

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
26 March 2003  
Russian  
Original: English

**Комиссия международного права****Пятьдесят пятая сессия**

Женева, 5 мая — 6 июня и 7 июля — 8 августа 2003 года

**Первый доклад об ответственности международных организаций, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Джорджио Гаем****Содержание**

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	2
II. Предыдущая работа Комиссии над этой темой .....	3–11	2
III. Сфера охвата настоящего исследования .....	12–34	8
Статья 1. Сфера охвата настоящих проектов статей .....		21
Статья 2. Употребление термина .....		22
IV. Общие принципы, касающиеся ответственности международных организаций .....	35–39	22
Статья 3. Общие принципы .....		24

## I. Введение

1. После завершения Комиссией международного права второго чтения проекта статей об ответственности государств за международно противоправные деяния Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 года просила Комиссию начать работу над темой об ответственности международных организаций<sup>1</sup>. На своей пятьдесят четвертой сессии (2002 год) Комиссия постановила включить тему «Ответственность международных организаций» в свою текущую программу работы<sup>2</sup>. Автор настоящего доклада был назначен Специальным докладчиком, и была учреждена Рабочая группа<sup>3</sup>. В своем докладе<sup>4</sup> Рабочая группа вкратце рассмотрела сферу охвата темы, связь между новым проектом и проектом статей об ответственности государств, вопросы присвоения, вопросы, касающиеся ответственности государств-членов за поведение, которое присваивается международной организации, а также вопросы, касающиеся международной ответственности, имплементации ответственности и разрешения споров. В конце своей пятьдесят четвертой сессии Комиссия утвердила доклад Рабочей группы<sup>5</sup>.

2. Сначала в настоящем докладе проводится обзор предыдущей работы Комиссии, касающейся ответственности международных организаций. Затем в нем обсуждается объем работы, которую необходимо провести. Наконец, в нем предпринята попытка установить общие принципы, касающиеся ответственности международных организаций и вопросов, соответствующих тем вопросам, которые были рассмотрены в Главе первой («Общие принципы», статьи 1–3) проекта статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>6</sup>.

## II. Предыдущая работа Комиссии над этой темой

3. Ответственность международных организаций была определена в 1963 году как один из особых вопросов, который заслуживает внимания Комиссии. Это было сделано в первом докладе г-на А. Эль-Эриана по вопросу об

<sup>1</sup> Проект статей об ответственности государств за международно противоправные деяния воспроизводится в *Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10)*, глава IV.A.1, пункт 76. Тексты статей со смежными комментариями можно найти там же, глава IV.A.2, пункт 77.

<sup>2</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10)*, глава VIII.B, пункт 461. Два года ранее Комиссия включила эту тему в свою долгосрочную программу работы; там же, *пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 10 (A/55/10)*, глава IX.A.1, пункт 729. Тогда в доклад Комиссии был включен набросок темы, подготовленный г-ном А. Пелле (там же, приложение, раздел 1, стр. 345–358).

<sup>3</sup> Состав Рабочей группы был следующим: г-н Дж. Гая (Председатель), г-н Ж.К. Баэна Суарис, г-н Ян Броунли, г-н Э. Кандиоти, г-н Р. Дауди, г-жа П. Эскармейя, г-н С. Фомба, г-н М. Камто, г-н Дж.Л. Катейка, г-н М. Коскенниemi, г-н У. Мэнсфилд, г-н Б.Симма, г-н П. Томка, г-н Т. Ямада и г-н В. Кузнецов (ex-officio). *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10)*, глава I.D, пункт 10(b).

<sup>4</sup> Там же, глава VIII.C, пункты 465–488.

<sup>5</sup> Там же, глава VIII.B, пункт 464.

<sup>6</sup> Выше, сноска 1, см. главу IV.A.1, пункт 76.

отношениях между государствами и межправительственными организациями. Он также отметил, что «постоянное расширение сферы охвата деятельности международных организаций скорее всего придаст новые измерения проблеме ответственности международных организаций»<sup>7</sup>.

4. В том же году Подкомитет по вопросу об ответственности государств, который обсудил сферу охвата исследования, которое в конечном счете вылилось в проект статей об ответственности государств за международно противоправные деяния, пришел к выводу о том, что «вопрос об ответственности других субъектов международного права, таких, как международные организации, следует отложить в сторону»<sup>8</sup>. Несколько членов Подкомитета выразили мнение, что рассмотрение этой темы следует отложить<sup>9</sup>. Тогда было выражено такое же мнение другими членами Комиссии на пленарном заседании<sup>10</sup>. Таким образом, г-н Аго, который был назначен Специальным докладчиком по вопросу об ответственности государств, мог заявить в своем первом докладе об ответственности государств следующее:

«Идея Подкомитета, согласно которой исследование по вопросу об ответственности других субъектов международного права, таких, как международные организации, следует отложить, также получила общее одобрение среди членов Комиссии»<sup>11</sup>.

5. В то время как вопросы, касающиеся ответственности международных организаций в общем не были рассмотрены в проектах статей об ответственности государств, принятых Комиссией в первом чтении, в двух положениях о присвоении поведения упоминались международные организации. Одно из них касалось случая, когда международная организация предоставляет в распоряжение государства один из своих органов. Статья 9 гласила следующее:

«Поведение органа, предоставленного в распоряжение одного государства другим государством или международной организацией, рассматривается как деяние первого государства в соответствии с международным правом, если этот орган действовал, осуществляя прерогативы государственной власти государства, в распоряжении которого он находится»<sup>12</sup>.

Выдвигая свое предложение, содержащееся в третьем докладе<sup>13</sup>, относительно текста, который в конечном счете стал вышеупомянутой статьей, Специальный

<sup>7</sup> *Yearbook... 1963*, vol. II, document A/CN.4/161 and Add.1, para. 172, p. 184.

<sup>8</sup> Доклад Председателя Подкомитета по вопросу об ответственности государств г-на Роберто Аго, *ibid.*, document A/CN.4/152, footnote 2, p. 228.

<sup>9</sup> См. выступления г-на Де Луны (*ibid.*, p. 229), г-на Аго (pp. 229 and 234), г-на Тункина (p. 233) и г-на Ясина (p. 235). Хотя практическим соображениям было отведено большое место, г-н Аго также заявил, что существуют сомнения даже относительно того, обладают ли такие организации способностью совершать международно противоправные деяния (*ibid.*, p. 229), и заявил, что «международные организации являются слишком недавним явлением и вопрос о возможной международной ответственности в силу предполагаемых противоправных деяний, совершенных такими организациями, не подходит для кодификации» (*ibid.*, p. 234).

<sup>10</sup> Впоследствии это же мнение было выражено г-ном Нажендра Сингхом (*Ежегодник... 1969 год*, том I, стр. 129, пункт 40) и г-ном Евстатиадисом (там же, стр. 137, пункт 13).

<sup>11</sup> *Ежегодник... 1969 год*, том II, стр. 140 текста на английском языке, пункт 94.

<sup>12</sup> *Ежегодник... 1974 год*, том I, 1278-е заседание, пункт 39, стр. 198.

<sup>13</sup> *Ежегодник... 1971 год*, том II (Часть первая), документ A/CN.4/217/Add.2, пункт 214,

докладчик г-н Р. Аго также указал на случай «деяний органов, переданных в распоряжение государств международными организациями»<sup>14</sup>. В ходе обсуждений в рамках Комиссии этого текста несколько соображений касались вопроса о том, кто несет ответственность а) в случае, когда орган передается международной организацией в распоряжение государства и б) в обратном случае, когда государственный орган передается в распоряжение организации<sup>15</sup>. Однако в проекте статьи, принятой в первом чтении, и соответствующем комментарии рассматривался лишь вопрос о присвоении поведения, когда международная организация предоставляет один из своих органов государству<sup>16</sup>.

6. Указание на предоставление в распоряжение международной организацией одного из ее органов было снято во время второго чтения. Статья 6 имеет название «Поведение органов, предоставленных в распоряжение государства другим государством» и касается лишь случая, когда одно государство предоставляет один из своих органов в распоряжение другого государства<sup>17</sup>. Однако в комментарии признается, что «аналогичные вопросы могут также возникнуть при предоставлении органов международных организаций в распоряжение государств для осуществления элементов государственной власти этих государств»<sup>18</sup>. В комментарии далее отмечается, что в связи с такими случаями «возникают сложные вопросы взаимоотношений между государствами и международными организациями, которые не относятся к теме ответственности государств»<sup>19</sup>. В комментарии указывалось на общую исключаящую оговорку, которая содержится в статье 57 проектов статей, принятых во втором чтении. Эта оговорка будет рассмотрена ниже (пункт 9). Однако интересно отметить на данном этапе, что в комментарии к статье 57 содержится следующее положение:

---

стр. 328. Доклад включал в себя анализ вопросов, касающихся военных интервенций в Корею и Конго (в настоящее время Демократическая Республика Конго), там же, пункты 211 и 212, стр. 334–336.

<sup>14</sup> *Ежегодник... 1974 год*, том I, 1260-е заседание, пункт 39, стр. 60.

<sup>15</sup> См., в частности, выступления г-на Рейтера (там же, стр. 60, пункт 41, и стр. 65, пункт 18), г-на Табиби (там же, стр. 61–62, пункты 43–44), г-на Элиаса (там же, стр. 62, пункт 1), г-на Ясина (там же, стр. 63, пункт 2), г-на Ушакова (там же, стр. 63, пункт 6, и стр. 78, пункт 44), г-на Аго (там же, стр. 64, пункты 10–11, и стр. 79, пункт 10), г-на Цуруоки (там же, стр. 67, пункт 29), г-на Беджауи (там же, стр. 67, пункт 34), г-на Калье-и-Калье (там же, стр. 68–69, пункты 39–41), г-на Сетте Камара (там же, стр. 69, пункт 45), г-на Мартинеса Морены (там же, стр. 72, пункт 21), г-на Квентина Бакстера (там же, стр. 74, пункты 28–30), г-на Эль-Эриана (там же, стр. 74, пункт 33) и г-на Бильге (там же, стр. 75, пункт 36).

<sup>16</sup> *Ежегодник... 1974 год*, том II (Часть первая), документ A/9610/Rev.1, глава III.B.2, стр. 352–358.

<sup>17</sup> Выше, сноска 1, стр. 87. Ссылка на международные организации была исключена в соответствии с предложением, содержащимся в первом докладе г-на Джеймса Кроуфорда об ответственности государств, A/CN.4/490/Add.5, пункт 234.

<sup>18</sup> Выше, сноска 1, пункт 9 комментария к статье 6, стр. 90.

<sup>19</sup> Там же. В комментарии также упоминаются, «например, случаи, когда обвиняемые передаются государством какому-либо международному учреждению в соответствии с договором. Сотрудничая с международными учреждениями, соответствующее государство в таких случаях не несет ответственности за последующее поведение такого учреждения» (там же).

«Подобно тому, как государство может командировать должностных лиц в другое государство, передавая их в распоряжение последнего, чтобы они действовали в интересах и под контролем последнего, международная организация может передавать своих сотрудников в распоряжение государства... Что касается обратной ситуации, то на практике, по видимому, нет убедительных примеров передачи международными организациями своих органов «в распоряжение» государства по смыслу статьи 6. Поэтому нет необходимости четко предусматривать такую возможность»<sup>20</sup>.

7. В проектах статей, принятых в первом чтении, ссылка на международные организации также содержалась в статье 13. В ней рассматривался один из аспектов вопросов присвоения поведения, возникающих в отношениях между государством и организацией, когда орган организации действует на территории государства. Статья 13 гласила следующее:

«Поведение органа международной организации, действующего в качестве такового, не должно, согласно международному праву, рассматриваться как деяние государства лишь в силу того обстоятельства, что указанное поведение имело место на территории этого государства или на любой другой территории, находящейся под его юрисдикцией»<sup>21</sup>.

В ходе обсуждений, предшествовавших принятию этого текста, были подняты различные вопросы, касающиеся ответственности международных организаций, в частности вопросы о правосубъектности международных организаций<sup>22</sup> и ответственности государств за поведение международных организаций, членами которых они являются<sup>23</sup>. Авторы комментария к статье 13 воздержались от определения позиции по какому-либо из этих вопросов:

«в статье 13 не предполагается давать ни определения ответственности международных организаций, ни проблем присвоения, которые возникают в связи с такой ответственностью. Она ограничивается лишь подтверждением того, что поведение органов международной организации, действующих в качестве таковых, не должно присваиваться государству лишь в силу того обстоятельства, что указанное поведение имело место на территории этого государства или на любой другой территории, находящейся под его юрисдикцией»<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Выше, сноска 1, стр. 375–376.

<sup>21</sup> *Ежегодник... 1975 год*, том I, стр. 282. Первоначально этот текст был принят в качестве статьи 12 бис.

<sup>22</sup> См. выступления г-на Рейтера (там же, стр. 59, пункт 29), г-на Эль-Эриана (там же, стр. 60, пункт 35), г-на Аго (там же, стр. 67, пункт 4, стр. 77, пункт 37, и стр. 78, пункт 42), г-на Мартинеса Морено (там же, стр. 69, пункт 16), г-на Цуруоки (там же, стр. 71, пункт 31), г-на Рамангасоавины (там же, стр. 71, пункт 34) и г-на Калье-и-Калье (там же, стр. 74, пункт 11).

<sup>23</sup> См. выступления г-на Ушгора (там же, стр. 57, пункт 14, и стр. 80, пункт 54), г-на Ушакова (там же, стр. 61, пункт 6), г-на Кирнея (там же, стр. 71, пункт 29), г-на Рамангасоавины (там же, стр. 71, пункт 34), г-на Бильге (там же, стр. 75, пункт 19) и г-на Аго (там же, стр. 77, пункт 37).

<sup>24</sup> *Ежегодник... 1975 год*, том II, документ A/10010/Rev.1, глава II.B.2, пункт 12 комментария к статье 13, стр. 110.

В принятых во втором чтении проектах статей отсутствуют положения, соответствующие статье 13. Несколько положений, касающихся присвоения, которые содержались в принятых в первом чтении проектах статей, были исключены, особенно те, которые, подобно статье 13, содержали негативный, а не позитивный критерий для присвоения поведения<sup>25</sup>.

8. Случаи, рассмотренные в первом чтении в статьях 9 и 13, далеко не исчерпывающим образом охватывали вопросы, в которых, как представляется, ответственность государств была связана с ответственностью международных организаций. Однако в принятых в первом чтении проектах статей отсутствует общая исключаящая оговорка, предназначенная для исключения из их сферы охвата вопросов, касающихся ответственности международных организаций. Справедливо, что название проектов статей («Ответственность государств») передавало идею, согласно которой текст касается только случаев, сопряженных с ответственностью государств. Таким образом, было дано понять, что в проектах статей не рассматривается вопрос о том, несет ли международная организация ответственность в связи с неправомерным поведением государства. Однако не было оснований для того, чтобы обходить молчанием обратный случай, когда государство несет ответственность в связи с неправомерным поведением международной организации. Например, можно представить, что государство может нести ответственность в силу того, что оно является членом международной организации, или в силу того, что оно помогало, содействовало международной организации или принуждало ее при совершении противоправного деяния<sup>26</sup>. Исключаящая оговорка была бы полезной и по еще одной следующей причине: вполне могут иметь место случаи, когда государство несет ответственность по отношению к международной организации, хотя Часть вторая («Содержание, формы и объем международной ответственности») и Часть третья («Урегулирование споров») принятых в первом чтении проектов статей касались только отношений между государствами. Кроме того, в этой связи отсутствие какой-либо ссылки на международные организации нельзя рассматривать как подразумеваемое названием проектов статей.

9. Статья 57 проектов статей, принятых во втором чтении, гласит следующее:

<sup>25</sup> Как указал Специальный докладчик г-н Джеймс Кроуфорд в своем первом докладе об ответственности государств, «с точки зрения существа правовых норм присвоения, в статье 13 ставятся неуместные вопросы а *contratio*, которые никак не решаются». A/CN.4/490/Add.5, пункт 262.

<sup>26</sup> Статьи 27 и 28 принятых в первом чтении проектов статей касаются только помощи, содействия или принуждения со стороны государства при совершении противоправного деяния другим государством. *Ежегодник ... 1978 год*, том II (Часть вторая), глава III.B.2, стр. 123, и *Ежегодник ... 1979 год*, том II (Часть вторая), стр. 123. В своем восьмом докладе об ответственности государств Специальный докладчик г-н Роберто Аго заявил следующее:

«Гипотеза международной ответственности государства за действие субъекта международного права, помимо государства (международная организация, повстанческое движение и т.д.), хотя логически она и является возможной, не принимается во внимание, так как неизвестны практические случаи, когда она может возникнуть; представляется маловероятным, что такие случаи возникнут в будущем» (там же (Часть первая), документ A/CN.4/318 и Add.1–4, пункт 3, стр. 5).

«Настоящие статьи не затрагивают вопросов ответственности по международному праву международных организаций или любого государства за поведение международной организации»<sup>27</sup>.

Из этого положения четко следует, что в проектах статей не рассматриваются различные вопросы, касающиеся ответственности международных организаций и — в более общем плане — их поведения. Что касается случая, когда государство несет ответственность по отношению к международной организации, не охваченного исключаящей оговоркой, содержащейся в статье 57, то в пункте 2 статьи 33 содержится другая исключаящая оговорка относительно Части второй проектов статей («Содержание международной ответственности государства»). Последнее положение, которое, естественно, касается также международных организаций, хотя прямо и не упоминает их, гласит следующее:

«Настоящая Часть не затрагивает любого права, вытекающего из международной ответственности государства, которое может непосредственно приобретаться любым лицом или образованием, иным, чем государство»<sup>28</sup>.

10. В комментарии к статье 57 указывается, что это положение касается межправительственных организаций, обладающих «отдельной правосубъектностью в соответствии с международным правом», и что такая организация «несет ответственность за собственные деяния, т.е. за деяния, которые совершаются этой международной организацией посредством ее органов и должностных лиц»<sup>29</sup>. После указания на случаи, когда государственный орган передается в распоряжение организации и наоборот<sup>30</sup>, в комментарии далее говорится, что в проектах статей не рассматриваются «те случаи, когда действующим лицом является международная организация, но при этом государство несет ответственность в силу своего участия в поведении этой организации или в силу своего членства в этой организации»<sup>31</sup>. В заключительном пункте комментария отмечается, что «статья 57 не исключает из сферы охвата статей никакого вопроса, связанного с ответственностью государства за его собственное поведение, т.е. за поведение, присваиваемое ему в соответствии с главой II Части первой, которое не является поведением какого-либо органа международной организации»<sup>32</sup>.

11. Этот краткий обзор свидетельствует о том, что в течение длительного периода времени, приведшего к принятию проекта статьи об ответственности государств за международно противоправные деяния, некоторые из наиболее спорных вопросов, касающихся ответственности международных организаций, уже были рассмотрены. Кроме того, некоторые вопросы также стали предметом обсуждений в рамках Комиссии. Хотя в проектах статей, принятых во втором чтении, все конкретные вопросы остались открытыми, работа Комиссии

<sup>27</sup> Выше, сноска 1, стр. 374. Это положение было предложено Специальным докладчиком г-ном Джеймсом Кроуфордом в его первом докладе об ответственности государств A/CN.4/490/Add.5, пункт 262.

<sup>28</sup> Выше, сноска 1, стр. 237; соответствующий комментарий на стр. 237–239.

<sup>29</sup> Там же, пункт 2 комментария, стр. 375.

<sup>30</sup> См. пункт 6, выше.

<sup>31</sup> Выше, сноска 1, пункт 4 комментария, стр. 376.

<sup>32</sup> Там же, пункт 5, стр. 377.

над темой об ответственности государств не может не повлиять на новое исследование. По всей видимости, у Комиссии нет оснований для того, чтобы использовать различный подход к вопросам, касающимся международных организаций, которые существуют параллельно с вопросами, касающимися государств, если только на это нет каких-либо особых причин. Это не означает и резюмирования того, что вопросы следует рассматривать в качестве аналогичных, что будет приводить к аналогичным решениям. Цель состоит лишь в предположении того, что если исследование, посвященное особым вопросам, касающимся международных организаций, даст результаты, которые не отличаются от результатов, достигнутых Комиссией при анализе ответственности государств, то необходимо следовать модели проекта статей об ответственности государств как с точки зрения общего наброска, так и при формулировании нового текста.

### III. Сфера охвата настоящего исследования

12. Венская конвенция о праве международных договоров от 23 мая 1969 года<sup>33</sup> прямо указывает на международные организации в статье 5, которая гласит, что Конвенция применяется «к любому договору, являющемуся учредительным актом международной организации, и к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации». Наличие этого указания на международные организации стало причиной для включения в статью 2(1)(i) следующего определения для целей этой Конвенции:

«„международная организация“ означает межправительственную организацию».

Точно такое же определение было воспроизведено в статье I(1)(1) Венской конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 года<sup>34</sup>, статье 2(1)(n) Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 года<sup>35</sup> и статье 2(1)(i) Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или международными организациями от 21 марта 1986 года<sup>36</sup>.

13. Определение международных организаций как «межправительственных организаций» всегда приводилось для целей той или иной конкретной конвенции, однако тот факт, что оно получило признание в разных контекстах, может свидетельствовать о том, что его можно также использовать в отношении вопросов ответственности. Следует отметить, что Комиссия приняла такое же определение в своем комментарии к статье 57 проекта статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>37</sup>. Однако в исследовании, которое конкретно посвящено ответственности международных органи-

<sup>33</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

<sup>34</sup> A/CONF.67/16.

<sup>35</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1946, p. 3.

<sup>36</sup> A/CONF.129/15.

<sup>37</sup> Комиссия заявила, что «согласно статьям, подготовленным Комиссией по другим темам, под выражением «международная организация» понимается межправительственная организация. Выше, сноска 1, пункт 2 комментария, стр. 375.



заций, необходим определенный дальнейший анализ. Во-первых, это определение значительно затрагивает сферу разрабатываемых проектов статей. Таким образом, необходимо рассмотреть вопрос о том, является ли оно в полной мере уместным для целей настоящих проектов статей. Во-вторых, даже если это определение будет сочтено уместным, следует также рассмотреть вариант составления менее сжатого и более точного определения.

14. Главная трудность с разработкой удовлетворительного определения международных организаций связана с большим разнообразием, которое характерно для организаций, рассматриваемых в настоящее время в качестве «международных». Одним из его аспектов является их членство. Определение международных организаций как «межправительственных», как представляется, придает решающее значение тому факту, что членами организаций являются государства<sup>38</sup>. В отличие от этого организация рассматривается в качестве неправительственной, если среди ее членов нет государств. Смежный аспект заключается в характере учредительного документа организации. Межправительственные организации, как правило, учреждаются согласно договору, в то время как неправительственные организации основываются на документах, не регулируемых международным правом. Однако, что касается как членства, так и учредительных документов, некоторые организации четко не подпадают под одну или другую категорию. Так, некоторые организации имеют смешанное членство и включают в себя государства и негосударственные образования<sup>39</sup>. Некоторые другие организации, хотя их членами являются только государства, были учреждены не в соответствии с договором, а явно не имеющим обязательной силы документом международного права<sup>40</sup> или даже в соответствии с

<sup>38</sup> Характеристика той или иной организации в качестве «правительственной» указывает скорее на членство, а не на функции или внутреннюю структуру. Отличное мнение было высказано Х. Г. Шермерсом и Н. М. Блоккером в H.G. Shermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 3<sup>rd</sup> ed., The Hague/London/Boston: Nijhoff, 1995) p. 40, которые рассматривают в качестве «основополагающих черт межправительственных организаций» то, что «директивные полномочия, фактически, осуществляются представителями правительств» и что «в важных вопросах правительствам нельзя навязывать обязательства помимо их воли».

<sup>39</sup> Например, Всемирная метеорологическая организация (ВМО). Статья 3(d)(e)(f) Устава ВМО дает образованиям, помимо государств, упоминаемым в качестве «территорий» или «групп территорий», право стать ее членами. См. P.J.G. Kapteyn, R.H. Lauwaars, P.H. Kooijman, H.G. Shermers and M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organization and Integration. Annotated Basic Documents of International Organizations and Arrangements*, Supplement to volumes I.A–I.B (The Hague/Boston/London: Nijhoff, 1997), suppl. I.B.1.7.a.

<sup>40</sup> Одним из примеров является Всемирная туристская организация. См. D.R. Gilmour, “The World Tourism Organization: International Constitutional Law with a Difference”, *Netherlands International Law Review*, vol. 18 (1971), pp. 275–298. Другим примером является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. См. M. Sapiro, “Changing the CSCE into the OSCE: legal aspects of a political transformation”, *A.J.I.L.*, vol. 89 (1995), pp. 631–637; T. Schweisfurth, “Die juristische Mutation der KSZE: eine internationale Organisation in statu nascendi”, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt* (Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 1995), pp. 213–228; I. Seidl-Hohenveldern, “Internationale Organisationen aufgrund von soft law”, *ibid.*, pp. 229–239; J. Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme* (Berlin: Duncker & Humblot, 1996); C. Bertrand, “La nature juridique de l’Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)”, *Revue générale de droit international public*, vol. 102 (1998), pp. 365–406; F. Mariño Menendez, “La Organización para le Seguridad y Cooperación en Europa (O.S.C.E.)”, in: M. Diez de Velasco

параллельными актами, имеющими отношение к внутрисударственному праву<sup>41</sup>. В этих случаях, если предположить существование подразумеваемого соглашения согласно международному праву, было бы уместным ассоциировать такие организации с организациями, учрежденными в соответствии с договором. Однако существуют также примеры организаций, которые были созданы только государствами согласно документу, регулируемому одним или несколькими национальными законами<sup>42</sup>.

15. При рассмотрении определения международной организации, которое было бы функциональным для целей проектов статей об ответственности международных организаций, за отправную точку следует взять постулат, согласно которому ответственность по международному праву может возникать только для субъекта международного права. Нормы международного права не могут налагать на какое-либо образование «первичные» обязательства или «вторичные» обязательства в случае нарушения одного из «первичных» обязательств, если только это образование не имеет правосубъектности согласно международному праву. И наоборот, образование следует рассматривать в качестве субъекта международного права, даже если на него возложено одно единственное обязательство согласно международному праву. Таким образом, если обязательства существуют для международной организации согласно международному праву, то может возникать вопрос об ответственности этой организации. Если рассуждать с логической точки зрения, то исследование по вопросу об ответственности международных организаций должно охватывать все организации, которые являются субъектами международного права.

16. Вопрос о правосубъектности международных организаций претерпел значительную эволюцию с 1949 года, когда Международный Суд провел оценку правосубъектности Организации Объединенных Наций в своем консультативном заключении по вопросу, касающемуся увечий, понесенных на службе Организации Объединенных Наций<sup>43</sup>. Тогда Суд установил, что Организация обладает правоспособностью на основании некоторых специфических черт, которые, видимо, не присущи другим организациям. Ключевой раздел консультативного заключения гласит следующее:

«По мнению Суда, эта Организация была создана для выполнения определенных функций и осуществления предоставленных ей прав — как и произошло в дальнейшем, — что могло иметь место только при условии, что она обладает значительным объемом международной правосубъектности и способностью функционировать на международном уровне. В настоящее время она является международной организацией высшего типа, такой, которая не смогла бы проводить в жизнь идеи своих создателей, если бы была лишена международной правосубъектности. Следует признать, что ее члены, поручив ей выполнение определенных функций и

(ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, 11a ed. (Madrid: 1999 Tecnos), pp. 661–670.

<sup>41</sup> Например, Северный совет до вступления в силу Договора о сотрудничестве от 23 марта 1962 года. Текст Договора с поправками, внесенными Соглашением от 3 февраля 1971 года, воспроизводится в A.J. Peaslee (ed.), *International Governmental Organization*, 3<sup>rd</sup> ed, Part I (The Hague: Nijhoff, 1974), pp. 1135–1143.

<sup>42</sup> См. I. Seidl-Hohenveldern and G. Loibl, *Das Recht der internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, 7<sup>th</sup> ed. (Cologne: Heymanns, 2000), pp. 57–58.

<sup>43</sup> *I.C.J. Reports 1949*, p. 174.

возложив на нее сопутствующие этому обязанности и ответственность, наделили ее компетенцией, необходимой для эффективного выполнения этих функций.

Поэтому Суд пришел к заключению, что эта Организация является субъектом международного права»<sup>44</sup>.

С тем чтобы проиллюстрировать эволюцию в этой области международного права, достаточно противопоставить вышеприведенную выдержку формулировке, которую Суд употребил в своем консультативном заключении по вопросу относительно толкования соглашения между ВОЗ и Египтом от 25 марта 1951 года<sup>45</sup>. В своем заключении Суд рассматривал международные организации в общем, хотя, как следует отметить, с косвенной ссылкой на организацию того же вида, что и Всемирная организация здравоохранения, и заявил следующее:

«Международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возложенными на них согласно общим нормам международного права, их учредительным документам и международным соглашениям, участницами которых они являются»<sup>46</sup>.

17. Подтверждение Судом правосубъектности международных организаций должно рассматриваться в контексте его более недавнего подхода к вопросу о правосубъектности в международном праве. В деле «Лагранд» Суд заявил о том, что физические лица также являются субъектами международного права<sup>47</sup>. Этот подход может привести к тому, что Суд будет признавать правосубъектность даже неправительственных организаций. Трудно понять, почему физические лица могут приобретать права и обязательства согласно международному праву, в то время как это не могут делать любые международные организации, при условии, что они являются образованием, отличным от их членов.

18. Некоторые учредительные документы международных организаций содержат положения, аналогичные 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».

Такого типа положение не имеет своей целью наделить правосубъектностью согласно международному праву соответствующую организацию. Необходимо отметить, что в своем консультативном заключении по вопросу о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций, Суд не основывал на статье 104 Устава никаких аргументов в пользу правосубъектности Организации, однако заявил, что вопрос о том, является ли Организация субъектом международного права, «не [был] урегулирован положениями Уста-

<sup>44</sup> Ibid, p. 179.

<sup>45</sup> *I.C.J. Reports 1980*, p. 73.

<sup>46</sup> Ibid, para 37, pp. 89–90.

<sup>47</sup> *I.C.J. Reports 2001*, p. 77. Суд сослался на Венскую конвенцию о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года и пришел к выводу о том, что «пункт 1 статьи 36 создает индивидуальные права».

ва»<sup>48</sup>. Цель статьи 104 Устава Организации Объединенных Наций и аналогичных положений заключается в том, чтобы возложить на государства-члены обязательство признавать правоспособность Организации в их внутригосударственном праве<sup>49</sup>. Аналогичное обязательство, как правило, налагается в соответствии с соглашением о штаб-квартире на государство, независимо от того, является ли оно членом Организации, штаб-квартира которой находится на его территории<sup>50</sup>. Таким образом, правоспособность согласно внутригосударственному праву приобретает прямо на основе учредительного документа или соглашения о штаб-квартире или, если того требует внутригосударственное законодательство соответствующего государства, на основе имплементационного законодательства<sup>51</sup>. Внутреннее право государства может также наделять правосубъектностью независимо от существования какого-либо обязательства в этой связи для государства<sup>52</sup>. Правосубъектность согласно международному праву не всегда означает правосубъектность по национальному праву. Вместе с тем отсутствие правосубъектности согласно национальному праву не влияет на ее статус согласно международному праву и, соответственно, на возможность несения организацией международной ответственности.

19. Даже если договорное положение имело своей целью наделить ту или иную конкретную организацию международной правоспособностью, приобретение качества юридического лица будет зависеть от действительного учреждения организации. Ясно, что организация, существующая просто на бумаге, не может рассматриваться в качестве субъекта международного права. Образование впоследствии должно обрести достаточную независимость от его чле-

<sup>48</sup> *I.C.J. Reports 1949*, p. 178.

<sup>49</sup> Этот момент был четко развит И. Сейдл-Хохенвелдером и В. Рудолфом в их комментарии к статье 104 Устава в В. Simma (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2<sup>nd</sup> ed., (Oxford University Press, 2002), pp. 1302–1306.

<sup>50</sup> Это мнение было поддержано, в частности, Кассационным судом Италии в его решении № 149 от 18 марта 1999 года, *Istituto Universitario Europeo v. Piette, Guistizia civile*, vol. 49 (1999), I, P. 1309, at p. 1313, когда Суд признал, что «положение международного соглашения об обязательстве признавать правосубъектность организации и имплементации в законодательном порядке этого положения означает то, что организация приобретает правосубъектность согласно внутригосударственному праву договаривающихся государств».

<sup>51</sup> Конституционные требования относительно заключения договора могут быть также актуальными в этом отношении. Например, кассационный суд Бельгии от 12 марта 2001 года в деле «Лига арабских государств против Т.» постановил, что «суды Бельгии не могут отказываться рассматривать дело из-за юрисдикционного иммунитета, предусмотренного в договоре, заключенном королем в отсутствие одобрения парламента» (перевод на английский язык выполнен автором). См. *Pasicrisie belge*, vol. 188 (2001), p. 394 at p. 398.

<sup>52</sup> Когда международная организация приобретает правоспособность в государстве-члене, это может влечь за собой правовые последствия для государства-нечлена. Лорд Темплетан, представляя аргументацию большинства в Палате лордов, заявил, в деле “*Arab Monetary Fund v. Hashim and others*”, *All England Law Reports* (1991) I, p. 875, следующее: «когда соглашение АВФ [Арабского валютного фонда] было зарегистрировано в ОАЭ [Объединенные Арабские Эмираты] посредством федерального декрета № 35, эта регистрация наделила международную организацию правосубъектностью и, таким образом, создала корпоративный орган, который суды Великобритании могут и должны признавать. Статья 2 соответствующего соглашения предусматривает следующее: «Фонд обладает независимой правосубъектностью и, в частности, имеет право владеть собственностью, заключать договоры и быть истцом и ответчиком в суде» (Ibid, p. 873).

нов, с тем чтобы его нельзя было рассматривать как действующее в качестве органа, общего по отношению к членам. Когда на свет появляется такое независимое образование, можно говорить об «объективной международной правосубъектности», как это собственно в своем консультативном заключении по вопросу о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций<sup>53</sup>. Квалификация той или иной организации в качестве субъекта международного права, таким образом, представляется вопросом факта<sup>54</sup>. Хотя было выражено мнение о том, что правосубъектность организации существует в отношении государств-членов лишь в том случае, если они признали ее<sup>55</sup>, это предположение нельзя рассматривать в качестве логически необходимого вывода. Если государство заключает соглашение о штаб-квартире с организацией, членом которой оно не является, трудно представить, что тем самым государство наделяет организацию правосубъектностью, которая в противном случае не существовала бы. Сам факт заключения соглашения о штаб-квартире свидетельствует о том, что организация уже обладает качеством субъекта международного права. Следует отметить, что правоспособность организации не обязательно означает, что организация имеет право на иммунитеты в государствах-членах согласно общему международному праву<sup>56</sup>. В равной степени нельзя предположить, что ответственность государств-членов за поведение организации, членами которой они являются, является идентичной по отношению к другим членам и по отношению к нечленам.

20. Хотя можно утверждать, что много международных организаций обладают правосубъектностью по международному праву, большое разнообразие существующих международных организаций делает сложным процесс формулирования общих норм, применимых ко всем видам организаций. Это как если бы Комиссия рассматривала одновременно вопросы международной ответственности, касающейся государств и физических лиц. Совершенно ясно, что было бы более предпочтительным рассматривать только вопросы, касающиеся относительно однородной категории международных организаций. Если цель

<sup>53</sup> *I.C.J. Reports 1949*, p. 185.

<sup>54</sup> Дж. Фитцморис, G.G. Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals", *B.Y.B.L.L.*, vol. 29 (1952), p. 1, at p. 4, отмечал, что согласно Суду, «международная правосубъектность Организации является вопросом факта» и что «существование международной правосубъектности в качестве объективного факта способно создавать последствия за рамками Организации». Термин «объективный фактор» был использован судьей Крыловым в его особом мнении (*I.C.J. Reports 1949*, p. 218). Мнение о том, что международные организации обладают объективной международной правосубъектностью было решительно поддержано Ф. Сеерстедом, F. Seyersted, "Objective International Personality of Intergovernmental Organizations" *Nordisk Tidsskrift for International Ret*, vol. 34 (1964), p. 1; выводы, которые этот автор сделал в связи с правосубъектностью организаций, не являются релевантными в настоящем контексте.

<sup>55</sup> См. I. Sedl-Hohenveldern and G. Loibl, *op. cit.* (сноска 42), p. 52.

<sup>56</sup> Мнение о том, что в отсутствие соглашения государство-член не обязано предоставлять иммунитет международной организации, было, например, поддержано Апелляционным судом Парижа в его решении от 13 января 1993 года, *Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest and others v. Bank of Credit and Commerce international*. См. *Journal du droit international*, vol. 120 (1993), p. 353 at p. 357. Это же мнение было выражено Верховным судом Аргентины в его решении от 31 августа 1999 года, *Duhalde v. Organización Panamericana de la Salud*. См. [www.oas.org](http://www.oas.org). Некоторые другие решения по этому вопросу анализируются в A. Reinisch, *International Organization before National Courts Cambridge University Press, 2000*) pp. 152–157.

настоящего исследования состоит в разработке продолжения к проекту статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>57</sup>, то необходимо ограничить сферу охвата этого исследования вопросами, связанными с организациями, осуществляющими определенные функции, которые аналогичны и, возможно, идентичны функциям, осуществляемым государствами. Эти функции, будь то законодательные, исполнительные или судебные, можно назвать правительственными.

21. Прежде всего, этот вариант подразумевал бы, что исследование не должно охватывать вопросы ответственности неправительственных организаций, поскольку они обычно не выполняют правительственные функции<sup>58</sup> и, более того, не будет затрагивать ключевого вопроса об ответственности государств-членов за поведение организации. Такое определение сферы применения будущих проектов статей соответствует мнениям, выраженным значительным числом делегаций в Шестом комитете в ответ на предложение Комиссии представить комментарии<sup>59</sup>. Справедливо, что время от времени некоторые делегации выражали мнение о том, что исключение неправительственных организаций из сферы охвата исследования должно быть произведено на первоначальном этапе<sup>60</sup>, давая тем самым понять, что Комиссия могла бы впоследствии пересмотреть это ограничение и, возможно, расширить сферу охвата своего исследования. Если следовать этой идее, то это означало бы преднамеренное оставление открытой возможности пересмотра решения, первоначально принятого на основе дополнительного анализа. Однако, если Комиссия поступит таким образом, то ей необходимо будет переписать некоторые проекты статей, которые она могла уже принять в предварительном порядке, и это задача, которая напоминает одну из тактических уловок Пенелопы, к которой она прибегала, для того чтобы затянуть выбор нового супруга. Таким образом, представляется предпочтительным, по крайней мере в ходе первого чтения, с самого начала решить вопрос, касающийся сферы применения проектов статей. Если будет выбрана относительно однородная категория организаций, в любом случае су-

<sup>57</sup> Этот момент был подчеркнут некоторыми делегациями, выступившими в Шестом комитете. См. заявления Китая (A/C.6/57/SR.20, пункт 34), Чешской Республики (A/C.6/57/SR.21, пункт 54), Израиля (там же, пункт 61), Польши (A/C.6/57/SR.22, пункт 15), Новой Зеландии (A/C.6/57/SR.23, пункт 21), Италии (A/C.6/57/SR.24, пункт 29), Мьянмы (там же, пункт 62), Бразилии (там же, пункт 65), Румынии (A/C.6/57/SR.25, пункт 22), Швейцарии (там же, пункт 36) и Чили (A/C.6/57/SR.27, пункт 13).

<sup>58</sup> Следует, возможно, признать существование некоторых исключений, таких, как Международный комитет Красного Креста.

<sup>59</sup> Заявления Китая (A/C.6/57/SR.20, пункт 34), Израиля (A/C.6/57/SR.21, пункт 61), Кипра (A/C.6/57/SR.22, пункт 12), Новой Зеландии (A/C.6/57/SR.23, пункт 21), Соединенного Королевства (там же, пункт 39), Российской Федерации (там же, пункт 70), Австрии (A/C.6/57/SR.24, пункт 20), Италии (там же, пункт 26), Беларуси (там же, пункт 56), Мьянмы (там же, пункт 62), Бразилии (там же, пункт 65), Румынии (A/C.6/57/SR.25, пункт 22), Швейцарии (там же, пункт 36), Японии (там же, пункт 43), Иордании (там же, пункт 56), Индии (A/C.6/57/SR.26, пункт 15), Непала (там же, пункт 19), Греции (там же, пункт 32), Словакии (там же, пункт 38), Венесуэлы (там же, пункт 52), Кубы (там же, пункт 64), Республики Корея (там же, пункт 71), Аргентины (там же, пункт 79) и Чили (A/C.6/57/SR.27, пункт 13).

<sup>60</sup> См. заявления Кипра (A/C.6/57/SR.22, пункт 12), Новой Зеландии (A/C.6/57/SR.23, пункт 21), Соединенного Королевства (там же, пункт 39), Беларуси (A/C.6/57/SR.24, пункт 56), Мьянмы (там же, пункт 62), Швейцарии (A/C.6/57/SR.25, пункт 36), Японии (там же, пункт 43), Греции (A/C.6/57/SR.26, пункт 32) и Республики Корея (там же, пункт 71).

существует незначительная опасность того, что решение не учитывать другие организации негативно скажется на результатах исследования.

22. При рассмотрении вопроса об определении международных организаций для целей новых проектов статей нельзя игнорировать прецеденты, хотя и не нужно им следовать автоматически. Как указывалось выше<sup>61</sup>, международные организации были усеченно определены как межправительственные организации в нескольких кодификационных конвенциях и в комментарии КМП к статье 57 проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. Если исходить из посылки о том, что Комиссия решит оставить в стороне неправительственные организации, то можно было бы попытаться воспроизвести в проекте статьи то же определение, что несколько раз принималось в прошлом<sup>62</sup>. Вместе с тем, в каждой кодификационной конвенции непременно указывается, что определение приводится лишь для целей соответствующей конвенции. Если принять на веру это значение, то необходимо изучить вопрос о том, будет ли традиционное определение также надлежащим при определении сферы охвата исследования по вопросу об ответственности международных организаций. Следует отметить, что большинство конвенций лишь мельком касаются международных организаций и поэтому не являются весьма предметными прецедентами. Венская конвенция 1975 года о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера не является значимой в этой связи, поскольку после определения международных организаций «как межправительственных организаций» в статье I определяются «международные организации универсального характера», которыми ограничивается сфера охвата Конвенции согласно статье 2<sup>63</sup>. Нет никаких сомнений в том, что Венская конвенция 1986 года<sup>64</sup> касалась международных организаций в целом и, тем не менее, все же указывала на межправительственные организации; однако эта Конвенция подразумевает существенное ограничение, поскольку она рассматривает лишь те организации, которые обладают полномочиями в сфере заключения договоров. В своем комментарии к соответствующему проекту статьи Комиссия отметила, что несколько правительств высказались в поддержку другого определения, однако Комиссия постановила сохранить традиционное определение международных организаций как «межправительственных организаций»:

«...сочтя его удовлетворительным с точки зрения проекта статей. Действительно, либо межправительственная организация обладает достаточной правоспособностью, для того чтобы заключить *по крайней мере* один договор и на нее должны распространяться изложенные в проекте нормы,

<sup>61</sup> Пункт 12, выше.

<sup>62</sup> Как представляется, делегации Венесуэлы (A/C.6/57/SR.26, пункт 52) и Аргентины (там же, пункт 79) выступают за воспроизведение определения международных организаций как межправительственных организаций. Однако их замечания были высказаны в контексте аргументации в пользу исключения неправительственных организаций и поэтому нельзя делать вывод о том, что эти две делегации намерены выступать против включения более подробного определения.

<sup>63</sup> Статья 1(1)(2) этой Конвенции гласит следующее: «международная организация универсального характера» означает Организацию Объединенных Наций, ее специализированные учреждения, Международное агентство по атомной энергии и любую аналогичную организацию, членский состав и ответственность которой носит широкий международный характер». См. сноску 34 выше.

<sup>64</sup> Выше, сноска 36.

либо она не обладает такой правоспособностью, несмотря на свое название, в связи с чем бесполезно уточнять, что проект статей на нее не распространяется»<sup>65</sup>.

Если принять это же общее определение в настоящем исследовании, то можно столкнуться с очень большим числом межправительственных организаций, для которых существуют обязательства согласно международному праву: с учетом событий, касающихся правосубъектности международных организаций согласно международному праву<sup>66</sup>, существует значительно большее разнообразие организаций по сравнению с тем, которое было призвано охватить определение, когда оно первоначально разрабатывалось. Таким образом, представляется разумным, чтобы Комиссия ограничила сферу охвата посредством разработки определения, которое является более уместным для настоящего исследования. Это новое определение охватывало бы более однородную категорию организаций. Оно также обеспечит большую точность<sup>67</sup>, поскольку традиционное определение международных организаций как межправительственных организаций не различается очень значительно.

23. Один элемент традиционного определения международных организаций, который не следует упустить из виду при разработке определения, которое было бы функциональным для целей настоящего исследования, — это «межправительственный» характер. Как указывалось выше<sup>68</sup>, эта характеристика, как представляется, указывает на членство: иными словами, важным является то, какие образования в конечном счете контролируют функционирование организации и могут изменить или прекратить ее деятельность. Важным является действительное, а не первоначальное членство. В межправительственной организации решающую роль играют государства, независимо от того, состоят ли органы организации из делегатов государств или нет.

24. В менее урезанном определении по сравнению с определением, обычно используемым в кодификационных конвенциях, можно конкретно указать, что в состав членов международной организации могут входить не только государства. Существование некоторых негосударственных членов необязательно меняет характер организации или проблемы, которые возникают с точки зрения соответствующей ответственности организации и ее государств-членов. В определении для целей настоящего исследования было бы полезным указать, что международные организации, к которым применяются проекты статей, могут включать в себя в качестве членов другие международные организации<sup>69</sup>. Это

<sup>65</sup> *Ежегодник...*, 1981 год, том II (Часть вторая), документ A/36/10, глава III.B, пункт (22) комментария к проекту статьи 22, стр. 149.

<sup>66</sup> Выше, пункты 16–17.

<sup>67</sup> Делегация Российской Федерации (A/C.6/57/SR.23, пункт 70) высказала идею о целесообразности рассмотрения определения термина «межправительственные организации».

<sup>68</sup> Выше, пункт 14.

<sup>69</sup> Например, в ноябре 1991 года в Устав Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) была внесена поправка, позволяющая производить прием организаций региональной экономической интеграции. Через несколько дней было принято Европейское экономическое сообщество, как оно тогда называлось. См. S. Marchisio, “Lo status della CEE quale membro della FAO”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 76 (1993), p. 321. Дополненный текст Устава ФАО можно найти в P.J.G. Kapteyn, R.Y. Lauwaars, P.H. Kooijmans, H.G. Scherners and V. van Leeuwen Boomkamp (eds.), *op.cit.* (above, footnote 39), suppl. I.B.1.3.a.



позволит отразить с самого начала идею о том, что обсуждение ответственности международной организации также включает в себя вопросы, касающиеся ее членства в других организациях. Однако, поскольку, строго говоря, необходимость конкретного указания на то, что среди негосударственных членов международной организации могут находиться другие международные организации, отсутствует, представляется предпочтительным составить проект более простого определения.

25. В литературе в современных определениях термина «международная организация» часто указывается, что организация может квалифицироваться в качестве таковой, только если она была учреждена соглашением согласно международному праву<sup>70</sup>. Выше было приведено несколько примеров важных организаций, которые не отвечают этому формальному требованию, хотя в их случае можно предположить наличие подразумеваемого, хоть возможно и последующего, соглашения<sup>71</sup>. Как представляется, важным для наших целей является не столько юридический характер документа, который был принят для учреждения организациями, сколько функции, которые эта организация выполняет. Указание на правительственные функции, которые выполняет организация, является прямо релевантным, в то время как характер учредительного документа имеет лишь описательную ценность. Даже если справедливо то, что в большинстве случаев соглашение заключается согласно международному праву для учреждения организации, необходимость упоминать наличие такого соглашения в определении отсутствует. Если два государства желают сотрудничать друг с другом посредством создания организации для строительства и эксплуатации промышленного предприятия, они могут это сделать с помощью контракта, заключаемого согласно одному из внутригосударственных законов. Они могут также достичь этой же цели посредством заключения соглашения согласно международному праву. Менее вероятно, что они будут учреждать посредством контракта организацию, наделенную определенными правительственными функциями, однако следует отметить, что обязательная связь между учредительным документом организации и ее функциями отсутствует

26. Как указывалось выше<sup>72</sup>, в исследовании, которое рассматривается в качестве продолжения исследования, посвященного ответственности государств

<sup>70</sup> Так, Х.Г. Шермерс и Н.М. Блоккер (H.G. Shermers and N.M. Blokker, *op. cit.*, выше сноска 38, п. 29), определяют международные организации «как формы сотрудничества, основанные на международном соглашении, создающем по меньшей мере один орган с его собственной волей в соответствии с международным правом». Ф. Сэндз и П. Клайн (Ph. Sands and P. Klein (eds.), *Bowett's Law of International Institutions*, 5<sup>th</sup> ed. (London: Sweet & Maxwell, 2001), п. 16) заявляют, что международная организация «должна быть учреждена договором». Согласно М. Рама Монталдо (M. Rama Montaldo, “International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations”, *B.Y.B.I.L.*, vol. 44 (1970), п. 111, at pp. 154–155), международные организации «обладают международной правосубъектностью, если они отвечают некоторым объективным предварительным условиям: наличие международного соглашения о создании ассоциации государств с по меньшей мере одним органом, который выражает волю, отличную от воли государств-членов, и имеет определенные задачи или цели, достигаемые посредством выполнения функций или полномочий». Требование о «конвенционной основе» также содержалось в первом докладе Абдулы Эль-Риана по вопросу об отношениях между государствами и межправительственными организациями, *Yearbook ... 1963*, vol. II, p. 167, para 60.

<sup>71</sup> Выше, пункт 14.

<sup>72</sup> Выше, пункт 20.

за международно противоправные деяния, релевантным представляется тот факт, что организация осуществляет определенные нормативные, исполнительные или судебные функции, которые коротко можно охарактеризовать с помощью термина «правительственный»<sup>73</sup>. В целях сохранения определенной однородности исследуемого Комиссией объекта исследования должно касаться организации только в той части, в какой она реально осуществляет одну из этих функций, а не организации в общем. Не имеет существенно важного значения то, что правительственные функции осуществляются на международном уровне. Когда это происходит, весьма вероятно, что соответствующая организация будет иметь обязательства по международному праву в связи с этими функциями, и вопрос о совершении нарушений может возникать чаще. Вместе с тем, обязательство по международному праву, естественно, затрагивает также осуществление правительственных функций на внутреннем уровне. Представляется излишним включать в определение требование о том, что организация должна быть носителем обязательств по международному праву. Если организации повезет и она не будет иметь никаких обязательств по международному праву, то вопрос о международной ответственности этой организации, видимо, никогда на практике не возникнет, однако, как представляется, это не является достаточной причиной для того, чтобы не рассматривать такую организацию в настоящем исследовании.

27. С тем чтобы организацию можно было привлечь к ответственности, она не только должна обладать правоспособностью и, соответственно, собственными определенными обязательствами по международному праву. Требуется также, чтобы при осуществлении соответствующих функций организация могла рассматриваться в качестве субъекта, самостоятельного по отношению к его членам, и чтобы, соответственно, осуществление этих функций могло присваиваться самой организации. Если при осуществлении правительственных функций организация, которая в ином случае может быть самостоятельным субъектом, действует в качестве органа одного или нескольких государств, ее поведение должно присваиваться соответствующему государству или государствам согласно статьям 4 или 5 проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>74</sup>. Практика, связанная со случаями, когда организация осуществляет функции органа одного или нескольких государств, должна рассматриваться в настоящем исследовании только в той степени, в какой это полезно для противопоставления их случаям, когда, напротив, поведение может присваиваться организации.

28. Предварительное определение, содержащее предложенные положения, приводится ниже в пункте 34. Определение фигурирует в проекте статьи 2, поскольку представляется предпочтительным, чтобы весь текст начинался с об-

<sup>73</sup> Термин «правительственный» может толковаться как включающий функцию, заключающуюся в контроле за осуществлением договоров, на которую указала делегация Австрии (A/C.6/57/SR.24, пункт 20).

<sup>74</sup> Выше, сноска 1, стр. 74 и 83. Статья 4 может быть релевантной, поскольку, несмотря на то, что она указывает на «внутреннее право государства» для целей определения государственных органов, она не считает это необходимым требованием. В тексте статьи 5 содержится указание на «лицо или образование, не являющееся органом государства в соответствии со статьей 4, но уполномоченное правом этого государства осуществлять элементы государственной власти». В комментариях КМП не упоминаются международные организации в этих контекстах.

щего описания сферы охвата проектов статей и чтобы в одном из последующих положений конкретно указывалось на то, что предполагает термин «международная организация». В любом случае оба этих положения связаны между собой, поскольку они способствуют определению сферы охвата проектов статей. Предлагаемый порядок имеет несколько прецедентов. Несколько кодификационных конвенций содержат общие указания на сферу охвата перед положением об «употреблении терминов». Примеры можно найти в Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года<sup>75</sup>, Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 23 августа 1978 года<sup>76</sup>, Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов от 8 апреля 1983 года<sup>77</sup>, Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями и между международными организациями от 21 марта 1986 года<sup>78</sup> и Нью-Йоркской конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 года<sup>79</sup>.

29. В первую очередь, положение о сфере охвата проектов статей должно четко указывать, что нынешнее исследование касается только ответственности по международному праву. Таким образом, вопросы гражданской ответственности, которые находились в центре недавних разбирательств во внутригосударственных судах<sup>80</sup>, будут оставлены в стороне. Это не означает отрицания ценности некоторых судебных решений о гражданской ответственности, поскольку эти решения либо случайно затрагивают вопросы международного права, либо развивают определенную аргументацию в отношении внутригосударственного права, которая может использоваться по аналогии<sup>81</sup>. Однако вариант исключения вопросов гражданской ответственности продиктован не только тем фактом, что проекты статей об ответственности государств за международно противоправные деяния не касаются вопросов гражданской ответственности. Еще одна причина заключается в том, что изложение норм о гражданской ответственности почти полностью представляло бы собой осуществление прогрессивного развития международного права. В любом случае, вызывает сомнение тот факт, что Комиссия является наиболее уместным органом для изучения этих вопросов.

30. Сфера охвата настоящего исследования должна быть определена таким образом, чтобы было ясно, что цель проектов статей заключается лишь в рас-

<sup>75</sup> Выше, сноска 33.

<sup>76</sup> Выше, сноска 35.

<sup>77</sup> A/CONF/117/14.

<sup>78</sup> Выше, сноска 36.

<sup>79</sup> Резолюция 51/229 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>80</sup> В частности, разбирательство, касающееся Международного совета по олову. Одно из соответствующих дел, в котором указывалось на гражданскую ответственность Европейского экономического сообщества, было передано на рассмотрение Суда европейских сообществ. См. дело “Maclaine Watson & Company Limited v. Council and Commission of the European Communities”, case C-241/87, которое было исключено из реестра постановлением Суда, правда, только после того, как генеральный стряпчий дал пространное заключение. Court of Justice of the European Communities, *Reports* (1990), p. I-1825.

<sup>81</sup> На этот момент уже указала Рабочая группа в своем докладе. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, Дополнение № 10 (A/57/10), глава VIII.C.8, пункт 487.*

смотрении вопросов международной ответственности за противоправные деяния. В настоящее время Комиссия уже занимается проведением отдельного исследования по теме «Международная ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом (Международная ответственность в случае ущерба от трансграничного вреда, причиненного в результате опасных видов деятельности)»<sup>82</sup>. В связи с этой темой возникает несколько проблем, которые могут быть проанализированы также в отношении международных организаций. Для целей определения сферы охвата настоящей темы важно отметить, что вопросы, возникающие в связи с деяниями, не запрещенными международным правом, отличаются от вопросов, рассмотренных в проектах статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. Большинство делегаций, которые отреагировали в Шестом комитете на просьбу Комиссии о представлении комментариев, четко высказалось в пользу того, чтобы в рамках настоящего исследования рассматривались только вопросы, касающиеся ответственности международных организаций за противоправные деяния<sup>83</sup>. Таким образом, если Комиссия планирует провести исследование по вопросу о международной гражданской ответственности международных организаций за деяния, не запрещенные международным правом, то было бы более логичным сделать это либо в контексте ныне проводимого исследования по вопросу о международной гражданской ответственности, либо в будущем продолжении к этому исследованию.

31. Решения, поддержанные в двух предшествующих пунктах, могут рассматриваться как имплицитно отраженные в тексте, который аналогичен статье 1 проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>84</sup>. Такого рода положение увязывало бы международную ответственность с совершением деяния, которое является противоправным по международному праву, и, следовательно, четко указывало бы на то, что сфера охвата исследования не включает ни вопросы гражданской ответственности, ни вопросы международной (материальной) ответственности за деяния, не запрещенные международным правом.

32. Ответственность международной организации по международному праву, как правило, будет возникать в силу противоправного поведения этой организации. Однако возможно представить, что организация также будет нести ответственность за поведение государства или другой международной организа-

<sup>82</sup> Там же, глава VIII, пункты 430–457; вопрос о международной материальной ответственности международных организаций не затрагивался в этой части доклада Комиссии.

<sup>83</sup> См. выступления делегаций Израиля (A/C.6/57/SR.21, пункт 61), Кипра (A/C.6/57/SR.22, пункт 12), Польши (там же, пункт 15), Новой Зеландии (A/C.6/57/SR.23, пункт 21), Соединенного Королевства (там, пункт 39), Италии (A/C.6/57/SR.24, пункт 26), Швейцарии (A/C.6/57/SR.25, пункт 36), Индии (A/C.6/57/SR.26, пункт 15), Греции (там же, пункт 32), Словакии (там же, пункт 38), Венесуэлы (там же, пункт 53), Кубы (там же, пункт 64) и Республики Корея (там же, пункт 71). Делегация Беларуси (A/C.6/57/SR.24, пункт 56) выдвинула предложение о том, что Комиссии следует изучить вопрос о гражданской ответственности международных организаций «наряду» с их ответственностью за международно противоправные деяния. Делегация Иордании (A/C.6/57/SR.25, пункт 56) считает, что тема об ответственности международных организаций не должна быть ограничена ответственностью за международно противоправные деяния.

<sup>84</sup> Выше, сноска 1, стр. 51.

ции. Это может произойти в обстоятельствах, таких, как обстоятельства, рассмотренные в статьях 16–18 проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния<sup>85</sup>: например, в случае помощи или содействия в совершении международно противоправного деяния государством или другой организацией. Ответственность международной организации может также возникать в силу незаконного поведения другой организации, членом которой является первая организация. Разумеется, что все эти вопросы должны быть включены в сферу охвата настоящего исследования. Таким образом, сфера охвата не будет ограничена вопросами, касающимися ответственности международной организации за поведение, которое может рассматриваться в качестве ее собственного.

33. Кроме того, настоящее исследование должно также охватывать вопросы, касающиеся ответственности государств, но не рассмотренные в проектах статей об ответственности государств, поскольку они связаны с противоправным поведением международной организации. Как указывалось выше<sup>86</sup>, в статье 57 этих проектов статей в явно выраженной форме предусматривается, что «статьи не затрагивают вопросов ответственности по международному праву международной организации», а также «любого государства за поведение международной организации». Последний случай касается поведения, которое в отличие от поведения международных организаций, действующих в качестве органов государства<sup>87</sup>, может быть присвоено организации. С учетом обстоятельств ответственность государства может, тем не менее, наступать либо в силу того, что оно способствовало совершению организацией незаконного деяния, либо в силу того, что оно является членом организации. Эти вопросы, касающиеся ответственности государств, должны быть рассмотрены в настоящем исследовании. Поэтому формулировка, касающаяся сферы охвата, не должна быть ограничена вопросами, связанными с ответственностью международных организаций. Необходимо отметить, что вопросы, касающиеся ответственности государств, будут включены в сферу охвата исследования в полной мере и без ущерба порядку, в котором эти вопросы должны быть решены. Даже если в настоящем исследовании будет сделан вывод о том, что государства никогда не несут ответственность за поведение организаций, членами которых они являются, сфера охвата настоящих проектов статей не будет правильно охарактеризована, если не будет четко указано, что она включает те вопросы, которые были оставлены за рамками проектов статей об ответственности государств из-за их связи с вопросами, касающимися ответственности международных организаций.

34. С учетом вышеизложенных соображений на рассмотрение Комиссии представляются следующие тексты:

### **Статья 1** **Сфера охвата настоящих проектов статей**

Настоящие проекты статей касаются вопроса о международной ответственности международной организации за деяния, которые являются

<sup>85</sup> Текст соответствующих статей и смежные комментарии см. выше, сноска 1, стр. 150–164.

<sup>86</sup> Выше, пункт 9.

<sup>87</sup> Выше, пункт 27.

противоправными по международному праву. Они также касаются вопроса о международной ответственности государства за поведение международной организации.

## **Статья 2** **Употребление термина**

Для целей настоящих проектов статей термин «международная организация» означает организацию, в число членов которой входят государства, когда она осуществляет, выступая в своем собственном качестве, определенные правительственные функции.

## **IV. Общие принципы, касающиеся ответственности международных организаций**

35. Глава I Части первой («Международно противоправное деяние государства») проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния носит название «Общие принципы»<sup>88</sup>. В ней излагаются три таких принципа. Первые два принципа легко перенести на международные организации, и их вряд ли можно поставить под сомнение. Статья I проектов статей гласит следующее:

«Каждое международно противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства»<sup>89</sup>.

Значение ответственности раскрывается в других частях проектов статей, в Части второй («Содержание международной ответственности государства»)<sup>90</sup>. Причины для использования другого подхода в отношении международных организаций отсутствуют. Разумеется, можно сказать, что в качестве одного из общих принципов каждое международно противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой организации. В качестве примера можно сослаться на консультативное заключение Международного Суда по вопросу о разногласии, касающемся судебнопроцессуального иммунитета Специального докладчика Комиссии по правам человека, в котором Суд заявил следующее:

«...Суд желает указать, что вопрос о судебнопроцессуальном иммунитете отличается от вопроса возмещения кого-либо ущерба, понесенного 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»<sup>91</sup>.

36. Статья 2 проектов статей об ответственности государств конкретно раскрывает значение международно противоправного деяния и излагает его следующие два основных элемента: присвоение поведению государству и квалификация этого поведения в качестве нарушения международного обязательст-

<sup>88</sup> Выше, сноска 1, ст. 51–63.

<sup>89</sup> Там же, стр. 51.

<sup>90</sup> Там же, стр. 212–300.

<sup>91</sup> *I.C.J. Reports 1999*, para 66, pp. 88–89.

ва. Затем эти два элемента развиваются в главах II и III. Статья 2 гласит следующее:

«Международно противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо поведение, состоящее в действии или бездействии:

- а) присваивается государству по международному праву; и
- б) представляет собой нарушение международно правового обязательства этого государства»<sup>92</sup>.

И в этом случае причины для принятия другого подхода в отношении международных организаций отсутствуют. Можно изложить аналогичный общий принцип, просто заменив термин «государство» на термин «международная организация».

37. Третий общий принцип, изложенный в статье 3 проектов статьи об ответственности государств, гласит следующее:

«Квалификация деяния государства как международно противоправного определяется международным правом. На такую квалификацию не влияет квалификация этого деяния как правомерного по внутригосударственному праву»<sup>93</sup>.

Как Комиссия не преминула отметить с самого начала в своем комментарии к этому проекту статьи «В статье 3 четко проводится принцип, который уже подразумевается в статье 2 и согласно которому квалификация того или иного деяния как международно противоправного не зависит от его квалификации как правомерного согласно внутреннему праву соответствующего государства»<sup>94</sup>. Возникают сомнения относительно реальной необходимости воспроизведения этого принципа в проектах статей об ответственности международных организаций. В любом случае ясно, что международно противоправное деяние квалифицируется таким образом по международному праву. Другие системы права вряд ли могут повлиять на такую квалификацию. Кроме того, указание на «внутригосударственное право» было бы сопряжено с проблемами при применении его к международным организациям, поскольку по меньшей мере их учредительные документы, как правило, относятся к сфере международного права. Кроме того, хотя соблюдение внутренних правил организации может не исключать совершение нарушения организацией одного из его обязательств по международному праву по отношению к государству-нечлену, этого нельзя сказать в аналогичных выражениях применительно к государствам, которые являются членами организации. Согласно статье 3 Устава Организации Объединенных Наций, учредительный документ и, возможно, имеющие обязательную силу решения, принятые на основе Устава, имеют преимущественную силу<sup>95</sup>, однако это не та норма, которая может быть обобщена и применена к организациям, помимо Организации Объединенных Наций. Еще предстоит решить, должны ли эти вопросы анализироваться в контексте настоящих проектов ста-

<sup>92</sup> Выше, сноска 1, стр. 56–57.

<sup>93</sup> Там же, стр. 63.

<sup>94</sup> Там же, пункт 1 комментария к этой статье.

<sup>95</sup> Можно сослаться на то, что Суд сказал в своих постановлениях об указании временных мер в делах, касающихся *Вопросов толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникших в связи с воздушным инцидентом в Локерби*. См. *I.C.J. Reports 1992*, p. 15, para 39, and p. 126, para 42.

тей. Разумеется, что они не могут быть удовлетворительным образом рассмотрены в положении, излагающем общий принцип, главная цель которого в любом случае состоит лишь в том, чтобы подчеркнуть необходимость рассмотрения вопросов международной ответственности исключительно в увязке с международным правом.

38. Два принципа, упомянутые в предыдущих пунктах, не охватывают вопрос об ответственности, которую государства могут нести как члены международной организации. Они также не охватывают случай, когда международная организация несет ответственность как член другой организации, поскольку соответствующее поведение в этом случае будет присваиваться последней, а не первой организации. Кроме того, случай, когда государство несет ответственность из-за того, что оно оказывает помощь или содействие или применяет принуждение по отношению к международной организации, не подпадает под действие двух указанных принципов. Вместе с тем, хотя эти принципы не применяются по отношению ко всем вопросам, на которые распространяются проекты статей, они не влияют на решение вопросов, которые не охватываются указанными принципами. Констатация того, что международная организация несет ответственность за свое собственное незаконное поведение, не подразумевает, что другие субъекты также не несут ответственность за это же поведение. Таким образом, представляется нелишним изложить два принципа, предложенные выше.

39. При изложении двух общих принципов нет необходимости воспроизводить в двух отдельных положениях содержание статей 1 и 2 проектов статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. Главная причина для изложения первого принципа в отдельной статье 1, как представляется, состоит в желании, чтобы текст открывался торжественным объявлением о том, что международно противоправное деяние влечет за собой международную ответственность. Как указывалось в комментарии к статье 1, это «лежащий в основе всей совокупности данных статей базовый принцип»<sup>96</sup>. Поскольку в нынешних проектах статей первое положение касается сферы охвата, было бы предпочтительным включить оба принципа в одно положение с учетом того факта, что второй принцип по существу представляет собой конкретизацию первого принципа. Таким образом, предлагается следующий текст:

### **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:

а) присваивается международной организации по международному праву; и

<sup>96</sup> Выше сноска 1, стр. 51, пункт 1 комментария к статье.



b) представляет собой нарушение международного обязательства этой международной организации.

---