



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 March 2006
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Пятьдесят восьмая сессия

Женева, 1 мая — 9 июня и 3 июля — 11 августа 2006 года

Ответственность международных организаций

Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций	4
A. Общие замечания	4
Организация по запрещению химического оружия	4
Всемирная организация здравоохранения	4
B. Проект статьи 8 — Наличие нарушения международно-правового обязательства	5
Всемирная организация здравоохранения	5
C. Проект статьи 15 — Решения, рекомендации и разрешения, адресованные государствам-членам и международным организациям	6
Международная организация уголовной полиции	6
Всемирная организация здравоохранения	7
D. Обстоятельства, исключающие противоправность, — общие соображения	7
Международная организация уголовной полиции	7
E. Обстоятельства, исключающие противоправность, — необходимость	10
Всемирный банк	10
F. Ответственность государств за международно-противоправные деяния международных организаций	12
Международная организация уголовной полиции	12



Организация по запрещению химического оружия	17
Всемирная организация здравоохранения	18

I. Введение

1. На своей пятьдесят пятой сессии Комиссия международного права просила Секретариат ежегодно направлять международным организациям для их комментариев части ее доклада, касающиеся темы «Ответственность международных организаций»¹. В ответ на эту просьбу отдельным международным организациям было предложено представить свои комментарии относительно соответствующих частей докладов Комиссии за 2003, 2004 и 2005 годы². В самое последнее время Комиссия просила представить комментарии относительно главы VI ее доклада за 2005 год³ и относительно представляющих для нее особый интерес вопросов, отмеченных в пункте 26 доклада за 2005 год⁴.

2. По состоянию на 17 марта 2006 года письменные комментарии были получены от следующих четырех международных организаций (срок представления указан в скобках): Международной организации уголовной полиции (31 января 2006 года), Организации по запрещению химического оружия (30 января 2006 года), Всемирного банка (31 января 2006 года) и Всемирной организации здравоохранения (21 февраля 2006 года). Эти комментарии приводятся в разделе II ниже по отдельным темам. Полученные дополнительные комментарии будут выпускаться в качестве добавлений к настоящему докладу.

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), пункт 52.*

² Письменные комментарии международных организаций, полученные до 9 мая 2005 года, изложены в документах A/CN.4/545 и A/CN.4/556.

³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10).*

⁴ Пункт 26 доклада за 2005 год гласит:

26. В следующем докладе Специального докладчика будут рассмотрены вопросы, касающиеся 1) обстоятельств, исключающих противоправность, и 2) ответственность государств в связи с международно-противоправными деяниями международных организаций. Комиссия приветствовала бы замечания и соображения по этим вопросам, особенно по следующим аспектам:

а) в статье 16 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния рассматривается только случай, когда государство помогает или содействует другому государству в совершении международно-противоправного деяния. Следует ли Комиссии также включить в проект статей об ответственности международных организаций положение о помощи или содействии государства международной организации в совершении внутренне противоправного деяния? Применим ли ответ на предыдущий вопрос также к случаю руководства и контроля или принуждения со стороны государства в связи с совершением деяния международной организацией, которое являлось бы международно-противоправным деянием, если бы не принуждение?

б) помимо случаев, рассмотренных в рамках подпункта (а), существуют ли другие случаи, когда государство может нести ответственность за международно-противоправное деяние международной организации, членом которой оно является?

II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

A. Общие замечания

Организация по запрещению химического оружия

Что касается главы VI, то мы считаем, что она является весьма полной, подробной и сбалансированной в плане анализа широкого спектра вопросов, которые возникают в контексте международной ответственности международных организаций. В ней многое сделано для разъяснения и уточнения содержания международного права по этой теме.

Всемирная организация здравоохранения

Что касается главы VI, то Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) отмечает, что Комиссия действует, согласуясь со своим решением построить свою работу на основе статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния⁵ с учетом необходимой адаптации. Мы, в принципе, согласны с решением Комиссии действовать таким образом с учетом отсутствия конкретных вопросов, затрагивающих применение по отношению к международным организациям принципов, изложенных в вышеупомянутых статьях. Однако в то же время мы разделяем озабоченность, выраженную несколькими международными организациями в их комментариях к проектам статей, когда они подчеркивают основополагающие различия между государствами и международными организациями как субъектами международного права и между международными организациями. Такие различия обуславливают необходимость скрупулезного анализа Специальным докладчиком и Комиссией решений, которые могут идти вразрез с интересами международных организаций. Скудность имеющейся практики и явно менее устоявшийся статус норм международного права в этой области по сравнению с нормами об ответственности государств придает всей этой ситуации сложный и деликатный характер. Это особо очевидно в случае положений, таких, как проекты статей 12–14, которые касаются особых политически деликатных вопросов в отношениях между международной организацией и ее государствами-членами.

С учетом вышеизложенных соображений мы рекомендуем проводить регулярные консультации между Комиссией и Специальным докладчиком, с одной стороны, и заинтересованными международными организациями, с другой стороны, в ходе процесса, ведущего к принятию новых проектов статей. В этой связи мы приветствуем тот факт, что вопрос об ответственности международных организаций будет одним из пунктов повестки дня предстоящего совещания юрисконсультов системы Организации Объединенных Наций и что Специальный докладчик принял приглашение участвовать в этом совещании.

Как отмечала ВОЗ в одном из предыдущих сообщений, в ней отсутствует какая-либо практика, касающаяся утверждений о нарушении ею ее международных обязательств; поэтому ее ответы на вопросы, поднятые Комиссией, могут носить лишь умозрительный характер или основываться снова на аналогии

⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 76.*

ях со статьями об ответственности государств. Хотя Секретариат ВОЗ желает содействовать дальнейшей работе Комиссии над этой темой, он не всегда может изложить официальную позицию по правовым вопросам общего характера, в отношении которых он не имеет практического опыта и которые могут иметь последствия политического характера. Поэтому тот факт, что ВОЗ не ответила на некоторые или все вопросы, поднятые Комиссией, не следует рассматривать как безразличие с ее стороны или молчаливое согласие с применяемым ею подходом.

В. Проект статьи 8 — Наличие нарушения международно-правового обязательства

3. Проект статьи 8, принятый в предварительном порядке Комиссией на ее пятьдесят седьмой сессии, гласит:

Статья 8

Наличие нарушения международно-правового обязательства

1. Нарушение международной организацией международно-правового обязательства имеет место, когда деяние данной международной организации не соответствует тому, что требует от нее данное обязательство, независимо от его происхождения или характера.

2. Пункт 1 распространяется также на нарушение обязательства по международному праву, установленного правилом международной организации⁶.

Всемирная организация здравоохранения

Что касается некоторых статей, принятых Комиссией в предварительном порядке, то мы согласны с формулировкой пункта 2 статьи 8, касающейся релевантности правил организации при определении существования нарушения ее международных обязательств. Как указывается в комментарии к статье 8 и как отмечалось в комментариях некоторых государств, вопрос о юридическом характере правил организации (как они определены в проекте статьи 4) и их связи с международным правом является сложным и не поддается единообразному урегулированию. ВОЗ в общем поддерживает мнение о том, что вопрос, могут ли обязательства, возникающие для организации в силу ее правил, рассматриваться в качестве международных обязательств, зависит от источника и предмета регулирования соответствующих правил. В то время как нет сомнений в том, что обязательства, вытекающие непосредственно из учредительного документа организации, по отношению к государствам-членам носят международный характер, этого же нельзя сказать, по нашему мнению, в отношении обязательств между Организацией и ее должностными лицами согласно положениям и правилам о персонале. Поэтому, как представляется, решение, зафиксированное в пункте 2 статьи 8, является приемлемым компромиссом в этом отношении.

⁶ Там же, *шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10)*, пункт 205.

С. Проект статьи 15 — Решения, рекомендации и разрешения, адресованные государствам-членам и международным организациям

4. Проект статьи 15, принятый в предварительном порядке Комиссией на ее пятьдесят седьмой сессии, гласит:

Статья 5

Решения, рекомендации и разрешения, адресованные государствам-членам и международным организациям

1. Международная организация несет международную ответственность, если она принимает решение, обязывающее государство-член или международную организацию-член совершить деяние, которое являлось бы международно-противоправным, если бы оно было совершено самой такой организацией, и обходило бы международное обязательство самой такой организации.

2. Международная организация несет международную ответственность, если:

а) она разрешает совершение государством-членом или международной организацией-членом деяния, которое являлось бы международно-противоправным, если бы оно было совершено самой такой организацией, и обходило бы международное обязательство самой такой организации, либо рекомендует государству-члену или международной организации-члену совершить такое деяние; и

б) такое государство или такая международная организация совершают данное деяние, опираясь на это разрешение или эту рекомендацию.

3. Пункты 1 и 2 применяются независимо от того, является ли данное деяние международно-противоправным для государства-члена или международной организации-члена, которым адресовано решение, разрешение или рекомендация⁷.

Международная организация уголовной полиции

Генеральный секретариат Международной организации уголовной полиции (Интерпол) хотел бы вновь выразить свою обеспокоенность и сделать оговорки в отношении правила, закрепленного в проекте статьи 15, особенно постольку, поскольку оно касается ответственности международных организаций за деяния их членов, совершенные по рекомендации организации. Генеральному секретариату неизвестен прецедент или практика, когда бы международная организация намеренно приказывала или рекомендовала своим членам совершить международно-противоправное деяние, на которых предлагаемая Комиссией норма могла бы быть основана. Концептуальная основа предлагаемой нормы также не понятна, особенно применительно к деяниям, совершенным просто по рекомендациям международных организаций. В случае Интерпола это еще усугубляется тем обстоятельством, что статья 9 Устава прямо преду-

⁷ Там же.

смаатривает, что «члены организации в пределах своей компетенции и в соответствии со своими обязательствами будут делать все возможное для выполнения решений Генеральной Ассамблеи».

Кроме того, формулировка проекта статьи 15 предполагает, что предлагаемая норма будет применяться даже в том случае, когда рекомендация касается вопроса, в отношении которого международная организация не обладает компетенцией. Интерполу было бы трудно согласиться с таким последствием с учетом того, что в статье 8(g) Устава Интерпола рекомендательные полномочия Генеральной Ассамблеи прямо ограничиваются вопросами, которые Организация компетентна решать.

Всемирная организация здравоохранения

Проект статьи 15 касается потенциально политически деликатного вопроса для международных организаций, в частности, для такого специализированного учреждения, как ВОЗ, нормативные функции которого состоят в вынесении рекомендаций в адрес государств-членов либо руководящими органами Организации или Секретариатом. Мы поддерживаем формулировку в пункте 1 комментария к соответствующей статье⁸ о том, что нельзя допускать, чтобы международная организация «отдавала на сторону» действия, которые были бы незаконными, если бы они были осуществлены непосредственно этой организацией. В то же время ВОЗ считает сложным представить себе на практике ситуацию, которая подпадала бы под действие пункта 2 проекта статьи 15, в частности, в случаях, когда поведение государства или международной организации, которым адресовано разрешение или рекомендация, не является противоправным, как это предусмотрено в пункте 3 этой же статьи. Кроме того, мы принимаем к сведению заявления, излагаемые в докладе Специального докладчика, и позиции некоторых международных организаций, отраженных в их комментариях, согласно которым международная организация не должна рассматриваться как несущая ответственность за деяния, осуществленные ее членами на основании разрешения или рекомендации организации. Поэтому в этой связи было бы целесообразным в должном порядке переработать комментарий к проекту статьи 15 и включить в него практические примеры ситуаций, которые, как представляется, Комиссия имела в виду.

D. Обстоятельства, исключаящие противоправность, — общие соображения

Международная организация уголовной полиции

Вопрос об обстоятельствах, исключаящих противоправность деяний международных организаций, рассматривался международными административными трибуналами. Прецеденты этих трибуналов подтверждают, что обстоятельства, исключаящие противоправность, являются неотъемлемой частью правового регулирования ответственности за нарушение международных обязательств. Таким образом, эта тема справедливо рассматривается на предмет ее включения в проекты статей об ответственности международных организаций за международно-противоправные деяния.

⁸ Там же, пункт 206.

Тем не менее было бы, видимо, необходимо уточнить употребление терминов и подумать над вопросом о том, могут ли институты, использованные в соответствующих положениях статей Комиссии об ответственности государств, т.е. согласие, контрмеры, *форс-мажор*, бедствие, состояние необходимости и соблюдения императивных норм, быть в полном объеме применимы к ответственности международных организаций. В этом контексте Генеральный секретариат Интерпола хотел бы отметить три дела, рассмотренных международными административными трибуналами.

1. Решение № 24 Административного трибунала Организации американских государств⁹

Это дело касается решения Организации американских государств (ОАГ) освободить заявителя от должности директора Управления Генерального секретариата и прервать его контракт с организацией предположительно по причинам *форс-мажора*, о которых, как утверждается, заявителю было известно, но которые были вне контроля организации. Отвергая этот аргумент, Трибунал придерживался узкого понятия «*форс-мажор*» и в то же время отметил, что невозможность также может считаться обстоятельством, исключаящим противоправность:

Трибунал считает, что в данном случае нет обстоятельств *форс-мажора*, которые сделали бы невозможным для Генерального секретариата выполнение срочного контракта, поскольку в праве существует четкое понимание того, что под *форс-мажором* понимается действие непреодолимой силы. Здесь также отвечает невозможность выполнения контракта по причинам, носящим внешний характер по отношению к Генеральному секретариату.

2. Решение № 339 Административного трибунала Международной организации труда¹⁰

В данном деле Административный трибунал Международной организации труда ответил *obiter dicta* на вопрос о том, может ли бедственное финансовое положение, вызванное иными причинами, помимо неспособности стран внести свои членские взносы в бюджет организации, использоваться в качестве обстоятельства, исключаящего противоправность. Заявителю был предложен контракт с указанной организацией в должности консультанта, который он принял. Проект, по которому заявитель должен был работать, был в ведении Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). ПРООН испытывала финансовые трудности и вынуждена была приостановить или отменить выдачу средств. Выдача средств на оплату консультативных услуг заявителя была прекращена. В этой связи организация сообщила ему, что она отзывает предложение о назначении. Административный трибунал МОТ встал на сторону заявителя:

Вполне возможно, что такое событие, как сокращение финансирования ПРООН, можно бы было изобразить как имеющее настолько парализую-

⁹ С решениями Административного трибунала ОАГ можно ознакомиться по адресу: www.oas.org/tribadem/tribadeng.htm.

¹⁰ С решениями Административного трибунала Международной организации труда можно ознакомиться по адресу: www.ilo.org/dyn/triblex/triblex_browse.search.

щее воздействие на способность организации продолжать выполнение контракта, что оно представляло собой разумные основания для его прекращения. Однако в деле нет материалов, которые позволяли бы Трибуналу сделать какой бы то ни было вывод относительно последствий сокращения финансирования. В контракте нет ссылок на ПРООН. Предположительно ПРООН должна была выплачивать заявителю оклад полностью или частично, однако нигде в материалах дела надлежащим образом не указано, в чем состояла финансовая договоренность с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) или каким образом она влияла на способность организации финансировать свои контракты. Из ПРООН было представлено только две телеграммы. В первой телеграмме от 22 января 1976 года говорится, что ПРООН «не в состоянии утвердить» три месяца предлагаемого консультирования и предлагает другой источник. Во второй телеграмме от 29 января утверждается одна предлагаемая должность консультанта, однако говорится, что организация «не в состоянии утвердить» оставшиеся три месяца выполнения заявителем функций консультанта. Ничто здесь не позволяет связать отказы в утверждении с какой-либо финансовой ситуацией. Решение ФАО отменить свою договоренность с заявителем было принято лишь 17 февраля; эта задержка говорит о том, что могли действовать и другие факторы. И наконец, прекращение найма существенно отличается от досрочного прекращения контрактов, которые уже были заключены. По всей видимости, с учетом информации, предоставленной ей Организацией, ПРООН считала, что в случае заявителя она должна лишь прекратить дополнительный набор; отсюда не следует, что она бы действовала аналогичным образом в случае заключенного контракта.

3. Решение № 2183 Административного трибунала Международной организации труда

В данном деле заявитель находилась в отпуске по болезни продолжительное время и никто не мог проверить ее электронную почту. Ее непосредственный начальник запросил доступ к ее компьютерным файлам, проверил ее электронную почту и сообщил, что отделил служебные сообщения от частных сообщений, которые были помещены в новый файл. Услышав об этом, что, по ее мнению, было «нарушением ее прав в отношении электронной почты», заявитель пожаловалась Директору по вопросам управления. Заявитель была не удовлетворена полученным ответом и оспорила его содержание. Организация ответила на это ссылкой на состояние необходимости. Административный трибунал МОТ отклонил это заявление, применив к имеющимся в деле фактам следующие принципы:

Во-первых, правила организации, которые применялись в соответствующий момент, свидетельствуют о том, что компьютерные терминалы, включая сети, могут использоваться только для той цели, для которой они предназначены в связи с официальной программой работы организации, за исключением случаев наличия специального соглашения. Однако организация признает, что, как и другие организации, она терпимо относится к использованию электронных адресов для частных целей в определенных пределах и при условии, что это отрицательно не сказывается на ее функционировании. Во-вторых, принцип конфиденциальности частных

сообщений, сохраненных в служебной электронной почте, должен соблюдаться. В-третьих, в случае, если потребуется доступ к электронной почте по причинам срочности или ввиду продолжительного отсутствия ее владельца, организация должна иметь возможность открыть почту с использованием надлежащих технических предосторожностей. Такое состояние необходимости, обосновывающее доступ к данным, которые могут иметь конфиденциальный характер, должно оцениваться с проявлением крайней осторожности.

Следует отметить, что, хотя Трибунал использовал термин «состояние необходимости», можно утверждать, что критерий, установленный в статье 16(a) статьи Комиссии об ответственности государств, удовлетворен не был.

Е. Обстоятельства, исключающие противоправность, — необходимость

5. В своем докладе за 2004 год Комиссия поставила следующий вопрос, касающийся необходимости:

б) среди обстоятельств, исключающих противоправность, в статье 25 об ответственности государств за международно-противоправные деяния упоминается «необходимость», на которую может ссылаться государство при определенных условиях, и прежде всего, когда «деяние, не соответствующее международно-правовому обязательству этого государства, [...] является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности». Могла ли бы международная организация ссылаться на «необходимость» при аналогичном ряде обстоятельств?¹¹

Всемирный банк

В проекте статей Комиссии об ответственности государств необходимость признается как одно из обстоятельств, исключающих противоправность, однако лишь в исключительных случаях и в строгих пределах: в соответствии с проектом статьи 25 государство не может ссылаться на необходимость за исключением тех случаев, когда это а) является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности, и б) не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует данное обязательство, или международного сообщества в целом. Кроме того, государство не может ссылаться на необходимость, если это государство способствовало возникновению состояния необходимости, или в нарушение обязательства, исключающего возможность ссылки на состояние необходимости.

В этих строгих пределах трудно понять, почему международная организация также не может ссылаться на необходимость. Одним из основных предварительных условий для ссылки на необходимость является защита «существенного интереса». Поскольку международные организации обладают правосубъектностью, отдельной от правосубъектности их государств-членов, а по-

¹¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10), пункт 25.*

этому являются отдельными субъектами права, нельзя заранее отвергать, что они также обладают существенными интересами, подлежащими защите в соответствии с их учредительными документами.

Актуальность исключительных обстоятельств в деятельности Всемирного банка подтверждается некоторыми положениями Общих условий, которые включаются в финансовые соглашения Всемирного банка и на которые здесь можно сослаться по аналогии. Раздел 6.02(е) Общих условий, применимых к Займовым и Гарантийным соглашениям для Займов в единой валюте (от 30 мая 1995 года с поправками по 1 мая 2004 года включительно), предусматривает возможность полной или частичной приостановки права заемщика снимать средства со счета Займа, если:

е) в результате событий, происшедших с даты Соглашения о займе, сложилась чрезвычайная ситуация, из-за которой стало маловероятным, что Проект удастся завершить, или что Заемщик или Гарант смогут выполнить обязательства, вытекающие из Соглашения о займе или Гарантийного соглашения.

Аналогичным образом, в разделе 6.02(к) Общих условий, применимых к Займовым и Гарантийным соглашениям для Займов с фиксированным спредом (от 1 сентября 1999 года с поправками по 1 мая 2004 года включительно), предусматривается возможность приостановления, если:

возникла чрезвычайная ситуация, при которой любые дальнейшие снятия средств по Займу будут противоречить положениям статьи III раздела 3 Статей соглашения Банка¹².

И наконец, в отношении опасности, которая служит основанием для ссылки на необходимость, Международный Суд по делу *Габчикова-Надьямарош* отметил, что опасность должна быть объективно установлена, а не просто рассматриваться как возможная и что «опасность», возникающая в долговременном плане, могла бы считаться «неминуемой», как только она установлена¹³. Это последнее уточнение имеет крайне важное значение для практики Всемирного банка, в которой неминуемые опасности могут возникать

¹² Статья III раздела 3 гласит: «Общая остающаяся сумма по гарантиям, участие в займах и прямые займы, выданные Банком, не повышаются в любое время, если в результате такого повышения общая сумма превышала бы 100 процентов номинального подписного капитала, резервов и излишков Банка».

¹³ *Gabčíkovo-Nagyvaros (Hungary/Slovakia), Judgement, I.C.T. Reports, 1997, para. 56*: «Слово «опасность», безусловно, ассоциируется с идеей «риска»; именно это отличает «опасность» от материального ущерба. Однако состояние необходимости не могло бы существовать без «опасности», должным образом установленной в соответствующий момент времени; простое понимание возможной «опасности» в этом отношении не могло бы быть достаточным. Кроме того, по-иному вряд ли и могло бы быть, когда «опасность», составляющая состояние необходимости, одновременно должна быть «большой» и «неминуемой». «Неминуемость» синонимична «непосредственности» или «близости» и выходит далеко за рамки понятия «возможности». Как подчеркивала в своем комментарии Комиссия международного права, «крайне большая и неминуемая» опасность должна «быть угрозой интересу в действительное время»... Это не исключает, по мнению Суда, того, что «опасность», возникающая в долговременном плане, могла бы считаться «неминуемой», как только она установлена в соответствующий момент времени, что реализация этой опасности, какой бы отдаленной по срокам она ни была, не является в результате этого сколько-нибудь менее определенной или неизбежной».

в контексте долговременных финансовых обязательств. В связи с этим, по нашему мнению, это уточнение Международного Суда должно быть отражено либо в тексте соответствующей статьи, который будет принят Комиссией, либо, по крайней мере, в комментарии к нему.

С учетом вышесказанного мы считаем, что в проекте Комиссии:

а) должно быть указано, что международная организация может ссылаться на необходимость как на одно из обстоятельств, исключающих противоправность, в условиях, аналогичных тем, при которых государство может сослаться на необходимость в целях защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности; и

б) должно, предпочтительно в тексте соответствующей статьи или, по крайней мере, в комментарии к нему, прямо говориться о том, что опасность, возникающая в долговременном плане, могла бы рассматриваться как неминуемая, как только она установлена.

Е. Ответственность государств за международно-противоправные деяния международных организаций

Международная организация уголовной полиции

Что касается вопроса об ответственности государств за противоправные деяния международных организаций, то, насколько можно судить, если только Комиссия не намерена в какой-то момент объединить различные области ответственности за международно-противоправные деяния во всеобъемлющую базу, эта проблема относится к области ответственности государств, а не ответственности международных организаций. Заданные Комиссией вопросы вскрывают одно последствие того обстоятельства, что международная ответственность в общем рассматривается в применении к государствам как к обычным субъектам международного права. Попытка изучать также ответственность международных организаций отражает одновременное признание международных организаций в качестве субъектов международного права. Между тем международная ответственность по сути представляет собой более широкий вопрос, не отделимый от вопроса о том, кто является стороной, которая должна выполнить международное обязательство, которое было нарушено. Иными словами, международно-противоправные деяния любого субъекта (будь то государства, международной организации, физического или национального юридического лица) относятся к сфере правового регулирования международной ответственности. Таким образом, теория и практика свидетельствуют о том, что этот вопрос шире, чем просто ответственность государств за противоправные деяния международных организаций. Следовательно, выделение ответственности государств за противоправные деяния международной организации может отражать неоправданно избирательный подход.

Вышеизложенное становится более понятным при рассмотрении двух конкретных поставленных вопросов, а именно: а) должен ли проект статей содержать положения относительно помощи или содействия со стороны государства международной организации в совершении международно-противоправного деяния; и б) могут ли быть такие случаи, когда государство будет нести ответственность за международно-противоправные деяния международной ор-

ганизации, членом которой оно является. Как будет пояснено ниже, эти вопросы должны рассматриваться в статьях об ответственности государств.

а) Помощь, содействие, руководство и контроль

Как представляется, статьи 16 и 17 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния в плане сферы применения носят необоснованно ограниченный характер. Они касаются только случаев помощи или содействия со стороны другого государства и руководства и контроля со стороны другого государства в совершении международно-противоправного деяния, но не случаев помощи и содействия в совершении международно-противоправных деяний другими субъектами международного права, такими, как международная организация. Если бы статьи 16 и 17 не были сформулированы ограничительно, тогда бы не возникло необходимости поднимать вопрос о том, должны ли статьи об ответственности международных организаций содержать положение о помощи и содействии, предоставленной государством международной организации при совершении международно-противоправного деяния или руководстве и контроле международной организацией при совершении международно-противоправного деяния. С учетом ограничительных формулировок статей 16 и 17 поставленный Комиссией вопрос, как представляется, является одной из проблем из области ответственности государств, которая в силу статьи 56 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния продолжает регулироваться применимыми нормами международного права. В этой связи следует напомнить, что общая формулировка, использованная Постоянной Палатой Международного Правосудия в деле *о фабрике в Хожуве* (юрисдикция) (1927 год)¹⁴, достаточно широка и охватывает случаи оказания помощи и содействия или руководства и контроля со стороны другого субъекта международного права в совершении международно-противоправного деяния.

Отсюда следует, что только в том случае, когда в общем международном праве отсутствует норма, которая гласит, что государство несет ответственность в случаях оказания помощи или содействия или руководства и контроля международной организацией при совершении международно-противоправного деяния (что не очевидно), тогда бы речь шла о пробеле, который необходимо заполнить путем прогрессивного развития. Но даже в этой ситуации мы не считаем, что статьи об ответственности международных организаций были бы надлежащим местом для этой цели. Можно было бы возразить против ограничения ответственности международной организации вопросами помощи/контроля/принуждения со стороны государства или другой международной организации при нарушении ими международного права (см. статьи 12–14 проекта).

б) Ответственность членом

В определенной степени вышеприведенное обсуждение частично отвечает на вопрос о том, есть ли случаи, в которых государство может нести ответственность за международно-противоправное деяние международной организации, членом которой оно является. Не совсем понятно, какие еще можно предположить случаи, которые уже не были охвачены. Одна из функций ста-

¹⁴ 1927 *P.C.I.J. Series A*, No. 17.

ть 57 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния заключается в исключении из сферы действия статьей вопроса об ответственности любого государства за поведение международной организации. Однако это положение не исключает из сферы действия статей какого-либо вопроса об ответственности государства за его собственное поведение, т.е. поведения, присваиваемого государству согласно главе II части первой статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Выраженное Комиссией намерение в отношении статьи 57 состоит в исключении этих вопросов, хотя формально они подпадают под сферу действия статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, поскольку они касаются вопросов ответственности государств, сходных с теми, о которых говорится в главе IV части первой. Таким образом, сфера применения статьи 57 уже и охватывает лишь то, что иногда называют производной или вторичной ответственностью государств-членов за действия или долги международной организации¹⁵.

Как ранее отмечал Генеральный секретариат Интерпола (A/CN.4/556, стр. 41), в этом контексте следует подумать над ситуацией, которая может возникнуть в случае оставления организации ее членами без финансовых ресурсов. Следует напомнить, что в деле о присуждении компенсации (1954 год)¹⁶ Международный Суд разъяснил, что функция утверждения бюджета не означает, что пленарный орган международной организации имеет абсолютные полномочия утверждать или не утверждать предложенные ему расходы, поскольку определенная часть этих расходов связана с обязательствами, которые организация уже на себя взяла, и в этом объеме у пленарного органа нет альтернативы, кроме как выполнить эти обязательства. Между тем, разве не охватывается отказ членом обеспечить организации возможность выполнить ее обязательства положением, касающимся принуждения? Дело Международного совета по олову представляет собой исключительный случай, когда члены просто покинули организацию, что привело к невыполнению обязательств и ее последующей гибели. Можно себе представить, что случай такого финансового оставления мог бы послужить основанием для возникновения ответственности членом в силу правила, сходного со статьей 18 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Помимо этого примера остается неясным, что может охватываться названием «Ответственность государства за международно-противоправные деяния международной организации».

i) *Lex specialis*

Насколько можно судить, статья 55 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния и пункт 3 статьи 74 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года уже охватывают случаи *lex specialis*, когда нормы международной организации прямо предусматривают ответственность государства за международно-противоправные деяния международной организации, членом которой это государство является. Это произойдет в случае, когда либо учредительный документ, либо иная норма организации устанавливает производную или вторичную ответственность

¹⁵ Комментарий по проекту статьи 57 см. в издании J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility* (Cambridge, 2002), p. 311.

¹⁶ *I.C.J. Reports*, 1954, p. 54.

членов организации за действия или долги организации. В качестве примера можно привести статью 300(7) Договора, учреждающего Европейское сообщество (консолидированный текст, 2002 год)¹⁷, которая предусматривает, что соглашения, заключенные Европейским сообществом на условиях, установленных в этой статье, являются обязательными для учреждений Сообщества и государств-членов.

ii) *Pactum tertiis*

Аналогичным образом, когда международно противоправное деяние международной организации является результатом нарушения обязательства, установленного международным соглашением между этой организацией и государством или другой международной организацией, из статей 34 и 35 Венской конвенции 1986 года следует, что только в том случае, если страны-члены организации-правонарушителя взяли на себя гарантию исполнения обязательств по соглашению, у них будет возникать ответственность за нарушение обязательства этой организацией.

iii) *Отсутствие средств*

Одна из ситуаций, которая приводится в доктрине, обосновывающей ответственность государств за противоправные действия международных организаций, касается случаев, когда организация не выполняет своих обязательств ввиду отсутствия средств. Если оставить в стороне случаи финансовых обязательств, не регулируемых международным правом, то в прецедентах международных судов и трибуналов можно найти определенное обоснование, которое предполагает, что эти случаи охватываются обстоятельствами, исключающими противоправность.

Этот момент можно проиллюстрировать двумя решениями международных административных трибуналов. Одно касается ситуации, которая может возникнуть, когда организация сталкивается с финансовыми проблемами в результате действия внешних факторов, а другое — ситуации, обусловленной невыполнением членами финансовых обязательств перед этой организацией.

Как уже отмечалось выше, в своем решении № 339 Административный трибунал Международной организации труда положительно ответил на вопрос о том, может ли тяжелое финансовое положение, обусловленное причинами, не связанными с невнесением странами своих членских взносов в эту организацию, использоваться в качестве обстоятельства, исключающего противоправность. Однако согласно решению № 124 Административного трибунала Организации американских государств, когда причина носит не внешний характер, а обусловлена невыполнением членами своих финансовых обязательств, тяжелое финансовое положение ведет лишь к временной невозможности выполнять обязательства:

Трибунал считает, что Организация несет обязательство произвести выплату, однако в то же время признает, что *исключительные обстоятельства или форс-мажор* могут временно лишить ее возможности выполнять свое юридическое обязательство.

¹⁷ *Official Journal of the European Communities*, vol. 45, No. C 325 (24 December 2002), p. 35.

С учетом такой возможности применимый в данном случае правовой принцип заключается в том, что обязательства погашаются только в порядке, предусмотренном во внутренней правовой системе Организации и общих принципах права, таких, как временная отмена, платеж, истечение срока и компенсация, а ни каким-либо иным способом, как-то невыплата начисленных взносов государствами-членами.

С учетом обоих аспектов (невыплата начисленных взносов государствами-членами и юридически обязательный характер обязательства) Организация обязана открыть специальный счет от имени сотрудников общего секретариата под управлением казначея и под его ответственность, с тем чтобы создать резерв для служащих, который будет использоваться только и исключительно для выплаты любых пособий, которые Организация должна своим сотрудникам. Состояние резерва будет учитываться в ведомостях, и он будет исчерпываться по мере того, как государства-члены *начнут вовремя выполнять* свои финансовые обязательства перед Организацией путем внесения своих начисленных взносов. (См. статьи 6 и 54 Устава и резолюцию AG/RES.900 (XVII-0/87), в которой Генеральная Ассамблея заявила, что «внесение установленных квот и взносов является юридическим обязательством государств-членов перед Организацией американских государств»; см. также «Обязательный характер резолюций Генеральной Ассамблеи, устанавливающих квоты, которые государства-члены обязаны вносить для финансирования ОАГ», документ OEA/Ser.G/CP/doc.1907/88 от 7 июля 1988 года, стр. 1 и 2, подготовлен генеральным секретариатом ОАГ и представлен постоянному совету Организации. См. также консультативное заключение «Определенные расходы Организации Объединенных Наций (пункт 2 статьи 17 Устава)» от 20 июля 1962 года (*I.C.J. Reports*, 1962) Международного Суда, цитируется также генеральным секретариатом ОАГ в вышеуказанном документе, в котором Суд подтвердил обязательный характер определения квот, устанавливаемых Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, и меморандум Юрисконсульта Организации Объединенных Наций от 7 августа 1978 года, в котором он указал, что статья 17 Устава «возлагает на членов правовое обязательство вносить квоты, установленные для них Генеральной Ассамблеей» (*Digest of United States Practice in International Law*, pp. 225–226)).

Судя по всему, последнее решение предполагает, что, поскольку согласно международному праву государства, являющиеся членами международной организации, обязаны вносить взносы, начисленные компетентным органом этой организации, сама организация обязана принимать меры в связи с ситуациями, когда члены не успевают вносить свои взносы. В то же время вытекающее из членства в международной организации юридическое обязательство вносить квоты, установленные для них пленарным органом, остается *res inter alios acta* и, по всей видимости, не может быть приравнено к тому, что называется производной или вторичной ответственностью государств-членов за действия или долги международной организации.

iv) *Отказ от общих принципов?*

Как указывалось выше, по-прежнему не понятно, что должно охватываться заголовком «Ответственность государства на международно противоправ-

ные деяния международной организации». Здесь можно предвидеть еще две возможности.

Во-первых, в позитивном общем международном праве ответственность государства за международно противоправные деяния международной организации отличается от общих принципов, закрепленных в главах I и III статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. В статье 1 говорится, что каждое международное противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства. А в статье 13 указывается, что никакое деяние государства не является нарушением международно-правового обязательства, если это обязательство не связывает данное государство во время совершения деяния. Однако не существует международной практики, которая бы подкрепляла вывод о том, что сложилась какая-то иная обычная норма международного права, согласно которой государство также несет ответственность за международно противоправные деяния международной организации, членом которой оно является. Даже весьма либеральное толкование арбитражного решения по делу *Вестленд хеликоптерс/Арабская организация по индустриализации (АОИ)* (1995 год) все равно ведет к выводу о том, что арбитраж по существу счел, что деяния АОИ присваиваются государствам-членам, поскольку АОИ по сути от них неотделима. Таким образом, помимо того обстоятельства, что впоследствии швейцарский суд справедливо отменил это решение, арбитражное решение по делу *Вестленд хеликоптерс/Арабская организация по индустриализации (АОИ)* по сути представляет собой применение общих принципов, закрепленных в главе I статей об ответственности государств за международно противоправные деяния.

Во-вторых, может оказаться так, что в качестве *lege ferenda* будет норма, отступающая от общих принципов, закрепленных в главах I и III статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. Однако, в отличие от национальных правовых систем, международное сообщество не располагает ни юридико-административным процессом инкорпорации, ни какими-либо общими стандартами для международных организаций. Таким образом, осуществление такого мероприятия потребует решения целого ряда вопросов, обусловленных разнообразием международных организаций. В качестве примера можно привести следующее: должны ли банковские учреждения пользоваться таким же режимом, что и небанковские международные организации; должно ли иметь значение то обстоятельство, что одни организации носят интеграционный характер, а другие такого характера не носят? Следует ли проводить разграничение между видами обязательств? Отвечают ли внутренние механизмы контроля всех международных организаций условиям, которые позволяют действовать такой норме?

Организация по запрещению химического оружия

В главе III.C своего доклада за 2005 год Комиссия просила представить замечания и соображения по трем вопросам.

а) Помощь, содействие, руководство и контроль или принуждение

Первый вопрос (пункт 26(a)) заключается в том, следует ли Комиссии включать в проект статей об ответственности международных организаций положение о помощи или содействии со стороны государства международной ор-

ганизации в совершении внутренне противоправного деяния. Второй вопрос заключается в том, должен ли ответ на первый вопрос также применяться к случаю руководства и контроля или принуждения со стороны государства в связи с совершением деяния международной организацией, которое являлось бы международно противоправным деянием, исключая принуждение. Мы считаем, что оба вопроса весьма актуальны в современных международных делах и исходим из того, что Комиссии действительно необходимо их рассмотреть. При рассмотрении этого вопроса Комиссия, возможно, пожелает изучить практические последствия возможного установления того, что государство несет ответственность в обоих сценариях. Кроме того, было бы желательно уточнить, является деяние, о котором говорится во втором вопросе, внутренне противоправным деянием или же международно противоправным деянием, поскольку в пункте 26(a) это не уточняется.

b) Ответственность государств-членов международной организации

Последний вопрос (пункт 26(b)) заключается в том, существуют ли другие случаи, когда государство может нести ответственность за международно противоправное деяние международной организации, членом которой оно является. Мы считаем, что события последнего времени, как это можно отметить на примере международных и национальных разбирательств, а также научная литература свидетельствуют о том, что этот вопрос имеет значительно практическую ценность, поскольку вопрос о потенциальной материальной ответственности государств-членов возникал в целом ряде случаев. Однако в научной литературе сложился консенсус в отношении того, что данная правовая ситуация не до конца ясна. В этой связи рассмотрение этого вопроса в Комиссии могло бы содействовать уточнению состояния международного права по этому вопросу, независимо от результатов такого рассмотрения.

Всемирная организация здравоохранения

Что касается главы III.C доклада, то мы отмечаем, что Комиссия не просит представить комментарии по каким-либо конкретным обстоятельствам, исключаящим противоправность, и что применимость утверждения о состоянии необходимости по отношению к международным организациям была предметом предыдущей просьбы Комиссии, касающейся представления комментариев. Говоря в общем на этом этапе, ВОЗ рекомендовала бы Специальному докладчику и Комиссии учитывать основополагающие различия между государствами и международными организациями и различия в функциях и целях между международными организациями при оценке того, какое из обстоятельств, исключаящих противоправность, перечисленных в главе V Части первой статей об ответственности государств, может рассматриваться в качестве применимого к международным организациям, особенно с учетом вероятного отсутствия практики в этой области. Например, в то время как ясно, что то или иное обстоятельство, такое, как самооборона, в силу своего самого характера применяется лишь к действиям государства, может возникнуть вопрос о том, могут ли международные обязательства, обычно присваиваемые международным организациям, быть такими обязательствами, которые вполне могут привести к нарушению одной из императивных норм общего международного права согласно статье 26 статей об ответственности государств.

Комиссия также задает вопрос о том, следует ли ей включать в проекты статей случаи, когда государство помогает или содействует международной организации в совершении международно-противоправного деяния, а также случаи руководства и контроля или принуждения со стороны государства в связи с нарушением международной организацией международно-противоправного деяния. Как отмечается в докладе, это — ситуация, которая предусмотрена статьями 16–18 статей об ответственности государств. Общий ответ ВОЗ на этот вопрос заключается в том, что т.к. ни один из этих трех рассматриваемых случаев не влечет за собой международную ответственность международной организации, представляется логичным включить эту ситуацию в проекты статьи. С учетом структуры и содержания статей об ответственности государств так будет, как правило, обстоять дело в случае помощи или содействия, или руководства и контроля со стороны государства в связи с совершением международной организацией международно-противоправного деяния. Однако, как представляется, ответ будет иным в случае, когда государство принуждает международную организацию совершить деяние, которое будет противоправным, кроме случая принуждения, поскольку эта конкретная ситуация исключала бы ответственность подвергнувшейся принуждению организации.
