: Heymanns Verlag, 1968), p. 87. Трудности разграничения оперативного и организационного контроля были отмечены в работе L. Condorelli, "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire", *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 78 (1995), p. 881 at pp. 887–888. В проекте, предложенном Комитетом по ответственности международных организаций Ассоциации международного права, говорилось о критерии "эффективного контроля (оперативного управления и контроля)". International Law Association, *Report of the Seventh Conference held in New Delhi 2–6 April 2002* (2002), p. 797.

Объединенных Наций и в контексте мандата ЮНОСОМ, проводились полностью за рамками командования и управления Организации Объединенных Наций, хотя последствия этого самым существенным образом отразились на выполнении ЮНОСОМ своей задачи и на безопасности ее персонала"³⁸.

8) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил, что критерий "степени эффективного контроля" имеет решающее значение в отношении совместных операций:

"Международная ответственность Организации Объединенных Наций в связи с боевыми действиями сил Организации Объединенных Наций зиждется на предположении о том, что данная операция осуществляется под исключительным командованием и управлением Организации Объединенных Наций. [...] При совместных операциях международная ответственность за действия войск лежит на тех, кто осуществляет оперативное командование и управление в соответствии с договоренностями, в которых определяются условия сотрудничества между государством или государствами, предоставляющими войска, и Организацией Объединенных Наций. В отсутствие формальных договоренностей между Организацией Объединенных Наций и государством или государствами, предоставляющими войска, ответственность будет определяться в каждом случае в зависимости от степени эффективного управления, осуществляемого каждой из сторон при проведении операции"³⁹.

То, что говорилось в отношении совместных операций, таких, как операции с участием ЮНОСОМ II и Сил быстрого реагирования в Сомали, должно также применяться по отношению к операциям по поддержанию мира, поскольку можно проводить различия в их отношении между областями эффективного контроля, соответственно принадлежащего Организации Объединенных Наций и предоставляющему войска государству. Хотя понятно, что во имя эффективности военных операций Организация Объединенных Наций настаивает на исключительном командовании и контроле над силами по поддержанию мира, присвоение поведения должно также в этой связи основываться на фактологическом критерии.

³⁸ S/1994/653, пункты 243–244, стр. 38.

³⁹ A/51/389, пункты 17–18, стр. 7–8.

9) Действие принципов, применимых к силам по поддержанию мира, может быть распространено на другие государственные органы, переданные в распоряжение Организации Объединенных Наций, такие, как подразделения по оказанию помощи в связи со стихийными бедствиями, о которых Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций написал следующее:

"В том случае, если орган по оказанию помощи в связи со стихийными бедствиями создается Организацией Объединенных Наций, он является вспомогательным органом Организации Объединенных Наций. Такой орган будет иметь правовой статус, аналогичный, например, статусу Вооруженных сил Организации Объединенных Наций на Кипре (ВСООНК) [...]"⁴⁰.

10) Аналогичные выводы следовало бы сделать в отношении более редкого случая, когда международная организация передает один из своих органов в распоряжение другой международной организации. Примером является Панамериканская санитарная конференция, которая благодаря соглашению между Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Панамериканской организацией здравоохранения (ПАОЗ) выполняет "соответственно функции регионального комитета и регионального бюро Всемирной организации здравоохранения для Западного полушария согласно Конституции Всемирной организации здравоохранения"⁴¹. Юриконсульт ВОЗ заявил следующее:

"На основании этого соглашения действия ПАОЗ и ее персонала могут влечь за собой ответственность ВОЗ"⁴².

Статья 6

Превышение полномочий или нарушение указаний

Поведение органа или агента международной организации рассматривается как деяние такой организации по международному праву, если этот орган или агент действует в этом качестве, даже если данное поведение превышает полномочия этого органа или агента или нарушает указания.

⁴⁰ *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций* (1971 год), стр. 261.

⁴¹ Статья 2 Соглашения от 24 мая 1949 года воспроизводится на <http://intranet.who.int>.

⁴² Неопубликованное письмо юриконсульта ВОЗ от 19 декабря 2003 года на имя юриконсульта Организации Объединенных Наций.

Комментарий

- 1) В статье 6 речь идет о поведении *ultra vires* органов или агентов международной организации. Такое поведение может быть поведением, выходящим за рамки полномочий, которыми наделена организация⁴³. Оно может быть также в рамках компетенции организации, но выходить за рамки полномочий действующего органа или агента. Хотя в статье говорится только о втором случае, первый случай также ею охвачен, поскольку деяние, превышающее полномочия организации, необходимым образом превышает полномочия этого органа или агента.
- 2) Статью 6 следует трактовать в контексте других имеющих отношение к присвоению поведения положений, особенно статьи 4. Следует понимать, что в соответствии со статьей 4 органами и агентами являются лица и образования, осуществляющие функции организации. Если не принимать в расчет исключительные случаи (пункт 9) комментария к статье 4), то при решении вопроса, имеет ли орган или агент полномочия придерживаться определенного поведения, надлежит руководствоваться, как это определено в пункте 4 статьи 4, правилами организации. Под этим подразумевается, что указания имеют значение для цели присвоения поведения, только если они связывают орган или агента. Кроме того, в этом отношении, как правило, решающее значение будут иметь правила организации.
- 3) По своей формулировке статья 6 в значительной степени перекликается с формулировкой статьи 7 против статей об ответственности государств⁴⁴. Главное текстовое различие связано с тем фактом, что последняя статья принимает в расчет формулировки статей 4 и 5 об ответственности государств и, тем самым, относит к поведению *ultra vires* поведение "органа государства или лица или образования, осуществляющих элементы государственной власти", тогда как настоящая статья

⁴³ Как заявил Международный Суд в своем консультативном заключении по делу *о законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте*:

"[...] международные организации [...] не обладают, в отличие от государств, компетенцией общего характера. В отношении международных организаций действует "принцип специализации", т.е. учреждающие их государства наделяют эти организации полномочиями, объем которых определяется кругом обязанностей, выполняемых в общих интересах; содействие достижению этих целей государства возлагают на организации".

I.C.J. Reports 1996, p. 66 at p. 78 (para. 25).

⁴⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, стр. 90.

нуждается лишь в приведении в соответствие со статьей 4, и в ней достаточно просто упомянуть об "органе или агенте международной организации".

4) Ключевым элементом присвоения как в статье 7 проектов статей об ответственности государств, так и в настоящей статье является требование, согласно которому орган или агент действуют "в этом качестве". Такая формулировка призвана передать идею о необходимости наличия тесной связи между поведением *ultra vires* и функциями органа или агента. Как было сказано в комментарии к статье 7 проектов статей об ответственности государств, в статье говорится, что "означенное поведение охватывает только действия и бездействие органов, осуществляющих свои официальные функции или делающих вид, что они осуществляют такие функции, а не частные действия или бездействие физических лиц, являющихся органами или агентами государства"⁴⁵.

5) Статья 6 касается лишь присвоения поведения и не предрешает вопроса о том, действительно ли деяние *ultra vires* в соответствии с правилами организации. Даже если деяние было сочтено недействительным, оно может повлечь за собой ответственность организации. Необходимость защиты третьих сторон требует такого присвоения, которое не ограничивалось бы деяниями, которые рассматриваются как действительные.

б) Возможность присвоения международной организации действий, которые орган осуществляет *ultra vires*, была признана Международным Судом в его консультативном заключении по делу об *определенных расходах Организации Объединенных Наций*, в котором Суд заявил следующее:

"Если достигнуто согласие, что рассматриваемое действие входит в сферу охвата функций Организации, но утверждается, что оно было инициировано или осуществлено в порядке, не согласующемся с разделением функций между различными органами, предписываемым Уставом, то необходимо обратиться к внутреннему плану, к внутренней структуре Организации. Если действие предпринимается не уполномоченным на то органом, оно представляет собой отклонение с точки зрения этой внутренней структуры, однако это не будет обязательно означать, что понесенные расходы не являются расходами Организации. Как в национальном, так и в международном плане рассматривались случаи, когда корпоративный или политический орган может быть связан по отношению к третьим сторонам действием *ultra vires* представителя"⁴⁶.

⁴⁵ Пункт 8) комментария к статье 7, там же, стр. 94.

⁴⁶ *I.C.J. Reports 1962*, p. 168.

Тот факт, что Суд счел, что Организация Объединенных Наций, видимо, должна покрывать расходы, связанные с действиями *ultra vires* органа, отражает соображения политического характера, которые представляются еще более строгими в отношении противоправного поведения. Отказ в присвоении поведения может лишить третьей стороны всех средств защиты, если только поведение не будет присвоено государству или другой организации.

7) Различие между поведением органов и должностных лиц и поведением других агентов встретило бы незначительную поддержку с учетом ограниченной значимости, придаваемой этому различию в практике международных организаций⁴⁷. Как представляется, Международный Суд признал ответственность организации также за действия *ultra vires* лиц, иных, чем должностные лица. В своем консультативном заключении по делу о *споре относительно судебного-процессуального иммунитета специального докладчика Комиссии по правам человека*, Суд заявил следующее:

"[...] вряд ли необходимо говорить, что все представители Организации Объединенных Наций, в каком бы официальном качестве они ни действовали, должны проявлять осмотрительность, с тем чтобы не выходить за рамки своих функций и вести себя таким образом, с тем чтобы избежать предъявления претензий к Организации Объединенных Наций"⁴⁸.

Явная причина, почему представитель, в данном случае эксперт в командировке, должен стараться не выходить за рамки своих функций, также для того чтобы избежать предъявления организации исков, состоит в том, что организация вполне может быть привлечена к ответственности за поведение представителя.

⁴⁷ Комитет по ответственности международных организаций Ассоциации международного права предложил следующую норму:

"поведение органа МО или должностных лиц, или агентов организации рассматривается как действие этой организации по международному праву, если органы или должностное лицо, или агент действовали в своем официальном качестве, даже если это поведение выходит за рамки предоставленных полномочий или противоречит данным инструкциям (*ultra vires*)".

International Law Association, *Report of the Seventieth Conference held in New Delhi 2–6 April 2002* (2002), p. 797.

⁴⁸ *I.C.J. Reports 1999*, p. 62 at p. 89 (para. 66).

8) Норма, устанавливаемая в статье 6, находит поддержку в следующем заявлении Генерального юрисконсульта Международного валютного фонда:

"Присвоение может осуществляться даже если должностное лицо превысило полномочия, которыми оно наделено, не следовало правилам или проявило халатность. Однако действия должностного лица, которые не были осуществлены им в его официальном качестве, не будут присваиваться организации"⁴⁹.

9) Практика международных организаций подтверждает, что поведение *ultra vires* органа или агента присваивается организации, если такое поведение связано с официальными функциями органа или агента. Этим, по-видимому, подтверждается позиция, занятая Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций в меморандуме относительно исков, касающихся действий не находящихся при исполнении служебных обязанностей служащих вооруженных сил по поддержанию мира:

"Позиция Организации Объединенных Наций в отношении действий не находящихся при исполнении служебных обязанностей служащих вооруженных сил по поддержанию мира сводится к тому, что Организация не несет никакой правовой или финансовой ответственности за вытекающие из таких действий смерть, телесные повреждения или ущерб. [...] Мы считаем главным фактором определения статуса "не находящегося при исполнении служебных обязанностей" то, действовал ли участник операции по поддержанию мира в неофициальном/неоперативном качестве, когда произошел инцидент, и был(а) ли он/она в военной форме или гражданской одежде на момент инцидента, а также где именно произошел инцидент — в районе боевых действий или за его пределами. [...] Что касается правовой или финансовой ответственности Организации Объединенных Наций, то служащий вооруженных сил, находящийся в состоянии боевой готовности, тем не менее может иметь статус не находящегося при исполнении служебных обязанностей, если он/она действует независимо в индивидуальном качестве, которое не относится к исполнению служебных обязанностей, в течение обозначенного периода "состояния боевой готовности". [...] Мы хотели бы отметить, что фактические обстоятельства в каждом случае различны, и, следовательно, определение статуса участника операции по поддержанию мира как находящегося или не находящегося при исполнении служебных обязанностей может

⁴⁹ Неопубликованное письмо Генерального юрисконсульта Международного валютного фонда от 7 февраля 2003 года на имя Секретаря Комиссии международного права.

частично зависеть от конкретных факторов, относящихся к данному случаю, при этом учитывается мнение командира войсковых частей или начальника штаба"⁵⁰.

В то время как поведение члена национального контингента "не при исполнении служебных обязанностей" не будет присваиваться организации⁵¹, поведение "при исполнении служебных обязанностей" может таким образом присваиваться, хотя необходимо рассмотреть вопрос о том, как любое поведение *ultra vires* относится к функциям, возложенным на соответствующее лицо.

Статья 7

Поведение, которое признается и принимается международной организацией в качестве собственного

Поведение, которое не может быть присвоено международной организации на основании предыдущих проектов статей, тем не менее рассматривается как деяние данной международной организации по международному праву, если и в той мере, в какой эта организация признает и принимает данное поведение в качестве собственного.

Комментарий

1) Статья 7 касается случая, когда международная организация "признает и принимает" в качестве собственного определенное поведение, которое не может быть присвоено международной организации на основании предыдущих проектов статей. Вопрос о присвоении в таком случае решается в зависимости от позиции, занятой организацией в отношении определенного поведения. Использование слов "в той мере, в какой" отражает возможность признания и принятия только лишь части рассматриваемого поведения.

⁵⁰ *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций* (1986 год), стр. 362 и 363.

⁵¹ Окружной суд города Хайфы в решении от 10 мая 1979 года рассмотрел четкий случай совершенного не при исполнении служебных обязанностей действия сотрудника ВСООНЛ, который участвовал в доставке взрывчатых веществ на территорию Израиля. *Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций* (1979 год), стр. 285.

2) Статья 7 является зеркальным отражением статьи 11 проектов статей об ответственности государств⁵², за исключением того момента, что вместо государства в ней говорится о международной организации. Как разъясняется в комментарии в статье 11, в основе решения о присвоении поведения может лежать признание и принятие поведения и в том случае, когда оно "не может быть присвоено"⁵³. Иными словами, рассматриваемый теперь критерий присвоения может применяться даже в тех случаях, когда не было установлено, что присвоение не может быть осуществлено на основе других критериев.

3) В некоторых имеющихся примерах практики, касающихся как государств, так и международных организаций, возможно, и не ясно, является ли то, что происходит в связи с признанием, присвоением поведения или ответственности. Это совсем не ясно, например, в отношении следующего заявления, сделанного от имени Европейского сообщества в ходе устного производства коллегии ВТО по делу *Европейские сообщества - Таможенная классификация определенного компьютерного оборудования*. Европейское сообщество заявило о том, что оно:

"готово взять на себя в полном объеме международную ответственность за все меры в области тарифных скидок, независимо от того, была ли принята мера, являющаяся объектом жалобы, на уровне ЕС или на уровне государств-членов"⁵⁴.

4) Вопрос о присвоении был четко затронут в решении Судебной камеры II Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии по делу *Обвинитель против Драгана Николича*, в котором рассматривался вопрос о присвоении Силам по стабилизации (СПС) поведения, выразившегося в аресте обвиняемого. Сначала Камера отметила, что статьи КМП об ответственности государств "обязательной силы для государств не имеют". Затем она сослалась на статью 57 и отметила, что статьи "в первую очередь направлены на ответственность государств, а не на ответственность международных организаций или образований"⁵⁵. Однако Камера постановила, что "исключительно в качестве *общего* юридического ориентира» она будет «использовать

⁵² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), стр. 111.*

⁵³ Пункт 1) комментария к статье 11, там же, стр. 111.

⁵⁴ Неопубликованный документ.

⁵⁵ "Decision on Defence Motion Challenging the Exercise of Jurisdiction by the Tribunal", 9 October 2002, Case No. IT-94-2-PT, para. 60.

принципы, изложенные в проектах статей, в той части, в какой они могут быть полезными для решения рассматриваемых вопросов"⁵⁶. При этом Камера развернуто процитировала статью 11 и комментарий к ней⁵⁷. Затем Камера добавила следующее:

"Судебная камера отмечает, что обе стороны используют одни и те же и аналогичные использованным КМП критерии "подтверждения", "принятия", "признания", "одобрения" и "ратификации". Поэтому вопрос состоит в том, можно ли на основании предполагаемых фактов считать, что СПС "признали и приняли» поведение физических лиц "в качестве своего собственного"⁵⁸.

Камера пришла к выводу о том, что поведение СПС не может «приравняться к "принятию" или "признанию" незаконного поведения "в качестве своего собственного"»⁵⁹.

5) Судя по всему, нет политических причин, которые препятствовали бы применению к международным организациям критерия присвоения, основанного на признании и принятии. Вопрос может возникнуть с определением органа или агента, обладающего компетенцией заявить о признании и принятии. Хотя существование конкретного правила крайне маловероятно, правила организации регулируют и этот вопрос.

⁵⁶ Ibid., para. 61.

⁵⁷ Ibid., paras. 62–63.

⁵⁸ Ibid., para. 64.

⁵⁹ Ibid., para. 106. Апелляция была отклонена по иным основаниям. Один из моментов в данном случае заключается в том, что Апелляционная камера просто отметила, что «в осуществлении юрисдикции не следует отказывать в случае похищений, производимых частными лицами, действия которых, если только они не были вызваны, признаны или игнорированы государством или международной организацией или другим образованием, сами по себе не нарушают государственный суверенитет. Решение по промежуточной апелляции касательно законности ареста, 5 июня 2003 года, дело № IT-94-2-AR73, пункт 26.