



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 March 2011
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят третья сессия

Женева, 26 апреля — 3 июня и 4 июля — 12 августа 2011 года

Восьмой доклад об ответственности международных организаций*

Подготовлен Специальным докладчиком Джордžo Гая

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Общие замечания	4
II. Часть первая (Введение)	6
Проект статьи 1	6
Проект статьи 2	8
Рекомендация	12
III. Часть вторая (Международно-противоправное деяние международной организации)	12
Проект статьи 4	12
Проект статьи 5	13
Проект статьи 6	14
Проект статьи 7	15
Проект статьи 8	16
Проект статьи 9	17
Проект статьи 13	18
Проект статьи 14	20

* Специальный докладчик выражает признательность за помощь, которую ему оказали при подготовке настоящего доклада Паоло Палькетти (адъюнкт-профессор, Мачератский университет), Стефано Дориго (доктор наук, Пизанский университет) и Илия-Мария Сиатица (магистр права, Женевская академия международного гуманитарного права и прав человека).



Проект статьи 15	21
Проект статьи 16	21
Проект статьи 19	23
Проект статьи 20	24
Проект статьи 21	25
Проект статьи 24	26
Рекомендация	27
IV. Часть третья (Содержание международной ответственности международной организации)	28
Проект статьи 29	28
Проект статьи 30	28
Проект статьи 31	29
Проект статьи 32	30
Проект статьи 36	30
Проект статьи 37	31
Проект статьи 39	31
Проект статьи 41	32
Рекомендация	32
V. Часть четвертая (Имплементация международной ответственности международной организации)	32
Проект статьи 44	32
Проект статьи 47	34
Проект статьи 48	34
Проект статьи 50	34
Проект статьи 51	35
Проект статьи 52	35
Проект статьи 56	36
Рекомендация	37
VI. Часть пятая (Ответственность государств в связи с деянием международной организации)	37
Проект статьи 57	37
Проект статьи 58	38
Проект статьи 59	38
Проект статьи 60	38
Проект статьи 61	40

Рекомендация	41
VII. Часть шестая (Общие положения)	41
Проект статьи 63	41
Проект статьи 65	42
Проект статьи 66	43
Рекомендация	44

I. Общие замечания

1. В настоящем докладе представлен обзор замечаний, высказанных государствами и международными организациями по проектам статей об ответственности международных организаций, принятых Комиссией международного права в первом чтении на ее шестьдесят первой сессии¹. В пункте 5 своей резолюции 64/114 от 16 декабря 2009 года Генеральная Ассамблея обратила внимание правительств на то, что Комиссии международного права важно получить до 1 января 2011 года их комментарии и замечания по проектам статей и комментариям по теме «Ответственность международных организаций», принятых в первом чтении Комиссии на ее шестьдесят первой сессии. В пункте 5 резолюции 65/26 от 6 декабря 2010 года Ассамблея вновь обратила внимание правительств на то, что Комиссии важно получить до 1 января 2011 года их комментарии и замечания. Специальный докладчик выражает особую признательность тем государствам и международным организациям, которые представили свои письменные комментарии в установленный срок или вскоре после его истечения. Такая пунктуальность позволила ему представить настоящий доклад к 4 марта 2011 года, для того чтобы он мог быть готов на всех шести официальных языках к началу шестьдесят третьей сессии Комиссии. В докладе предполагается всесторонне охватить все заявления и письменные комментарии, которые были сделаны к 1 февраля 2011 года по поводу результатов первого чтения статей и комментариев к ним. Были предприняты усилия для того, чтобы также учесть письменные замечания, которые поступили в течение февраля.

2. В настоящем докладе также охвачены некоторые случаи из практики, сообщения о которых поступили после того, как было закончено первое чтение проектов статей. Кроме того, были также рассмотрены отдельные мнения, высказанные в публикациях на эту тему, число которых растет.

3. Критических замечаний относительно общей структуры проектов статей, принятых в первом чтении, высказано не было. Кроме того, по поводу порядка следования проектов статей было высказано только одно замечание. Это было предложение Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которое поддержала Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), а также группа других организаций. Согласно этому предложению, цель которого заключалась в том, чтобы подчеркнуть «принцип специализации» в его применении к международным организациям, Комиссия должна рассмотреть возможность включения проекта статьи 63 (*Lex specialis*) в часть первую (Введение) проектов статей в качестве нового проекта статьи 3². Это предложение не касается существа проектов статей, поскольку изменение места положения о

¹ Текст проекта статей, принятых в первом чтении, и комментарии к ним содержатся в A/64/10, пункты 50 и 51.

² A/CN.4/637, раздел II.B.26. Комментарии, представленные ВОЗ, были сделаны также от имени Организации по договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации.

специализации не отразится на его правовых последствиях. Перевод этого положения в раздел «Общие положения» в конце проекта статьей обусловлен тем, что сначала необходимо установить нормы, которые применяются к международным организациям в целом, а затем перейти к возможному существованию других норм для отдельных организаций, особенно в том что касается их отношений со своими членами. Такие нормы, по всей видимости, имеют огромное практическое значение, однако не могут быть закреплены в проектах статей, которые призваны установить лишь остаточные нормы. Кроме того, местонахождение положения о *lex specialis* соответствует тому месту, которое было установлено в проектах статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния³; то более важное значение, которое принцип специализации может иметь в отношении международных организаций, по всей видимости, изменения не требует.

4. В некоторых заявлениях и письменных комментариях повторялись отдельные замечания общего характера. Одно из таких замечаний касается большого разнообразия международных организаций. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций указал на необходимость учитывать «специфику различных международных организаций» и привел соответствующую выдержку из консультативного заключения Международного Суда относительно законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте:

«Международные организации являются субъектами международного права, которые, в отличие от государств, не обладают общей компетенцией. Международные организации руководствуются «принципом специализации», иными словами они формируются государствами, которые наделяют их правомочиями, пределы которых зависят от общности интересов, отстаивание которых возложено на них этими государствами»⁴.

Разнообразие международных организаций представляет собой неоспоримый факт, который также помогает объяснить, почему некоторые проекты статей не содержат конкретных ответов на возможные вопросы. Верно также и то, что некоторые проекты статей имеют мало отношения к определенным организациям. Например, техническая организация вряд ли окажется в ситуации, когда она должна будет ссылаться на определенные обстоятельства, исключаящие противоправность. Такие проекты статей будут применяться только к организации, соответствующей определенным условиям.

5. Еще одно повторяющееся замечание заключается в том, что проекты статей почти слово в слово повторяют статьи об ответственности государств. Безусловно, данные проекты статей близки по целому ряду вопросов и по ним нет причин для проведения разграничения между государствами и международными организациями. Такой вывод делается на основе конкретного анализа, а не отвлеченной посылки. Небезынтересно отметить, что не было сделано кон-

³ Текст этих статей воспроизводится в *Ежегоднике Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.04.V.17 (Part 2)), пункт 76. Статья 55 (*Lex specialis*) открывает часть четвертую (Общие положения).

⁴ A/CN.4/637/Add.1, пункт 1. Цитируемый отрывок взят из *I.C.J. Reports 1996*, р. 78, пара. 25. Он уже воспроизведен в пунктах 8 и 11 комментария к проекту статьи 2 в A/64/10, пункт 51.

кретных комментариев по большинству тех проектов статей, которые во многом повторяют статьи об ответственности государств. В то же время в ряд проектов статей были внесены значительные изменения, с тем чтобы отразить особый статус международных организаций. Кроме того, в различных проектах статей рассматриваются вопросы, которые не рассматривались в статьях об ответственности государств.

6. Третье замечание заключается в том, что некоторые проекты статей основаны на незначительном объеме практики. Это вряд ли является следствием отсутствия усилий со стороны Комиссии по получению информации о соответствующей практике и принятию ее во внимание. К сожалению, для облегчения задачи Комиссии государства и международные организации сообщили лишь о нескольких случаях из неопубликованной практики. Кстати сказать, показательно то, что в нынешнем потоке научных работ не оказалось таких случаев из современной практики, которые бы Комиссия не приняла во внимание. Практика в отношении ответственности международных организаций действительно ограничена, в частности, в силу нежелания большинства организаций передавать свои споры с государствами и другими организациями для третейского урегулирования. То обстоятельство, что некоторые проекты статей основаны на незначительном объеме практики, еще не повод для того, чтобы их не формулировать. Упущение не только повлекло бы за собой пробел в проектах статей, но и сказалось бы на существовании предлагаемых норм. Если, например, изъять проект статьи о состоянии необходимости из проектов статей, касающихся обстоятельств, исключающих противоправность, то это приведет к тому, что международная организация никогда для этой цели не сможет ссылаться на состояние необходимости.

7. Следующие шесть разделов соответствуют шести частям проектов статей, принятых в первом чтении. В каждом разделе содержится обзор комментариев, касающихся соответствующей части, и связанные с ней замечания и предложения в адрес Комиссии. Они касаются как проектов статей, так и комментариев к ним и требуют внимания со стороны членов Комиссии. Для облегчения обсуждения в конце каждого раздела приводится резюме предложений в отношении текста проектов статей, содержащихся в соответствующей части. Большое число предложенных поправок в отношении комментариев обобщено не было.

II. Часть первая (Введение)

Проект статьи 1

8. При определении сферы охвата проектов статей в пункте 1 проекта статьи 1 говорится, что проекты статей «применяются к международной ответственности международной организации за деяние, которое является противоправным по международному праву». В пункте 2 далее говорится, что «настоящие проекты статей применяются также к международной ответственности государства за международно-противоправное деяние международной организации». Этот проект статьи отражает содержание статьи 57 об ответственности государств, согласно которой статьи об ответственности государств «не затрагивают вопросов ответственности по международному праву международной организации или любого государства за поведение международной организации».

9. В соответствии с пунктом 2 проекта статьи 1 часть пятая нынешнего проекта касается только ответственности государства в связи с поведением международной организации. Некоторые вопросы, касающиеся ответственности государств в отношении международных организаций, не рассматриваются, по крайней мере непосредственно, ни в нынешних проектах статей, ни в статьях об ответственности государств. Основной вопрос заключается в призывании к ответственности государства международной организацией в случае, когда ответственность государства не связана с поведением международной организации: например, когда государство нарушает обязательство по двустороннему договору, заключенному с международной организацией. Одна точка зрения заключается в том, что, поскольку статьи об ответственности государств касаются только задействования ответственности государством, в текущих проектах статей этот пробел должен быть восполнен. Другое мнение состоит в том, что данный вопрос относится к ответственности государств и может быть охвачен по аналогии; если будет решено, что его следует отразить непосредственно, то придется внести поправки в статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В этом случае общую часть статьи 42 об ответственности государств необходимо будет, например, изменить таким образом, чтобы вместо «государство в праве в качестве потерпевшего государства призвать к ответственности другое государство», говорилось «государство или международная организация вправе в качестве потерпевшего государства или потерпевшей организации призвать к ответственности другое государство». Когда этот вопрос обсуждался в Комиссии, то возобладали вторая точка зрения, которая была отражена в пункте 10 комментария к статье 1 (A/64/10, пункт 51). Однако было сочтено целесообразным отразить мнения государств и международных организаций по этому вопросу. Вследствие этого в докладе Комиссии о работе ее шестьдесят первой сессии было указано, что «некоторые вопросы, касающиеся международной ответственности между государствами и международными организациями, не были непосредственно освещены ни в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, ни в проектах статей об ответственности международных организаций»; был приведен ряд примеров таких вопросов, и Комиссия попросила правительства и международные организации представить комментарии и замечания относительно контекста, в котором эти вопросы следует рассматривать (A/64/10, пункты 27 и 28).

10. Полученный от государств ответ оказался неоднозначным. В Шестом комитете одни государства заявили, что вопросы, связанные с ответственностью государств перед международными организациями, должны охватываться настоящим текстом⁵, в то время как другие государства сочли, что эти вопросы к текущему тексту не относятся⁶. Аналогичное расхождение во мнениях обнаружилось и в письменных комментариях, которые были впоследствии представлены государствами⁷.

⁵ Так, см. выступления Швейцарии (A/C.6/64/SR.16, пункт 2), Мексики (пункт 32), Испании (пункт 82) и Малайзии (A/C.6/64/SR.21, пункт 32).

⁶ Таково было мнение Беларуси (A/C.6/64/SR.15, пункт 35), Италии (A/C.6/64/SR.16, пункт 17), Нидерландов (пункт 55), Греции (пункты 60 и 61) и Ганы (A/C.6/64/SR.17, пункт 9). См. также выступление Франции (A/C.6/64/SR.15, пункт 68).

⁷ Австрия (A/CN.4/636, раздел II.B.20) выразила озабоченность относительно возникшего пробела. Первую точку зрения отстаивала Португалия (раздел II.A, пункт 2), а противоположную точку зрения выразила Германия (раздел II.B.1).

11. Первую точку зрения также отстаивали в своем совместном комментарии ВОЗ и группа других организаций (A/CN.4/637, раздел II.B.1). Эти организации в своей аргументации отмечали возможную непоследовательность, с которой Комиссии пришлось бы столкнуться при рассмотрении вопроса об ответственности государств применительно к международным организациям. Они заявили, что «в ряде проектов статей такие вопросы прямо или косвенно рассматриваются». Между тем статьи 57–61, которые были упомянуты в этой связи, входят в сферу охвата, определенную в пункте 2 проекта статьи 1, тогда как пункт 2 проекта статьи 32 и проекты статей 39 и 49, к которым эти комментарии также относятся, представляют собой положения «без ущерба для» и поэтому не покрывают какой-либо дополнительный вопрос.

12. Комиссия могла бы начать исследование некоторых вопросов, которые не были непосредственно отражены в статьях об ответственности государств и в нынешних проектах статей. Затем она могла бы обсудить наиболее удачное место любого дополнительного положения, которое она захочет предложить. Для нынешних целей, поскольку эти дополнительные положения не будут затрагивать содержание проектов статей, включенных в текущий проект, вариант дальнейшего исследования не потребует от Комиссии переноса рассмотрения проектов статей, принятых в первом чтении.

13. Редакционный комитет, возможно, пожелает рассмотреть предложение Ганы относительно новой следующей формулировки пункта 2 проекта статьи 1: «Настоящие проекты статей применяются также к международной ответственности государства за деяние международной организации, которое является противоправным по международному праву» (A/C.6/64/SR.17, пункт 9). В этом тексте будет повторена формулировка пункта 1. Термин «международно-противоправное деяние», который включен в проект статьи 1, принятой в первом чтении, употребляется в статьях 1, 2 и 3 об ответственности государств.

Проект статьи 2

14. В отношении проекта статьи 2 (Употребление терминов) прозвучало лишь несколько комментариев, касавшихся содержащегося в подпункте (а) определения «международная организация». Два государства заявили, что международные организации лучше определить как «межправительственные организации»⁸, в соответствии с определением, которое традиционно фигурирует в международных конвенциях. В пункте 3 комментария к проекту статьи 2 приводится причина для включения в нынешние проекты статей более подробного определения, в котором, в частности, учтено то обстоятельство, что «в состав все большего числа международных организаций, помимо государств, входят также другие образования»⁹.

⁸ Китай (A/C.6/64/SR.15, пункт 43) и Куба (A/CN.4/636, раздел II.B.2).

⁹ A/64/10, пункт 51. МОТ выступает за то, чтобы не употреблять выражение «межправительственная организация»; вместе с тем МОТ полагает, что включение в проект статей слов «другие образования» «вряд ли добавляет существенный элемент к тому, что и так уже охватывается первой частью определения, которое представляется достаточно широким и включает различные возможности членства других образований помимо государств» (A/CN.4/637, раздел II.B.2, пункт 1).

15. Одно государство задало вопрос, нужен ли определитель «обладающая своей собственной международной правосубъектностью», поскольку международные организации обладают международной правосубъектностью в силу того, что они являются такими организациями»¹⁰. Ссылка в определении на наличие самостоятельной правосубъектности поясняется тем, что она является одним из принципиально важных предварительных условий возникновения международной ответственности соответствующей международной организации. Кроме того, как представляется, лучше было бы оставить открытым вопрос о том, все ли международные организации обладают правосубъектностью.

16. В пункте 4 комментария к проекту статьи 2 (A/64/10, пункт 51), видимо, было бы лучше указать, что нынешний статус ОБСЕ является нечетким. Сама ОБСЕ в письменном комментарии указала, что «среди государств — участников ОБСЕ нет единого мнения в отношении того, что ОБСЕ должна отвечать любому из двух перечисленных условий: либо ОБСЕ обладает своей собственной правосубъектностью, либо учредительные документы ОБСЕ (в первую очередь Хельсинкский заключительный акт и Парижская хартия для Новой Европы) отвечают требованиям международного права»¹¹.

17. Употребление в подпункте (а) слова «государство» во множественном числе не предполагает, что международная организация в силу этого определения может быть учреждена только несколькими государствами. В комментарии можно было бы уточнить, как предложил Секретариат, что «(одно) государство и международная организация могут по соглашению учредить международную организацию», и привести примеры Специального суда для Сьерра-Леоне и Специального трибунала для Ливана (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.1, пункт 1).

18. В отношении определения «правила организации» в подпункте (b) проекта статьи 2, и в частности в той части определения, где говорится о «других актах организации», одно государство приветствовало эту ссылку, «памятуя о большом разнообразии актов, составляющих такие правила»¹². Другое государство предложило в комментарии «разъяснить более подробно содержание, форму и характер таких «других актов» и подвергло сомнению «решительное утверждение о том, что правила организации могут включать соглашения, заключенные организацией с третьими сторонами, и судебные или арбитражные решения, имеющие обязательную силу для организации»¹³. Между тем можно отметить, что это утверждение в комментарии уже ограничено употреблением глагола «может». Трудно представить себе подробное определение, способное охватить большое число международных организаций. Это также относится к включению «иерархии среди правил организации», как это было предложено МОТ и группой других организаций в их совместном комментарии (A/CN.4/637, сноска 12). Секретариат выразил сомнения по поводу «широкого определения «правил организации», которые включают документы, выходящие далеко за рамки учредительных документов организации»

¹⁰ Австрия (A/CN.4/636, раздел II.B.2, пункт 2).

¹¹ A/CN.4/637, раздел II.B.2. Те же вопросы были подняты Российской Федерацией (A/C.6/64/SR.16, пункт 7) и Австрией (A/CN.4/636, раздел II.B.2, пункт 2).

¹² Венгрия A/C.6/64/SR.16, пункт 37.

¹³ Российская Федерация, A/C.6/64/SR.16, пункт 6.

(A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.1, пункт 3). Вместе с тем Организация Североатлантического договора (НАТО) в своих комментариях указала, что сама НАТО является примером организации, где «основополагающее внутреннее правило, которое регулирует функционирование организации, т.е. принятие решений на основе консенсуса, нельзя найти ни в договорах о создании НАТО, ни в любых других официальных правилах, и оно, скорее, является результатом практики организации» (A/CN.4/637, раздел II.B.26). Европейский союз приводит пример включения в правила организации как соглашений, заключенных организацией, так и судебных решений.

19. По мнению Секретариата Организации Объединенных Наций, в определении «правил организации» следует также четко указать, что нарушение правил организации влечет за собой ее ответственность не за нарушение «правила» как такового, а за нарушение содержащегося в нем международно-правового обязательства (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.1, пункт 6). Это разграничение между правилами организации установлено далее в проектах статей — в проекте статьи 9, который, как представляется, находится на своем месте, поскольку касается «наличия нарушения международно-правового обязательства». Более широкое определение правил организации оправдано тем обстоятельством, что в проектах статей они играют более широкую роль, нежели определение того, когда имеет место нарушение обязательства по международному праву. Правила организации, например, актуальны для определения того, кто компетентен выражать согласие этой организации или заявлять претензию от имени организации.

20. В подпункте (с) проекта статьи 2 содержится определение «агента», однако в проектах статей отсутствует определение «органа». Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк, Секретариат Организации Объединенных Наций и Бельгия в своих комментариях предложили включить такое определение¹⁴. Это позволит уточнить в проектах статьи отношения между органами и агентами. Надлежащим местом для определения «органа» был бы новый подпункт (с). В статьях об ответственности государств не содержится положения об употреблении терминов, однако в пункте 2 статьи 4 имеется следующий текст в отношении значения органа государства: «с) понятие «орган» включает любое лицо или любое образование, которое имеет такой статус по внутригосударственному праву». В нынешних проектах статей можно было бы предусмотреть определение аналогичного характера. Секретариат предложил следующий текст: «Любое образование, которое имеет такой статус в соответствии с правилами организации» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.2, пункт 12). При таком же подходе подпункт мог бы гласить:

с) «орган международной организации» означает любое лицо или образование, которое имеет такой статус в соответствии с правилами организации.

В этом предложении учтено замечание Всемирного банка относительно замены в статье 4 об ответственности государств слова «включает» словом «означает» (A/CN.4/637, раздел II.B.2). Хотя в учредительных документах и других правилах международных организаций используются различные подходы к определению органа, лучше было бы не настаивать на такой концепции органа, кото-

¹⁴ Соответственно A/CN.4/637, разделы II.B.26 и II.B.2, A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.2, пункт 11, и A/CN.4/636, раздел II.B.2, пункт 2.

рая не имеет своего отражения в правилах соответствующей организации. Это также отражает то ограниченное значение, которое разграничение между органами и агентами имеет в проектах статей.

21. Если предложение о включении определения «органа» в проект статьи 2 будет принято, то определение «агента» необходимо будет сделать подпунктом (d). Согласно проекту статьи 2 ««агент» включает должностных лиц и других лиц или образования, через которые действует организация». Два государства и Международная организация труда (МОТ) хотели бы дополнить это определение указанием о том, что соответствующему лицу или образованию «органом организации было поручено выполнение или содействие выполнению одной из ее функций»¹⁵. Это более точно соответствовало бы формулировке консультативного заключения Международного Суда о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций¹⁶. Хотя большинство членов Комиссии выступили за более короткий вариант при рассмотрении ею аналогичного предложения, которое было сделано в моем седьмом докладе (A/CN.4/610, пункт 23), к этому вопросу можно было бы вернуться. Возможное промежуточное решение могло бы заключаться в изъятии слова «орган» из предлагаемого добавления. Такое изъятие является оправданным в свете огромного разнообразия подходов к употреблению термина «орган» в правилах различных организаций.

22. Предложение, сделанное в конце предшествующего пункта, по всей видимости, частично удовлетворит замечание Секретариата о том, что «в определении «агента» в проектах статей по меньшей мере должно быть проведено разграничение между теми, кто выполняет функции международной организации, и теми, кто таких функций не выполняет» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.1, пункт 13). Секретариат также указал на важность других факторов, таких как статус лица или образования и связь и степень контроля, которая существует между организацией и любым таким лицом или образованием (пункт 12). Можно считать, что эти элементы подразумеваются в требовании о том, чтобы агенты международной организации являлись «лицами или образованиями, через которые действует организация». Этот момент вполне можно было бы развить в комментарии.

23. Всемирный банк и МОТ отметили, что слово «включает» вместо слова «означает» в определении «агента» является неуместным, поскольку в этом определении также содержится ссылка на «других лиц или образования» (A/CN.4/637, раздел II.B.2). Употребление слова «включает» было бы оправданно, если бы в определении агента содержалась ссылка на правила организации. В этом случае термин «включает» предполагал бы, как отмечается в пунктах 8 и 10 комментария к проекту статьи 5 (A/64/10, пункт 51), что лицо или образование в исключительных случаях могло бы считаться агентом, даже если бы он не считался таковым в соответствии с правилами организации. Поскольку в определении «агента» в отличие от определения «органа», предложенного в пункте 20, выше, не содержится ссылки на правила организации,

¹⁵ Португалия (A/C.6/64/SR.16, пункт 44, и A/CN.4/636, раздел II.B.2), Австрия (A/CN.4/636, раздел II.B.2, пункт 3) и МОТ (A/CN.4/637, раздел II.B.2, пункт 2). Иное предложение относительно возможной новой формулировки нынешнего подпункта (c) было сделано Бельгией (A/CN.4/636, раздел II.B.2, пункт 3).

¹⁶ *I.C.J. Reports 1949*, p. 177.

предлагаемая замена слова «включает» словом «означает» представляется более уместной.

24. Если идея включить определение «органа» будет поддержана, то следовало бы избежать ненужного совпадения между категориями органов и агентов. Это можно обеспечить посредством четкого указания на то, что только лица и образования, помимо органов международной организации, могут считаться агентами этой организации. Тогда это определение могло бы иметь следующую новую формулировку:

d) «агент» означает должностное или другое лицо или образование, помимо органа, через которое действует организация и которому организация поручила осуществление или содействие в осуществлении одной из своих функций.

Рекомендация

25. В завершение настоящего раздела представляется следующее предложение по части первой: включить в проект статьи 2, как предлагается в пункте 20 выше, новый подпункт (с), касающийся определения «органа», а нынешний подпункт (с) с измененной формулировкой, как предлагается в пункте 24, сделать подпунктом (d).

III. Часть вторая (Международно-противоправное деяние международной организации)

Проект статьи 4

26. Одно государство выразило пожелание, чтобы в число элементов международно-противоправного деяния, установленных в проекте статьи 4, был включен ущерб¹⁷. Этот вопрос обсуждался применительно к ответственности государств. Тогда было решено, что требование в отношении ущерба «зависит от содержания первичного обязательства, и никакого общего правила в этом отношении не существует»¹⁸. Необходимость в обеспечении последовательности между разрабатываемыми Комиссией документами о международной ответственности предполагает, что тот же самый подход будет использован в отношении ответственности международных организаций.

27. Другое государство попросило уточнить утверждение в комментарии о том, что «ответственность международной организации может в некоторых случаях возникать также, если поведение и не присваивается этой международной организации»¹⁹. Это может произойти не только в случае, как заявило то же государство, когда «международная организация в явно выраженной форме (например, через посредство договорной клаузулы) приняла на себя такую ответственность»²⁰; это также может случиться, когда международная ор-

¹⁷ Куба, A/CN.4/636, раздел II.B.4.

¹⁸ См. *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77, комментарии к статье 2, пункт 9.

¹⁹ Германия (A/CN.4/636, раздел II.B.3) со ссылкой на пункт 1 комментария к главе I части второй (A/64/10, пункт 51).

²⁰ Там же.

ганизация несет ответственность в соответствии с главной IV части второй в связи с деянием государства или другой международной организации.

28. Одно государство сочло двусмысленным то обстоятельство, что в проекте статьи 4 говорится о международном праве для определения того, когда деяние присваивается международной организации, поскольку международное право «не обладает ясностью в этом отношении»²¹. Ссылку на международное право в проекте статьи 4 следует оценивать в ее общем контексте. В проектах статей 5–8 предпринята попытка прояснить нормы международного права, касающиеся присвоения ответственности.

Проект статьи 5

29. В пункте 2 проекта статьи 5 говорится, что «для определения функций органов и агентов организации применяются правила организации». По общему правилу, агент должен будет действовать по поручению и под контролем соответствующей организации», как хотел бы уточнить в тексте Всемирный банк (A/CN.4/637, раздел II.B.4, пункт 1). Однако, когда международная организация возлагает функции на агента, не давая инструкций или не осуществляя контроля, организация все равно будет действовать через агента и не должна освобождаться от присвоения ей поведения агента. Аналогичный вывод также применяется в случае, на который указало одно государство, «полуавтономных образований, которые организаторы-учредители наделяют значительными полномочиями, но поведение которых они не контролируют, по крайней мере «эффективным» образом²².

30. Другое государство выступило за то, чтобы включить в проект статьи 6 «частное поведение». Это предложение касается присвоения поведения частных лиц, «действующих под эффективным контролем организации и осуществляющих функции этой организации»²³. Эти лица, насколько можно судить, будут включены в определение агентов. Поэтому их поведение будет присваиваться международной организации в соответствии с проектом статьи 5, как это пояснено в пункте 10 комментария к этому проекту статьи (A/64/10, пункт 51). Проект статьи 6 является менее подходящим местом для правила о присвоении поведения частных лиц, поскольку он касается поведения органов и агентов, предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией.

31. В то же время страны Северной Европы хотели бы уточнить в комментарии, что «гражданские или военные специалисты, советники или другие сотрудники», которые командированы международной организацией, «подпадают под общее правило, содержащееся в проекте статьи 5», а не под проект статьи 6²⁴. В пункте 1 комментария к последнему проекту статьи говорится как

²¹ Мексика (A/C.6/64/SR.16, пункт 30), которая заявила далее, что «ключевым критерием для присвоения ответственности международным организациям, особенно в случаях, когда учредительный документ организации не содержит четко выраженных положений по данному вопросу, продолжает оставаться критерий эффективного контроля над деяниями, о которых идет речь».

²² Венгрия (A/C.6/64/SR.16, пункт 37), выступавшая за иное решение.

²³ Австрия (A/CN.4/636, раздел II.B.7, пункт 2).

²⁴ Дания от имени стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), A/C.6/64/SR.15, пункт 26.

раз о том, что, когда орган «полностью откомандирован» в распоряжение организации, «поведение органа может быть присвоено только принимающей организацией»²⁵. В комментарии к проекту статьи 5 также можно было бы отразить этот момент.

Проект статьи 6

32. Были высказаны различные мнения по поводу проекта статьи 6, в частности по поводу «эффективного контроля» над поведением органа государства или международной организации, предоставленных в распоряжение другой международной организации, в качестве критерия для присвоения поведения последней организации. Австрия хотела бы «добавить к критерию контроля также критерий осуществления функций организации» (A/CN.4/636, раздел II.B.7, пункт 1). Этот дополнительный критерий можно считать подразумеваемым, однако его можно было бы также прямо указать в комментарии.

33. Греция заявила, что в соответствии с решением Европейского суда по правам человека по делу Бехрами и Сарамати²⁶ «поведение должно присваиваться международной организации, осуществляющей всеобъемлющий контроль, а не государству, осуществляющему оперативный контроль» (A/C.6/64/SR.16, пункт 58). В то же время Соединенное Королевство отметило, что «в отсутствие судебной критики в отношении критериев эффективного контроля» в решении Европейского суда «нет необходимости вносить изменения в проект статьи 6» (A/C.6/64/SR.16, пункт 23). Страны Северной Европы «согласны с высказанным в комментарии к проекту статьи 6 мнением о том, что международная ответственность международной организации должна быть ограничена рамками осуществляемого ею эффективного оперативного контроля, а не только критерием полной власти и контроля»²⁷. Германия поддержала высказанное в комментарии мнение о том, что «поведение вооруженных сил государств или международных организаций не присваивается Организации Объединенных Наций, когда Совет Безопасности уполномочивает государства или международные организации принять необходимые меры вне рамок порядка подчиненности, устанавливающего связь этих вооруженных сил с Орга-

²⁵ (A/64/10), пункт 51. По всей видимости, этот пункт содержит ответ на критику со стороны МОТ в отношении проекта статьи 6 в плане необходимости учета «условий в правовом регулировании международной гражданской службы, на которых национальные служащие передаются в распоряжение международных организаций» (A/CN.4/637, раздел II.B.5).

²⁶ Это решение было рассмотрено в пункте 9 комментария к проекту статьи 6 (A/64/10, пункт 51). К числу перечисленных в комментарии работ, в которых критикуется применение Европейским судом критерия эффективного контроля (A/64/10, сноска 102), можно добавить следующие: С. А. Bell, “Reassessing multiple attribution: the International Law Commission and the *Behrami and Saramati* decision”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42 (2010), p. 501; С. Laly-Chevalier, “Les opérations militaires et civiles des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l’homme”, *Revue Belge de Droit International*, vol. 40 (2007), p. 627 at pp. 642–644; F. Messineo, “The House of Lords in Al-Jedda and Public International Law: Attribution of Conduct to UN-Authorized Forces and the Power of the Security Council to Displace Human Rights”, *Netherlands International Law Review*, vol. 56 (2009), p. 35 at pp. 39–43; and L.-A. Sicilianos, “L’(ir)responsabilité des forces multilatérales?”, in *International Law and the Quest for its Implementation*; Liber Amicorum *Vera Gowlland-Debbas*, L. Boisson de Chazournes and M. Kohen, eds. (Leiden/Boston: Brill, 2010), p. 95 at pp. 98–106.

²⁷ A/C.6/64/SR.15, пункт 27. Аналогичное мнение высказала Бельгия (A/CN.4/636, раздел II.B.7).

низацией Объединенных Наций»²⁸. Аналогичный вывод был сделан в подробных комментариях Секретариата при обзоре практики Организации Объединенных Наций (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.2, пункты 2–10).

34. Для решения вопроса о том, кому принадлежит эффективный контроль, необходимо рассматривать «полные фактические обстоятельства и конкретный контекст, в котором действуют международные организации и их члены», как это в своем выступлении предложило Соединенное Королевство²⁹. Это предполагает, что применительно к миротворческим силам Организации Объединенных Наций эффективный контроль за конкретным поведением может принадлежать государству, предоставляющему войска, а не Организации Объединенных Наций, хотя в принципе поведение сил должно присваиваться Организации Объединенных Наций. Пример из практики, свидетельствующий о таком же подходе, был недавно представлен в решении от 8 декабря 2010 года Суда первой инстанции Брюсселя, который признал, что решение командующего бельгийским контингентом в Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию помощи Руанде (МООНПР) оставить фактический лагерь беженцев в Кигали в апреле 1994 года было «принято под эгидой Бельгии, а не МООНПР»³⁰.

35. Секретариат напомнил, что по целому ряду причин, в частности политического характера, практика Организации Объединенных Наций заключалась в поддержании принципа ответственности Организации Объединенных Наций перед третьими сторонами в связи с операциями по поддержанию мира. Тем не менее Секретариат поддержал «включение проекта статьи 6 в качестве общего руководящего принципа для разграничения ответственности между Организацией Объединенных Наций и ее государствами-членами в отношении органов или агентов, предоставленных в распоряжение Организации, в том числе, возможно, в связи с деятельностью Организации в других контекстах» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.3, пункт 6).

Проект статьи 7

36. Согласно проекту статьи 7 деяния с превышением полномочий присваиваются международной организации на условиях, аналогичных тем, которые применяются к государствам в соответствии со статьей 7 об ответственности государств. Одно государство выразило сомнение относительно этого критерия³¹. Он был также подвергнут сомнению со стороны ВОЗ вместе с группой других международных организаций, которые заявили, что «правила и установившаяся практика, применимая к привилегиям и иммунитетам международных организаций и их агентов, могут служить сдерживающим фактором в отношении характера соответствующих деяний» (A/CN.4/637, раздел II.B.6). Между тем, в этих правилах рассматривается иной вопрос. Вероятно, существует причина для того, чтобы не распространять иммунитеты на деяния с превыше-

²⁸ A/CN.4/636, раздел II.B.6 со ссылкой на пункт 5 комментария по главе II части второй (A/64/10, пункт 51).

²⁹ A/C.6/64/SR.16, пункт 23. Непонятно, почему эта часть выступления прозвучала как критика подхода, принятого Комиссией.

³⁰ Неопубликованное решение, *Мукешимана-Нгулинзира и другие против государства Бельгия и других*, пункт 38, В оригинале на французском языке приведенный отрывок гласит: “une décision prise sous l’égide de la Belgique et non de l’UNAMIR”.

³¹ Российская Федерация, A/C.6/64/SR.16, пункт 8.

нием полномочий, а ограничить их пределами функций, которые организации разрешено осуществлять на территории государства, предоставляющего иммунитет. Совсем необязательно, чтобы та же причина действовала в случае, когда задействуется международная ответственность организации в связи с противоправным деянием.

37. По мнению Секретариата, имеющаяся практика подтверждает, что «когда тот или иной орган или агент, определенный в качестве такового Организацией, действует в своем официальном качестве и в рамках общих функций Организации, но с превышением своих полномочий, такое деяние все же может рассматриваться как деяние Организации» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.4, пункт 2). К сожалению, никаких примеров из практики приведено не было. Секретариат заявил, что присвоение Организации Объединенных Наций «может осуществляться только тогда, когда орган или агент действуют в официальном качестве в рамках общих функций Организации» (пункт 5). То обстоятельство, что орган или агент действуют в официальном качестве, подразумевается в тексте проекта статьи 7 и прямо указано в пункте 4 комментария (A/64/10, пункт 51). Можно бы было добавить ссылку на «общие функции Организации».

38. Секретариат также отметил, что заключение 1986 года, цитируемое Комиссией в пункте 9(g) комментария (A/64/10, пункт 51), «не отражает устойчивую практику организации»³². Вместе с тем Секретариат привел лишь один пример, а именно заключение Управления по правовым вопросам 1974 года, где говорилось, что «вполне могут возникать ситуации, связанные с действиями служащих сил, не находящихся на службе, которые Организация Объединенных Наций надлежащим образом может признать как влекущие ее ответственность»³³. Этот отрывок следует включить в комментарий.

Проект статьи 8

39. По поводу проекта статьи 8, касающегося поведения, которое признается и принимается международной организацией в качестве собственного, одно государство предложило указать в комментарии фактическое поведение должностного лица, которое было отстранено от выполнения своих обязанностей или назначение которого было прекращено³⁴. Речь идет о том случае, когда организация пожелает признать свою ответственность. Между тем, как представляется, лучше было бы не пытаться устанавливать в комментарии классификацию случаев, в которых признание ответственности будет считаться уместным.

40. Секретариат хотел бы получить разъяснение относительно «формы такого признания и того, должно ли признание производиться с полным пониманием неправомерности такого поведения и правовых последствий такого признания»³⁵. В этом могли бы заключаться разумные меры предосторожности, которые организации следует принять, однако они не могут рассматриваться как требования для действительного признания присвоения поведения. Форма признания зависит от конкретных обстоятельств и не может быть точно определена. Представляется также неуместным пытаться включить общие замечания

³² A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.4, пункт 4.

³³ Там же.

³⁴ Сальвадор (A/CN.4/636, раздел II.B.8, пункт 2).

³⁵ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.5, пункт 1.

«по вопросу компетенции организации или какого-либо из ее агентов или органов признавать или принимать соответствующее поведение»³⁶. Таковы вопросы, которые, как представляется, должны охватываться правилами соответствующей организации.

41. Европейская комиссия заявила, что пример, приведенный в пункте 3 комментария к проекту статьи 8 (A/64/10, пункт 51), «неуместен». Этот пример касается заявления Европейского сообщества о том, что Сообщество «готово взять на себя в полном объеме международную ответственность за все меры в области тарифных скидок независимо от того, была ли принята мера, являющаяся объектом жалобы, на уровне Европейского сообщества или на уровне государств-членов». Европейская комиссия указала, что это заявление основано на том, что Европейское сообщество «обладает исключительной компетенцией в этом вопросе и, таким образом, является единственным образованием, которое может устранить возможное нарушение» (A/CN.4/637, раздел II.B.7). Это замечание оставляет открытым вопрос о том, действительно ли речь идет о признании присвоения поведения. Признание присвоения поведения соответствовало бы позиции, часто занимаемой Европейской комиссией и указанной в комментариях к проекту статьи 63 (A/64/10, пункт 51).

Проект статьи 9

42. Два государства прямо поддержали формулировку пункта 2 проекта статьи 9, согласно которой нарушение международного обязательства международной организацией «включает нарушение международно-правового обязательства, которое может возникать из правил этой организации»³⁷. Как указывается в пункте 4 комментария к проекту статьи 9, «практическая важность обязательств, возникающих в соответствии с правилами организации, побуждает, скорее, развеять какие бы то ни было сомнения в том, что нарушения этих обязательств также охватываются настоящими статьями» (A/64/10, пункт 51). Всемирный банк отметил, что «если пункт 2 останется, это может привести к возникновению неверного и необоснованного вывода (прямое отрицание которого содержится в комментариях Комиссии) о том, что нарушение любого правила организации непременно представляет собой нарушение международно-правового обязательства» (A/CN.4/637, раздел II.B.8, пункт 2). В то же время Секретариат, предлагая дать разъяснения в комментарии, справедливо отметил, что «только нарушения обязательств по международному праву, содержащихся в правилах, а не нарушения правил как таковых будут считаться нарушениями международного обязательства по смыслу проекта статьи 9» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.6, пункт 3).

43. Европейская комиссия сделала из своего замечания о том, что право Европейского союза является «отдельным от международного права», вывод, согласно которому «отношения между Союзом и его государствами-членами определяется не принципами международного права, а европейским законодательством как самостоятельным источником права»³⁸. Это заявление представ-

³⁶ Там же.

³⁷ Венгрия (A/C.6/64/SR.16, пункт 38) и Португалия (A/CN.4/636, раздел II.B.9).

³⁸ A/CN.4/637, раздел II.B.3, пункты 2 и 4. Хотя это замечание было сделано в отношении проекта статьи 4, проект статьи 9, где рассматривается правовая природа правил организации, представляется более уместным контекстом для его рассмотрения.

ляется чрезмерным. Хотя, безусловно, существуют нормы международного права, которые заменяются правом Европейского союза в отношениях между Союзом и его членами, применение международного права не является полностью исключенным даже в областях, охватываемых правом Европейского союза³⁹.

44. Европейская комиссия также подвергла сомнению уместность ссылки на одно из решений Европейского суда в последних строчках пункта 9 комментария к проекту статьи 9 (A/CN.4/637, раздел II.B.8, пункт 3). Дополнительные предложения могли бы пояснить причину того, почему здесь приводится этот текст. В то же время, поскольку этот же отрывок также включен в комментарий к проекту статьи 47 и в том месте причина ссылки яснее, лучше было бы исключить эту ссылку из комментария к проекту статьи 9.

Проект статьи 13

45. Комментарий к проекту статьи 13, касающейся помощи или содействия со стороны международной организации в совершении международно-противоправного деяния, весьма краток и явно нуждается в дополнении. Сюда можно было бы перенести различные элементы, которые были включены в комментарий к статье 16 об ответственности государств. Например, хотя это может показаться непоследовательным с концептуальной точки зрения⁴⁰, критерий *de minimis* позволил бы устранить ответственность, когда участие международной организации является незначительным. Как говорится в комментарии к статье 16, «не требуется того, чтобы помощь или содействие являлись неотъемлемой частью международно-противоправного деяния; достаточно того, чтобы они в значительной степени содействовали его осуществлению»⁴¹.

46. Еще одно уточнение, которое можно было бы включить в комментарий к проекту статьи 13, касается требования, закрепленного в подпункте (а), — «знание об обстоятельствах международно-противоправного деяния». В комментарии к статье 16 об ответственности государств говорится, что «государство, предоставляющее материальную или финансовую помощь или содействие другому государству, как правило, не подвергается риску того, что эти содействие или помощь могут быть использованы для совершения международно-противоправного деяния. Если государство, предоставляющее помощь или содействие, не знает об обстоятельствах, при которых другое государство намерено использовать это содействие или помощь, то в этом случае оно не несет

³⁹ Европейский суд отметил, например, в деле *Van Duyn v. Home Office*, что в отношениях между государствами-членами по-прежнему применяются определенные принципы международного права в том, что касается свободного передвижения их граждан в пределах Европейского сообщества. Judgment of 4 December 1974, Case 41/74, *European Court of Justice Reports*, 1974, p. 1337, para 22. Суд заявил, что «один из принципов международного права заключается в том, что государство не может отказывать своим собственным гражданам в праве на въезд или проживание, и нельзя презюмировать, что Договор о Европейском экономическом сообществе его отменяет».

⁴⁰ Это аргумент А. Райниша, приведенный в работе “Aid or assistance and direction and control between states and international organizations in the commission of internationally wrongful acts”, *International Organizations Law Review*, vol. 7 (2010), p. 63 at pp. 71-72.

⁴¹ Пункт 5 комментария к статье 16, *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

никакой международной ответственности»⁴². Можно утверждать, что международная организация, оказывающая финансовое содействие проекту, осуществляемому каким-либо государством, как правило, не будет нести ответственность за то, каким образом этот проект осуществляется. Однако эта организация может знать о последствиях, которые осуществление определенного проекта может иметь для прав человека затронутых лиц, включая право на жизнь. Именно эта проблема возникла, например, в связи с соблюдением оперативной политики Всемирного банка⁴³.

47. В этом контексте следует сделать ссылку на внутренний документ, опубликованный 12 октября 2009 года Юрисконсультом Организации Объединенных Наций. Он касался поддержки, предоставляемой Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) Вооруженным силам Демократической Республики Конго (ВСДРК), и риска, как говорится во внутреннем меморандуме, нарушений со стороны последних сил международного гуманитарного права, права прав человека и беженского права. Юрисконсульт писал:

Если МООНДРК имеет основания полагать, что задействованные в операции подразделения ВСДРК нарушают те или иные нормы права, и если, несмотря на замечания МООНДРК в адрес ВСДРК и правительства ДРК, МООНДРК имеет основания полагать, что такие нарушения продолжаются, тогда МООНДРК не может правомерно продолжать поддерживать эту операцию и обязана прекратить свое участие в ней в полном объеме... МООНДРК не может правомерно оказывать материально-техническую или «сервисную» поддержку какой-либо операции ВСДРК, если у нее есть основания полагать, что задействованные подразделения ВСДРК нарушают какие-либо из указанных норм права... Это прямо вытекает из обязательств Организации по международному обычному праву и Устава, заключающихся в содействии поощрению уважения прав человека, международного гуманитарного права и беженского права⁴⁴.

48. Секретарит просил Комиссию уточнить в своем комментарии к проекту статью 13, что «знание *обстоятельств международно-противоправного деяния* должно толковаться как включающее знание о *противоправности деяния* (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.7, пункт 6). Поскольку подпункт (b) требует для возникновения ответственности оказывающей помощь международной организации, чтобы «деяние являлось международно-противоправным в случае его совершения данной организацией», дополнительное требование в отношении осознания противоправности деяния не представляется необходимым.

49. Хотя в тексте статьи 16 об ответственности государств не предусматривается, что ответственность возникает, только когда соответствующий государственный орган намереваются путем предоставления помощи или содействия способствовать совершению противоправного деяния, это мнение выражено в

⁴² Там же, пункт 4 комментария к статье 16. Всемирный банк настаивал на том, что эту идею необходимо отразить в комментарии к проекту статьи 13 (A/CN.4/637, раздел II.B.10, пункты 1 и 2).

⁴³ Один из этих случаев касается проекта создания западноафриканского газопровода и его последствий для тех, кто был подвергнут недобровольному переселению.

⁴⁴ Этот документ был опубликован в газете «Нью-Йорк таймс» 9 декабря 2009 года, www.nytimes.com.

соответствующем комментарии⁴⁵. В отношении проекта статьи 13 Европейская комиссия заявила, что следует добавить в комментарий некую ограничительную формулировку (намерение) по аналогии с комментариями к статьям об ответственности государств (A/CN.4/637, раздел II.B.10). Секретариат предложил, чтобы в комментарии было указано, что «помощь должна иметь своей целью совершение противоправного деяния»⁴⁶. В то же время Куба предложила не делать ссылки на намерение и более того в порядке прогрессивного развития установить презумпцию знания обстоятельств⁴⁷. С учетом этих коллидирующих комментариев и трудности примирения требования намерения с текстом положения представляется предпочтительным не включать в комментарий проекта статьи 13 обсуждение значения намерения со стороны оказывающей помощь или содействие международной организации.

Проект статьи 14

50. Следует также расширить комментарий к проекту статьи 14. Этот проект статьи касается руководства и контроля, осуществляемых при совершении международно-противоправного деяния. Так, можно бы было включить, как предлагает Всемирный банк (A/CN.4/637, раздел II.B.11, пункт 2) замечание о том, что контроль «относится к случаям властных полномочий в отношении совершения противоправного деяния, а не просто к осуществлению общего наблюдения», как говорится в комментарии к статье 17 об ответственности государств⁴⁸.

51. В пункте (4) комментария к проекту статьи 14 указывается, что может иметь место частичное совпадение этого проекта статьи и проекта статьи 16 (A/64/10, пункт 51). Такое совпадение может быть ограниченным, поскольку, как отметил Секретариат, «если «руководство и контроль» принимают форму имеющей обязательную силу резолюции, то сложно представить себе хоть одну резолюцию, предусматривающую контроль или руководство по отношению к какому-либо государству» (A/CN.4/637/Add.1, глава II.B.8, пункт 3). Возможность аналогичного совпадения между проектами статей 16 и 15 была предусмотрена в пункте (3) комментария к последнему проекту статьи (A/64/10, пункт 51). Кроме того, можно также предположить частичное совпадение между проектами статей 13 и 16. Одно государство заявило, что Комиссии «следует рассмотреть способы устранения таких совпадений»⁴⁹. Этого можно достичь путем включения в начале проекта статьи 16 слов «с учетом статей 13–15». Однако, строго говоря, в этом нет необходимости, поскольку нет несогласованности в том обстоятельстве, что ответственность может возникать в оп-

⁴⁵ Пункт 5 комментария к статье 16, *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

⁴⁶ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.7, пункт 7. Этот же момент отражен в письменных комментариях Швейцарии, A/CN.4/637/Add.1.

⁴⁷ A/CN.4/636, раздел II.B.11, пункт 2. В плане прогрессивного развития Куба также предложила исключить требование в подпункте (b) о том, чтобы деяние было международно-противоправным, если оно совершено оказывающей помощь или содействие организацией. Оба предложения в плане прогрессивного развития расширили бы ответственность международной организации по отношению к ответственности государства, действующего в аналогичных обстоятельствах.

⁴⁸ Пункт 7 комментария к статье 17, *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

⁴⁹ Российская Федерация, A/C.6/64/SR.16, пункт 9.

ределенных обстоятельствах по различным проектам статей, когда выполнены условия, предусмотренные каждым проектом статьи.

Проект статьи 15

52. Одно государство предложило указать в пункте 3 комментария к проекту статьи 15, что «только в том случае, когда имеющее обязательную силу решение сопровождается дополнительным и незаконным деянием, таким как угроза силы или ее применения, могут применяться положения статьи 15»⁵⁰. Между тем можно также предвидеть акт принуждения, который сам по себе не является незаконным.

Проект статьи 16

53. Проект статьи 16 охватывает ответственность международных организаций за решения, разрешения и рекомендации, адресованные государствам-членам и международным организациям для совершения акта, который будет противоправным, если будет совершен первой организацией. Было бы точнее во всем проекте этой статьи говорить о «членах» в целом, а не о «государствах-членах или международных организациях» ввиду возможности того, что сама международная организация воспользуется поведением члена, который не является государством или международной организацией⁵¹. Если бы в проекте статьи 16 были предусмотрены определенные правовые обстоятельства для члена, возникающие в результате его поведения в соответствии с решением, разрешением или рекомендацией, то ссылка на членов, которые являются государствами или международными организациями, соответствовала бы сфере применения настоящего проекта статей. Поскольку в проекте статьи 16 таких обстоятельств не предусмотрено, эту ссылку лучше было бы опустить.

54. ОЭСР подвергла сомнению смысл проекта статьи 16, поскольку государство-член, которому адресовано решение или рекомендация, «должно нести ответственность за то, как выполняется или не выполняется решение или рекомендация» (A/CN.4/637, раздел II.B.12). Если в проекте статьи 18 рассматривается ответственность соответствующего государства-члена в положении «без ущерба для», то в проекте статьи 16 предполагается не допустить использование международной организацией своей самостоятельной правосубъектности для того, чтобы обойти одно из своих обязательств. Соединенное Королевство, указав, что в слове «обходить» отсутствует ясность, поддержало смысл проекта статьи 16⁵².

55. Было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, нужно ли включать в текст проекта статьи 16 слово «обход»⁵³. Последние слова пункта 1 («и обхо-

⁵⁰ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.13, пункт 2.

⁵¹ Эта поправка была предложена Н. Блоккером в работе “Abuse of the members: questions concerning draft article 16 of the draft articles on responsibility of international organizations”, *International Organizations Law Review*, vol. 7 (2010), p. 35 at pp. 40–41.

⁵² A/C.6/64/SR.16, пункт 24, Соединенное Королевство также сделало несколько замечаний в отношении разграничения между двумя категориями, указанными в пунктах 1 и 2 проекта статьи 16. Сингапур просил разъяснить, «в чем может заключаться такой обход» (A/C.6/64/SR.15, пункт 76).

⁵³ Этот момент был отмечен Н. Блоккером, сноска 51 выше, стр. 42 и 43. Предложение исключить последние слова из пункта 1 было также сделано Бельгией (A/CN.4/636, раздел II.B.14, пункты 1 и 2), однако по иной причине — поскольку они вносят субъективный элемент, который был бы чересчур строгим.

дило бы международно-правовое обязательство самой такой организации») представляют собой пояснение, а не добавление какого-то условия. Это уточняется в пункте (4) комментария, который гласит, что «наличия у международной организации конкретного намерения обойти обязательство не требуется» (A/64/10, пункт 51). Однако, по мнению одного государства, должно иметь место «намеренное злоупотребление полномочиями организации, с тем чтобы уклониться от ответственности»⁵⁴. Поскольку такое намерение на практике было бы трудно доказать, предложенное этим государством требование сделало бы привлечение к ответственности по проекту статьи 16 проблематичным.

56. В пункте 1 проекта статьи 16 рассматривается случай, когда международная организация адресует обязательный акт одному или нескольким членам. Пункт 2 касается актов необязательного характера, название которых в разных международных организациях звучит по-разному. Имеет также смысл употребить здесь в качестве общего термина слово «рекомендация». Идея о том, что организация может нести ответственность, когда она рекомендует определенные действия члену, основана на той посылке, что члены вряд ли будут систематически игнорировать рекомендации. По крайней мере некоторые члены могут захотеть выполнить рекомендацию. В то же время, с учетом большого числа рекомендаций, которые вносят международные организации, пункт 2 значительно расширяет их ответственность.

57. По мнению одного государства, в пункте 2(b) найдена «“золотая середина” между необходимостью сохранить эффективный и практический критерий и необходимостью занять более ограничительный подход»⁵⁵, вместе с тем некоторые другие государства и международные организации заняли более критическую позицию по отношению к пункту 2. Международный валютный фонд (МВФ) подчеркнул, что он представляет собой «попытку прогрессивного развития» (A/CN.4/637, сноска 7). По мнению Секретариата, «по меньшей мере в отношении предложения о нераспространении ответственности на международные организации в определенных случаях в связи с *рекомендациями*, которые они могут выносить в адрес государств или других международных организаций, это будет означать, по всей видимости, распространение действия концепции ответственности далеко за сферу охвата предшествующей практики в отношении либо государств, либо международных организаций (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.10, пункт 8). Европейская комиссия сочла «идущим слишком далеко положение о том, что международная организация несет ответственность на основании лишь «рекомендаций», вынесенных государству или международной организации»⁵⁶. Аналогичное мнение высказала МОТ, которая отметила, что, чтобы в результате рекомендаций было совершено международно-противоправное деяние, «требуется вмешательство — решение государства или другой международной организации о том, чтобы совершить это деяние. Таким образом, здесь нарушилась бы причинно-следственная связь»⁵⁷. Страны Северной Европы выразили озабоченность в связи с «предложением о том, что рекомендации международных организаций могут по-

⁵⁴ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.14: «Германия поняла бы и поддержала бы толкование, согласно которому акт отхода означает намеренное *злоупотребление* полномочиями организации, с тем чтобы уклониться от ответственности».

⁵⁵ Венгрия, A/C.6/64/SR.16, пункт 38.

⁵⁶ A/CN.4/637, раздел II.B.12.

⁵⁷ Там же.

влекать международную ответственность соответствующей организации»⁵⁸. Ряд государств подчеркнули необходимость потребовать в пункте 2 наличия более тесной связи между рекомендацией и поведением члена⁵⁹.

58. С учетом всех этих критических замечаний, Комиссии было бы целесообразно вновь рассмотреть вопрос о том, должен ли проект статьи 16 включать нынешний пункт 2⁶⁰. Если этот пункт будет исключен, пункт 3 придется изменить. Он бы мог гласить следующее:

Пункт 1 применяется независимо от того, является ли данное деяние международно-противоправным для члена или членов, которым адресовано решение.

Проект статьи 19

59. Одно государство отметило, что в проекте статьи 19, который касается согласия как обстоятельства, исключающего противоправность, «оговорка о том, что согласие должно быть «действительным» не решает проблему «того, представляет ли рекомендация международной организации уже согласие»⁶¹. Это будет зависеть от обстоятельств. В любом случае, в проекте статьи 19 и комментарии к ней не содержится попытки установить, когда существует согласие при конкретных обстоятельствах. Между тем в комментарии можно было бы уточнить, как, по всей видимости, предлагает то же государство⁶², что согласие, данное международной организацией, не может затрагивать прав, которые ее члены могут иметь в отношении международной организации, совершающей то, что в отсутствие согласия было бы международно-противоправным деянием.

60. Секретариат отметил, что в приведенных в комментариях к статье 19 примерах, «согласие принимающего государства не всегда является одним из обстоятельств, исключающих противоправность поведения, а скорее является *условием* для такого поведения»⁶³. Что касается государств, то согласие, как правило, обеспечивает оправдание поведения, однако в исключительных случаях может являться обстоятельством, исключающим противоправность. Как также отметил Секретариат, в последнем случае «само деяние должно быть противоправным или уже представлять собой нарушение международного обя-

⁵⁸ Например, выступление Дании от имени стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), A/C.6/64/SR.15, пункт 28. Хотя эта озабоченность была выражена в отношении комментария, она явно применима также к тексту проекта статьи 16.

⁵⁹ Австрия (A/CN.636, раздел II.B.14, пункт 1) предложила потребовать наличия «весьма тесной связи между разрешением или рекомендацией и соответствующим деянием государства-члена». Российская Федерация (A/C.6/64/SR.16, пункт 10) и Швейцария (A/CN.4/636/Add.1) высказались в том же направлении. Сингапур (A/C.6/64/SR.15, пункт 77) отметил, что комментарий «оставляет открытым вопрос о том, требуется ли простая фактическая связь или такой дополнительный элемент, как преобладающая цель». Южная Африка (пункт 72) отметила, что «проект статьи возложит на государства — члены Организации тяжелую обязанность противостоять даже самым влиятельным из них». Между тем, статья 16 ничего не добавляет к ответственности членов. Предложение Германии, сноски 54 выше, также охватывает пункт 2.

⁶⁰ Н. Блоккер также критиковал пункт 2, сноски 51 выше, стр. 43–46.

⁶¹ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.15, пункт 2.

⁶² Там же, пункт 1.

⁶³ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.11, пункт 2.

зательства, с тем чтобы ответственность международной организации исключалась в силу согласия государства или другой международной организации»⁶⁴. То обстоятельство, что такое событие редко имеет место, не делает проект статьи 19 избыточным.

Проект статьи 20

61. Проект статьи 20 о самообороне был воспринят неоднозначно. Два государства предложили исключить проект статьи 20, причем в качестве обоснования одно из них привело аргумент о том, что статья 51 Устава Организации Объединенных Наций применима только к государствам, а не к международным организациям⁶⁵. Было также заявлено, что «весьма общая ссылка на международное право в конце данного проекта статьи нуждается в уточнении во избежание любых возможных нарушений Устава Организации Объединенных Наций»⁶⁶. Как поясняется в пункте (5) комментария к проекту статьи 20 (A/64/10, пункт 51), ссылка на Устав, содержащаяся в статье 21 об ответственности государств, здесь заменена ссылкой на международное право, поскольку международные организации не являются членами Организации Объединенных Наций. Никакой попытки расширить возможности для международных организаций прибегать к самообороне предпринято не было. Ссылка на международное право в проекте статьи 20 имеет целью лишь привести текст проекта статьи в соответствие с нормами, которые могут содержаться в международном праве по этому вопросу⁶⁷.

62. Будет непросто провести детальный анализ состояния права, в том числе, как было предложено одним государством, по вопросу о соотношении между самообороной со стороны международной организации и суверенитетом принимающего государства⁶⁸. Так или иначе, соответствие Уставу обеспечивается проектом статьи 66. Как отметило одно государство, «будет рискованно делать слишком общий вывод касательно аналогии между естественным правом государства на самооборону против вооруженной агрессии [...] и любым правом международной организации либо ее органов или агентов на применение силы в разнообразных обстоятельствах. Тем не менее формулировка статьи 20 является достаточно общей, для того чтобы данный вопрос оставался открытым»⁶⁹. По словам другого государства, «проект статьи 20 представляет собой подходящее компромиссное решение»⁷⁰. Кроме того, Секретариат выразил мнение о

⁶⁴ Там же, пункт 4.

⁶⁵ Исламская Республика Иран (A/C.6/64/SR.16, пункт 50) отметила, что этот проект статьи «следует исключить», а Беларусь (A/C.6/64/SR.15, пункт 37) заявила, что он «может быть опущен».

⁶⁶ Бразилия (A/C.6/64/SR.17, пункт 3). Схожее опасение было высказано Ганой, пункт 13.

⁶⁷ Не лишено оснований замечание Японии (A/C.6/64/SR.16, пункт 71) о том, что «содержание» права на самооборону «в отношении международных организаций не установлено четко международным правом, и его сфера применения и условия осуществления гораздо менее ясны, чем в случае государств».

⁶⁸ Это один из вопросов, которые, по мнению Австрии, следовало бы разъяснить (A/CN.4/636, раздел II.B.16). Вопрос о возможности государства ссылаться на самооборону в случае, если его силы по поддержанию мира подвергаются нападению со стороны принимающего государства, недавно рассматривался в докладе Международной независимой миссии по установлению фактов в связи с конфликтом в Грузии (см. доклад Миссии, том II, стр. 263–283 англ. текста; имеется по адресу www.ceiiq.ch).

⁶⁹ Франция, A/C.6/64/SR.15, пункт 66.

⁷⁰ Венгрия, A/C.6/64/SR.16, пункт 39.

том, что меру самообороны следует включить в текст проектов статей в качестве одного из обстоятельств, исключающих противоправность (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.12, пункт 4).

63. Вопрос о том, следует ли указывать самооборону в качестве одного из обстоятельств, исключающих противоправность, уже рассматривался в моем седьмом докладе, где я предложил исключить данный проект статьи (A/CN.4/610, пункты 58 и 59). Это предложение не было принято большинством членов Комиссии. Как представляется, нет достаточных оснований, для того чтобы вновь вносить это предложение в настоящем докладе.

Проект статьи 21

64. В проекте статьи 21 речь идет о контрмерах, которые международная организация может принимать как в отношении другой международной организации, так и в отношении государства. Это объясняется тем, что международная организация может ссылаться на это исключительное противоправное обстоятельство с целью оправдать нарушение обязательства перед каким-либо государством⁷¹.

65. В пункте 1 излагается общая норма о контрмерах, принимаемых международными организациями, а в пункте 2 рассматривается особый случай контрмер, принимаемых организацией в отношении одного из своих членов. Одни государства указали на необходимость проявления «осторожного подхода»⁷² или даже «крайней осторожности»⁷³, но не предлагали исключить проект статьи 21 или дополнить его какими-либо дополнительными условиями. Другое государство подчеркнуло «необходимость дальнейшего разъяснения контрмер, принимаемых международными организациями, в связи с ограниченностью практики, неопределенностью в отношении соответствующего правового режима и риском злоупотреблений»⁷⁴. Некоторые другие государства одобрили текст⁷⁵. ОБСЕ согласилась «с возможностью применения международными организациями или против них контрмер» (A/CN.4/637, раздел II.B.21), тогда как Секретариат рекомендовал «не включать главу о контрмерах» в проекты статей⁷⁶; можно предположить, что это замечание относится также к проекту статьи 21.

⁷¹ Мнение о том, что «вопрос о контрмерах, принимаемых международными организациями в отношении государств, было бы предпочтительнее исключить из сферы охвата проектов статей», было высказано Германией (A/CN.4/636, раздел II.B.17, пункт 1). В основе этой точки зрения лежит главный аргумент о том, что «по общему правилу в отношениях между международной организацией и ее членами нет места для контрмер». Тем не менее можно было бы предусмотреть случаи несоблюдения обязательств государствами, которые не являются членами.

⁷² Китай, A/C.6/64/SR.15, пункт 44, и Индия, A/C.6/64/SR.16, пункт 73.

⁷³ Исламская Республика Иран, A/C.6/64/SR.16, пункт 50.

⁷⁴ Малайзия, A/C.6/64/SR.21, пункт 31.

⁷⁵ См. выступления Италии, A/C.6/64/SR.16, пункт 16, и Венгрии, пункт 39. Мнение о том, что международные организации должны быть приравнены к государствам для целей регулирования контрмер, выразил Ф. Допань в работе *Les contre-mesures des organisations internationales* (Louvain-la-Neuve: Anthemis, 2010).

⁷⁶ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.13, пункт 10. Примеры из практики, изученные Секретариатом (пункты 2 и 3), не являются случаями, при которых Организация Объединенных Наций может рассматриваться в качестве «потерпевшей» (по смыслу проектов статей 42 и 50) в результате несоблюдения государством обязательства.

66. Меры, принимаемые международной организацией в отношении своих членов в случае несоблюдения ими своих обязательств, не обязательно являются контрмерами. Следует проводить различие, с одной стороны, между несоблюдением государством своих обязательств как члена организации и, с другой стороны, несоблюдением обязательств, которые могут возникнуть у государства-члена в силу иных обстоятельств, например в силу соглашения о штаб-квартире или двустороннего соглашения об иммунитетах и привилегиях организации и ее агентов. Если во втором случае контрмеры возможны, то в первом случае правила организации могут предусматривать санкции, которые нельзя отождествлять с контрмерами, как было отмечено в пункте (3) комментария к проекту статьи 21 (A/64/10, пункт 51) и подчеркнуто одним государством⁷⁷.

67. В пункте 2 говорится о контрмерах, которые международная организация может принимать в отношении членов, будь то государства или международные организации. Выражение «государство-член или международная организация-член» имеет целью охватить все государства и международные организации, которые являются членами⁷⁸. Одно государство «поддержало подход, устанавливающий ограничения на принятие контрмер в пункте 2 проекта статьи 21»⁷⁹. Другое государство предложило полностью исключить вопрос о контрмерах в отношениях между международной организацией и ее членами или, по крайней мере, «очень четко указать, что контрмеры следует рассматривать в качестве несовместимых с правилами организации, если только не присутствуют четкие указания на то, что внутренние правила организации (потенциально также включающие санкции) не предназначены исключительно для регламентации взаимоотношений между организацией и ее членами»⁸⁰. Хотя, возможно, так следует понимать правила ряда международных организаций, в настоящем докладе не ставится цели предложить критерии для толкования правил организации в целом или правил какой-либо конкретной организации.

Проект статьи 24

68. Проект статьи 24 относит состояние необходимости к обстоятельствам, исключающим противоправность. Секретариат поддержал «включение нормы о «состоянии необходимости» в предлагаемые проекты статей» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.14, пункт 4). Одно государство подвергло критике включение этого проекта статьи, особо отметив трудности в понимании выражений «существенный интерес международного сообщества» и «наносит серьезный ущерб существенному интересу государства»⁸¹. Однако эти термины уже использованы в статье 25 об ответственности государств. Еще одно государство, согласившись с содержанием проекта статьи 24, заявило, однако, о необходимости определить термин «существенный интерес» и предложило

⁷⁷ Португалия, A/CN.4/636, раздел II.B.17, пункт 2.

⁷⁸ Австрия предложила в своем письменном комментарии «пояснить, что термин «член» охватывает также международные организации, являющиеся членами рассматриваемой организации» (A/CN.4/636, раздел II.B.17, пункт 2). Редакционный комитет, возможно, пожелает изучить этот вопрос.

⁷⁹ Бразилия, A/C.6/64/SR.17, пункт 3. Имеется некоторое сходство с мнением, выраженным Швейцарией, A/CN.4/636/Add.1, согласно которому контрмеры могут быть приняты в отношении государств-членов только в том случае, если цель и мандат организации предусматривают такую возможность или, по крайней мере, не исключают ее.

⁸⁰ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.17, пункт 2.

⁸¹ Беларусь, A/C.6/64/SR.15, пункт 38.

включить указания на защиту окружающей среды и самого существования государства или его населения во время чрезвычайных ситуаций общегосударственного уровня⁸². Конкретизация этого термина была бы уместнее применительно к статьям об ответственности государств, однако в комментариях к ним было заявлено, что «степень, в которой рассматриваемый интерес является «существенным», зависит от всех обстоятельств и не может быть predetermined»⁸³.

69. Одно государство поддержало мнение некоторых членов Комиссии, ссылка на которое содержится в конце пункта (4) комментария к проекту статьи 24, «согласно которому международная организация может ссылаться на состояние необходимости тогда, когда это является единственным для организации средством защиты от большой и неминуемой опасности существенного интереса ее государств-членов и на эту организацию возложена функция по его защите»⁸⁴. Хотя это мнение не лишено оснований, его принятие привело бы к значительному расширению пределов состояния необходимости.

70. Что касается отношений между международной организацией и ее членами, то другое государство «предпочло бы, чтобы на принцип, касающийся состояния необходимости, можно было ссылаться только в том случае, когда рассматриваемое деяние является единственным для организации средством выполнения ее мандата»⁸⁵. В проектах статей возможность отражения конкретных принципов в определении сферы охвата состояния необходимости в отношениях с членами оставлена на усмотрение разработчиков правил организаций как специальных норм.

71. Было высказано мнение, что «международная практика НАТО, Организации Объединенных Наций, Организации американских государств и др. свидетельствует о том, что международные организации рассматривают принцип оперативной/военной необходимости в качестве нормы, базирующейся, в первую очередь, на обычном праве»⁸⁶. В комментарии можно было бы сослаться на такую практику, хотя может показаться, что она касается содержания первичных норм ведения вооруженного конфликта, а не рассматриваемых здесь обстоятельств, исключающих противоправность.

Рекомендация

72. Рассмотренные в этом разделе предложения о поправках к тексту проектов статей относятся к проекту статьи 16. Эти предложения изложены в пунктах 51, 55 и 58. С учетом этих предложений проект статьи 16 будет гласить следующее:

«1. С учетом положений статей 13–15 международная организация несет международную ответственность, если она принимает решение, обязывающее члена совершить деяние, которое являлось бы международно-противоправным, если бы оно было совершено самой такой организацией.

⁸² Куба, A/CN.4/636, раздел II.B.18.

⁸³ Пункт (15) комментария к статье 25, *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

⁸⁴ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.18.

⁸⁵ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.18, пункт 3.

⁸⁶ Там же, пункт 4.

2. Пункт 1 применяется независимо от того, является ли данное деяние международно-противоправным для члена или членов, которым адресовано решение».

IV. Часть третья (Содержание международной ответственности международной организации)

Проект статьи 29

73. Секретариат усомнился в целесообразности включения пункта (b) проекта статьи 29, в котором идет речь о заверениях и гарантиях неповторения деяния, «ввиду полного отсутствия указанной практики в отношении предоставления заверений и гарантий неповторения международными организациями» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.15, пункт 2). Этот подпункт идентичен пункту (b) статьи 30 об ответственности государств. Трудно понять, почему международные организации должны быть освобождены от предоставления заверений и гарантий неповторения, если, как предусмотрено подпунктом (b), «того требуют обстоятельства».

Проект статьи 30

74. ВОЗ в своих замечаниях, представленных совместно с группой других организаций, подвергла критике изложенный в проекте статьи 30 принцип, согласно которому ответственная международная организация обязана предоставить «полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием». В качестве обоснования этой позиции указывается, что применение данного принципа «могло бы привести к возникновению большого риска с учетом того, что международные организации, как правило, не создают своих собственных финансовых ресурсов»⁸⁷. Аналогичное мнение было высказано МОТ⁸⁸. С трудностями или даже невозможностью нести обязательство по предоставлению полного возмещения сталкиваются не только международные организации. Пункты (1) и (2) комментария напоминают, что данный принцип «призван защитить потерпевшую сторону от пагубного воздействия международно-противоправного деяния», но при этом «на практике он часто применяется на гибкой основе» (A/64/10, пункт 51). Следует отметить, что единственное государство, сделавшее замечание по вопросу о возмещении, поддержало проекты статей о возмещении вреда, содержащиеся в главе II части третьей, в частности проект статьи 35, касающийся компенсации⁸⁹.

75. Секретариат обратил внимание на финансовые ограничения, применимые к претензиям к Организации Объединенных Наций, возникающим в связи с проведением операций по поддержанию мира, но признал, что «в целях обеспечения противопоставимости таких ограничений по отношению к третьим сторонам Организация Объединенных Наций заключает соглашения с государствами-членами, на территории которых действуют миссии по поддержанию мира» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.16, пункт 6).

⁸⁷ A/CN.4/637, раздел II.B.13.

⁸⁸ Там же, пункты 1–3.

⁸⁹ Исламская Республика Иран, A/C.6/64/SR.16, пункт 53.

Проект статьи 31

76. Согласно пункту 1 проекта статьи 31 «ответственная международная организация не может ссылаться на свои правила в качестве оправдания для невыполнения своих обязательств». В этом пункте говорится об обязательствах в соответствии с частью третьей, но, поскольку проект статьи 31 непосредственно касается соотношения между обязательствами по международному праву и правилами организации, он вызвал критические замечания со стороны некоторых международных организаций.

77. Совет Европы отметил, что «возникли бы затруднения с привлечением международной организации к ответственности за положения, содержащиеся в ее учредительном договоре, которые являются противоправными согласно международному праву»⁹⁰. Очевидно, что международная организация не является автором своего учредительного договора и не может нести за это ответственность. Однако она может нести ответственность за действия, предпринятые в соответствии со своим учредительным договором. МВФ в несколько скорректированном виде выразил свое давнее мнение, заявив, что международная организация может быть привлечена к ответственности только в том случае, если она нарушила положения своего «учредительного документа (т.е. своего устава), которые наряду с принятыми в соответствии с ними правилами и решениями представляют собой *lex specialis* [...], или если она иным образом нарушила одну из императивных норм международного права либо иное добровольно ею принятое обязательство»⁹¹. Схожее мнение выразила ОЭСР, хотя она не сделала исключения в отношении добровольно принятых обязательств⁹². В общем международном праве, возможно, содержится не так много норм, применимых к международным организациям. В той мере, в которой они применимы, эти нормы и соглашения, заключенные с другими субъектами международного права, предположительно могут быть изменены правилами организации только применительно к отношениям между международной организацией и ее членами. Таким образом, в отношении субъектов, не являющихся ее членами, в том числе лиц и образований, которые могут извлекать выгоду из обязательств по общему международному праву, международные организации не могут быть освобождены от соблюдения своих обязательств своими правилами. В отношениях с субъектами, не являющимися членами, учредительный акт международной организации не может освободить организацию от ответственности, вытекающей из применимых норм международного права⁹³.

78. По мнению Европейской комиссии, «в проектах статей содержится противоречивое утверждение о том, что, с одной стороны, ответственная международная организация не может ссылаться на свое внутреннее право («свои правила») в качестве оправдания для невыполнения своих обязательств (пункт 1 проекта статьи 31) и что, с другой стороны, нарушение внутреннего права организации может быть равносильно нарушению международного пра-

⁹⁰ A/CN.4/637, раздел II.B.14.

⁹¹ Там же, раздел II.A, пункт 2.

⁹² Там же, раздел II.B.26, пункт 1.

⁹³ МОТ (A/CN.4/637, раздел II.B.14) утверждала, что учредительные документы наделяются преимущественной силой без проведения различия между отношениями, которые международная организация может иметь с членами, и ее отношениями с субъектами, не являющимися ее членами.

ва (пункт 1 проекта статьи 9)»⁹⁴. На самом деле противоречие отсутствует в силу того факта, что в отношениях между международной организацией и ее членами общие нормы международного права не применяются, если они были изменены правилами организации. Это касается также правил в отношении ответственности международных организаций, которые конкретно упомянуты в пункте 2 проекта статьи 31, в связи с положениями, содержащимися в части третьей. В этой связи Секретариат напомнил, что, поскольку правила Организации Объединенных Наций «включают Устав Организации Объединенных Наций, ссылка на последний служила бы оправданием для несоблюдения по смыслу пункта 1 проекта статьи 31» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.17, пункт 1). Преимущественное значение Устава вытекает из положений проекта статьи 66.

Проект статьи 32

79. В пункте 1 проекта статьи 32 предусмотрено, что обязательства, установленные частью третьей, «могут быть обязательствами в отношении одной или нескольких других организаций, одного или нескольких государств или международного сообщества в целом». В пункте (5) комментария дополнительно поясняется, что, «хотя последствия [...] нарушений в отношении отдельных лиц, как говорится в пункте 1, не охватываются проектом, можно утверждать, что некоторые вопросы международной ответственности, возникающие в этом контексте, сходны с теми, которые рассматриваются в проекте» (A/64/10, пункт 51). Секретариат рекомендовал исключить пункт (5) комментария, поскольку «он может создать ошибочное представление, что нормы, содержащиеся в проекте статьи, применяются в отношении лиц и образований, иных чем государства и международные организации» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.18, пункт 2). Такое ошибочное представление может возникнуть, если оставить без внимания положение о том, что нарушения в отношении отдельных лиц не охватываются проектом. Однако, если есть мнение о том, что это более уместно, последняя часть процитированного отрывка может быть опущена.

Проект статьи 36

80. Что касается проекта статьи 36 о сатисфакции, то МОТ предложила «добавить в конце второго пункта проекта статьи 36 уточнение, например, «сделанном в соответствии с правилами соответствующей организации», или ссылку на «компетентный орган»» (A/CN.4/637, раздел II.B.16). Предполагается, что орган международной организации, обладающий компетенцией для предоставления сатисфакции, будет определяться правилами организации. Они будут иметь значение и для многих других статей. Как было отмечено в пункте (7) комментария к проекту статьи 63, «правила организации могут прямо или косвенно регулировать различные аспекты вопросов, рассматриваемых в части второй–части пятой» (A/64/10, пункт 51). Представляется, что не имеется достаточных оснований для добавления конкретной ссылки на правила организации в проекте статьи 36.

⁹⁴ Там же.

Проект статьи 37

81. По мнению Секретариата, проект статьи 37 о процентах, «равно как и другие проекты статей в этой части, должны регулироваться «правилами организации» и принципом *lex specialis* по смыслу статьи 63 настоящих проектов статей»⁹⁵. Хотя могут существовать специальные нормы относительно процентов, применимые к конкретным международным организациям и, возможно, к Организации Объединенных Наций, поскольку она «не выплачивает проценты» «по принципиальным соображениям»⁹⁶, это, как представляется, не является достаточным основанием для включения в проект статьи 37 конкретной отсылки к специальным нормам. Такие нормы, если они изменяют общее правило о процентах, будут применимы на основании проекта статьи 63.

Проект статьи 39

82. ВОЗ и организации, представившие совместные с ней замечания, предложили «в качестве меры по прогрессивному развитию международного права», изменить проект статьи 39 с тем, чтобы «установить обязательство государств-членов предоставлять достаточные финансовые средства организациям в связи с их ответственностью»⁹⁷. МОТ хотела бы, чтобы проект статьи 39 «был еще более усилен»⁹⁸.

83. Из текста проекта статьи 39 и комментария к нему определенно явствует, что государства-члены не имеют обязательства по международному праву, за исключением обязательств, которые могут существовать в соответствии с правилами организации, обеспечивать организацию средствами для эффективного предоставления возмещения. Несколько государств одобрили этот подход, причем некоторые из них пожелали, чтобы эта мысль была выражена более четко⁹⁹. В этом, возможно, нет необходимости ввиду того, что предусмотрено проектом статьи 61 об ответственности государств-членов; однако выражение «в соответствии с правилами этой организации» в проекте статьи 39 может послужить источником некоторой неопределенности, которую можно устранить. Разумным также представляется предложение одного государства изменить комментарий в той части, где говорится о том, что требование о финансовом участии, «как правило, подразумевается правилами организации»¹⁰⁰. Более нюансированный комментарий соответствовал бы сдержанному подходу, которого обычно придерживаются авторы комментариев при рассмотрении правил организации.

⁹⁵ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.20, пункт 3.

⁹⁶ Там же, пункт 2.

⁹⁷ A/CN.4/637, раздел II.B.17.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ См. выступления Беларуси (A/C.6/64/SR.15, пункт 36), Венгрии (A/C.6/64/SR.16, пункт 40), Португалии (пункт 46) и Греции (пункт 62), а также письменные замечания Германии (A/CN.4/636, раздел II.B.19, пункт 3) и Республики Корея (A/CN.4/636/Add.1). Схожую позицию заняла Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.19, пункт 4. Исламская Республика Иран (A/C.6/64/SR.16, пункт 53), разделяя это мнение, тем не менее, заявила, что «основное бремя ответственности в таких случаях должно ложиться на тех членов, которые вследствие выполнения ими функции принятия решений или общего положения в организации внесли свой вклад в деяние, причинившее вред».

¹⁰⁰ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.19, пункт 2.

84. В пункте (4) комментария к проекту статьи 39 приводится текст, который был предложен некоторыми членами Комиссии. Согласно этому тексту, «ответственная международная организация принимает все надлежащие меры в соответствии со своими правилами с целью обеспечить, чтобы ее члены предоставили организации средства для эффективного выполнения ее обязательств согласно этой главе» (A/64/10, пункт 51). В комментарии отмечено, что это обязательство для организации можно рассматривать как «имплицитное в обязательстве по обеспечению возмещения». Два государства предложили включить предложенный текст в проект статьи¹⁰¹. Можно попытаться объединить проект статьи с текстом положения, предложенного меньшинством. Предварительный вариант, в котором также предпринята попытка учесть обеспокоенность, отраженную в пункте 83, можно было бы сформулировать следующим образом:

1. Члены ответственной международной организации принимают все надлежащие меры, которые могут быть предписаны правилами организации, с тем чтобы обеспечить организации возможность выполнить свои обязательства в соответствии с настоящей главой.

2. Ответственная международная организация принимает все надлежащие меры в соответствии со своими правилами с целью обеспечить, чтобы ее члены предоставили организации средства для эффективного выполнения ее обязательств согласно этой главе.

Проект статьи 41

85. Единственное замечание по проекту статьи 41 — о последствиях серьезного нарушения обязательства, вытекающего из императивной нормы, — было сделано государством, заявившим, что «международным организациям следует вменить в обязанность, как это сделано в отношении государств, сотрудничать в рамках их учредительных актов, для того чтобы положить конец тому или иному серьезному нарушению, совершенному другой организацией»¹⁰². По сути, в этом замечании отражена поддержка пункта 1 проекта статьи 41.

Рекомендация

86. В заключение этого раздела отметим, что единственное предложение с поправкой к тексту проектов статей части третьей касается проекта статьи 39. Эта поправка сформулирована в пункте 84 выше.

V. Часть четвертая (Имплементация международной ответственности международной организации)

Проект статьи 44

87. Одно государство предложило изменить формулировку пункта 1 о допустимости требований к международной организации, в первую очередь с целью четко указать, что защита прав человека не должна ставиться в зависимость от

¹⁰¹ Индия (A/C.6/64/SR.16, пункт 74) и Австрия (A/CN.4/636, раздел II.B.19, пункт 4).

¹⁰² Куба, A/C.6/64/SR.17, пункт 15.

требования о государственной принадлежности требований¹⁰³. Пункт 1 гласит: «Потерпевшее государство не может призывать международную организацию к ответственности, если требование предъявлено не в соответствии с применимыми нормами о государственной принадлежности требований». Поскольку обязательства, касающиеся прав человека, являются обязательствами erga omnes, любое государство, не являющееся государством гражданства, имеет право призывать к ответственности, не будучи потерпевшим государством. Тот факт, что государственная принадлежность не имеет значения для таких требований, уже следует из пункта 5 проекта статьи 48, согласно которому пункт 1 проекта статьи 44 не применяется к требованиям, предъявляемым государствами, которые вправе призывать к ответственности, не будучи потерпевшими государствами.

88. В настоящих проектах статей непосредственно не затрагиваются вопросы, связанные с осуществлением функциональной защиты. ОБСЕ предложила Комиссии особо рассмотреть вопрос о функциональной защите (A/CN.4/637, раздел II.B.19). Одно государство отметило, что «в нынешнем тексте оставлен открытым вопрос о том, может ли международная организация осуществлять функциональную защиту в интересах своих должностных лиц, которым был нанесен ущерб во время их службы в другой организации»¹⁰⁴. Конкретное рассмотрение этих вопросов не представляется необходимым еще и потому, что международные организации только в очень редких случаях будут осуществлять функциональную защиту против другой международной организации.

89. Пункт 2 проекта статьи 44 касается исчерпания внутренних средств правовой защиты в отношении требования со стороны потерпевшего государства или потерпевшей международной организации к другой международной организации. Секретариат подчеркнул, что «существенно важно с самого начала разъяснить, что ссылка на» исчерпание внутренних средств правовой защиты» не должна толковаться как предполагающая наличие любого обязательства со стороны международных организаций в любом контексте подчиняться юрисдикции национальных судов или административных трибуналов»¹⁰⁵. Поскольку пункт 2 требует исчерпания средств правовой защиты, «предоставляемых этой организацией», это положение вряд ли нуждается в дополнительных разъяснениях. Кроме того, в комментарии к проекту статьи 44 объясняется, что термин «внутренние средства правовой защиты» был использован «в техническом смысле» и что исчерпание средств правовой защиты в национальных судах требуется только в том случае, если «международная организация признала их компетенцию рассматривать претензии»¹⁰⁶.

¹⁰³ Сальвадор, A/CN.4/636, раздел II.B.21, пункт 4. Предлагаемое изменение формулировки имеет целью устранить всякую двусмысленность в пункте 1, которая может привести к тому, что норма о государственной принадлежности требования будет применима во всех случаях. Хотя текст на английском языке не кажется двусмысленным, испанский текст проектов статей можно улучшить, чтобы устранить эту озабоченность.

¹⁰⁴ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.21.

¹⁰⁵ A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.21, пункт 2. Секретариат добавил, что «ссылка на «исчерпание внутренних средств правовой защиты» в этом контексте может внести путаницу».

¹⁰⁶ Пункты (7) и (9) комментария (A/64/10), пункт 51.

Проект статьи 47

90. Последнее предложение пункта (3) комментария к проекту статьи 47, касающегося множественности ответственных государств или международных организаций, касается субсидиарной ответственности и гласит: «Субсидиарность не подразумевает необходимости следовать хронологическому порядку при предъявлении требований»¹⁰⁷. Одно государство посчитало, что это предложение не согласуется с пунктом 2 проекта статьи 47, согласно которому «к субсидиарной ответственности можно призвать постольку, поскольку призывание к первичной ответственности не позволило добиться возмещения»¹⁰⁸. Однако из предложения, вошедшего в комментарий, не следует делать вывод, что государство или международная организация, которые несут только субсидиарную ответственность, должны предоставить возмещение прежде чем условие, установленное в пункте 2, не будет выполнено. Единственная цель данного предложения — обеспечить гибкость при заявлении требований. Этот аспект можно было бы еще более подробно разъяснить в комментарии.

Проект статьи 48

91. Одно государство охарактеризовало понятия «обязательства перед международным сообществом в целом» и «ответственность перед международным сообществом» как «сложные»¹⁰⁹. Но эти концепции уже были использованы в статье 48 об ответственности государств и, как представляется, сохраняют тот же смысл применительно к международным организациям.

92. Касаясь вопроса о нарушении обязательств перед международным сообществом в целом, два государства заявили о своей поддержке решения, принятого в пункте 3 проекта статьи 48. Это ограничивает круг субъектов, которые вправе предъявлять требование, международными организациями, выполняющими функцию по защите «интереса международного сообщества, который лежит в основе нарушенного обязательства»¹¹⁰. Одно из этих государств заметило, что «наделение таким правом всех международных организаций, независимо от тех функций, которые возложены на них их членами, повлекло бы за собой серьезные последствия»¹¹¹.

Проект статьи 50

93. С проекта статьи 50 начинается глава о контрмерах. Разделившиеся мнения государств и международных организаций по вопросу о том, вправе ли международные организации принимать контрмеры и могут ли они быть объектом контрмер, были рассмотрены выше в связи с проектом статьи 21.

94. Неисполнение международных обязательств может быть оправдано в качестве контрмеры лишь постольку, поскольку оно направлено против ответственной международной организации. Как предложила ОБСЕ, в комментарий можно было бы включить некоторые пояснения по «вопросу о воздействии

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.22.

¹⁰⁹ Беларусь, A/C.6/64/SR.15, пункт 39.

¹¹⁰ Чешская Республика (A/C.6/64/SR.15, пункт 58) и Германия (A/CN.4/636, раздел II.B.23).

¹¹¹ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.23.

контрмер на образования, не являющиеся их объектом» (A/CN.4/637, раздел II.B.21).

95. Одно государство отметило, что «международная организация может прибегать к контрмерам лишь в том случае, если такие меры согласуются с ее учредительным документом»¹¹². Хотя можно ожидать, что международная организация, принимая контрмеры, будет действовать в соответствии со своими правилами, соблюдение правил организации не может являться общим условием законности контрмер по отношению к тем, кто не является ее членами. По предложению того же государства, для того чтобы принимать контрмеры, международная организация «должна быть наделена компетенцией для принятия таких мер согласно ее правилам»¹¹³. Присутствие в правилах организации особых требований, как представляется, будет зависеть от конкретных правил затрагиваемой организации.

96. Европейская комиссия, ссылаясь на особый режим контрмер, действующий в системе Всемирной торговой организации (ВТО), отметила: «В той степени, в какой эти контрмеры разрешены договором, спорным является утверждение о том, что они не являются подлинными примерами контрмер согласно общему международному праву» (A/CN.4/637, раздел II.B.21). В этом замечании, по сути, критикуется факт включения в пункт (4) комментария к проекту статьи 50 (A/64/10, пункт 51) ссылки на решение коллегии ВТО. Однако отрывок из этого решения приводится в комментарии потому, что в нем содержатся замечания по поводу режима контрмер по общему международному праву.

Проект статьи 51

97. Проект статьи 51, в котором рассматриваются контрмеры, принимаемые членами международной организации, устанавливает два условия, одно из которых гласит: «[когда] контрмеры не являются несовместимыми с правилами организации». Вполне возможно, что в отношении многих международных организаций, как отметило одно государство, требование о том, что контрмеры не должны быть несовместимыми с правилами организации, будет означать необходимость «четкого указания на то, что правила не предполагают регламентацию в полном объеме их предмета, т.е. правоотношений между государством-членом и организацией»¹¹⁴. Еще одно государство отметило: «Комиссия может пожелать дополнительно рассмотреть случай с организациями, у которых нет таких механизмов [по урегулированию споров] и/или есть учредительные соглашения или правила, которые либо запрещают контрмеры, либо ничего не говорят об их использовании»¹¹⁵. Но, как уже было отмечено, задача Комиссии не состоит в том, чтобы формулировать общую презумпцию касательно содержания правил международных организаций или толковать правила какой-либо конкретной международной организации.

Проект статьи 52

98. В проекте статьи 52 речь идет о не затрагиваемых контрмерами международных обязательствах перед международными организациями. В пункте (1)

¹¹² Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.24, пункт 2.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.25, пункт 2.

¹¹⁵ Ирландия, A/C.6/64/SR.16, пункт 65.

комментария к проекту статьи 52 (A/64/10, пункт 51), объясняется концепция контрмер как подразумевающая «существование обязательства перед образованием, являющимся объектом контрмер», и в этой связи в комментарии приводится пример запрета на применение силы. Вопреки замечанию Секретариата (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.23, пункт 1), Комиссия никогда не высказывала предположения о том, что сила может быть законно использована против международной организации в качестве контрмеры. Более того, в подпункте (а) пункта 1 прямо говорится, что контрмеры не могут затрагивать «обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций». Тем не менее, возможно, будет предпочтительно, во избежание дальнейших недоразумений, привести в комментарии другой пример «обязательства в отношении затрагиваемого образования».

99. Одно государство предложило удалить из подпункта (b) пункта 1 статьи 52, слово «основной», определяющее «права человека»¹¹⁶. Это предложение было сделано с учетом изменений в области защиты прав человека. Однако эти изменения касаются не только международных организаций. Кроме того, до сих пор неясно, в какой степени нормы общего международного права применимы к защите прав человека международными организациями. Поэтому предпочтительно сохранить формулировку «основные права человека», использованную в подпункте (b) пункта 1 статьи 50 об ответственности государств.

100. По мнению Секретариата, пункт 2(b) проекта статьи 52 «должен быть переформулирован, с тем чтобы правильно отражать привилегии и иммунитеты, которыми наделены международные организации» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.23, пункт 2). Как разъясняется в пункте (2) комментария к проекту статьи 52 (A/64/10, пункт 51), подпункт (b) пункта 2 не призван охватывать все привилегии и иммунитеты международных организаций. Его цель — установить ограничение на применение контрмер, аналогичное тому, которое содержится в подпункте 2(b) статьи 50 об ответственности государств. В ней говорится о «неприкосновенности дипломатических агентов и консульских должностных лиц, дипломатических и консульских помещений, архивов и документов».

Проект статьи 56

101. Проект статьи 56 — это исключаящая оговорка, аналогичная статье 54 об ответственности государств. Поэтому проект статьи 56 не имеет целью разрешить спорный вопрос о мерах, принимаемых образованием, которое не является потерпевшим государством или потерпевшей международной организацией. Одно государство поддержало проект статьи 56, отметив при этом наличие грамматической ошибки в тексте на французском языке¹¹⁷. Другое государство предложило удалить нынешнюю формулировку, заменив ее ссылкой на систему коллективной безопасности, предусмотренную Уставом Организации Объединенных Наций¹¹⁸. В комментарий можно включить дополнительное пояснение о том, что на меры, предусмотренные в проекте статьи 56, а fortiori распространяются ограничения, установленные в отношении принятия контрмер в

¹¹⁶ Сальвадор, A/CN.4/636, раздел II.B.26, пункт 11.

¹¹⁷ Письменные замечания Бельгии (в архиве Отдела кодификации).

¹¹⁸ Куба, A/CN.4/636, раздел II.B.27.

предыдущих проектах статей, в том числе требование соблюдать запрет на угрозу силой или ее применения, в соответствии с подпунктом (а) пункта 1 проекта статьи 52.

Рекомендация

102. Часть четвертая проектов статей вызвала сравнительно немного замечаний. В данном разделе не было сделано предложений о внесении изменений в текст проектов статей.

VI. Часть пятая (Ответственность государств в связи с деянием международной организации)

Проект статьи 57

103. Проект статьи 57 касается помощи или содействия государства в совершении международно-противоправного деяния международной организацией. По мнению МОТ, этот проект статьи и два последующих, «как представляется, отрицают самостоятельную правосубъектность международных организаций» (A/CN.4/637, раздел II.B.23, пункт 2). Одно из государств также выразило озабоченность в связи с тем, что «различие между деяниями государства и деяниями международных организаций» может оказаться размытым, и отдельная правосубъектность международных организаций окажется под вопросом¹¹⁹. В пункте (2) комментариев по проектам статей 57 и 58 указывается на необходимость проведения различия «между участием государства-члена в процессе принятия решений организации согласно ее соответствующим правилам», с одной стороны, и помощью или содействием, или руководством и контролем, которые повлекут за собой применение проектов статей 57 и 58, с другой стороны¹²⁰. Два государства пожелали получить разъяснения по этому вопросу¹²¹. Еще одно государство выразило мнение, что «характер международной организации, ее функции, ее полномочия и ее внутренние правила принятия решений имеют решающее значение для разъяснения вопроса о «разделении» международной ответственности за противоправное деяние между государством и организацией»¹²². В комментарии можно бы объяснить, что, хотя государство-член не освобождается от своих собственных обязательств, действуя в составе международной организации, оно не может нести ответственность за поведение международной организации, в котором оно участвовало в соответствии с правилами этой организации. Только поведение государства-члена, выходящее за рамки того, что требуется от него по правилам организации, может быть равнозначно помощи или содействию, или руководству и контролю, в совершении международно-противоправного деяния международной организацией.

¹¹⁹ Южная Африка, A/C.6/64/SR.15, пункт 71.

¹²⁰ A/64/10, пункт 51. Схожее замечание было сделано в пункте (2) комментария к проекту статьи 59 о принуждении.

¹²¹ Китай (A/C.6/64/SR.15, пункт 45) и Бельгия (A/CN.4/636, раздел II.B.28).

¹²² Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.29.

Проект статьи 58

104. Одно государство посчитало, что термины «руководство и контроль» в проекте статьи 58 «двусмысленны»¹²³. Эти термины использованы в статье 17 об ответственности государств, где идет речь об ответственности государства за руководство другим государством и контроль над ним в совершении международно-противоправного деяния. Представляется разумным использовать те же слова в ситуации, когда государство руководит международной организацией и осуществляет контроль над ней, хотя методы могут быть иными.

Проект статьи 59

105. Одно государство отметило, что «следует разъяснить обстоятельства, при которых государство будет считаться принудившим международную организацию»¹²⁴. Другое государство предложило дополнительно уточнить понятие принуждения, поскольку «должна присутствовать прямая связь между принудительным актом государства и деятельностью международной организации»¹²⁵. В данном случае опять же концепция принуждения не может сильно отличаться от той, которая использована в статье 18 об ответственности государств в отношении принуждения одного государства другим к совершению деяния, которое, если бы не принуждение, явилось бы международно-противоправным деянием принуждаемого государства. Положение о том, что «такое деяние, если бы не принуждение, являлось бы международно-противоправным деянием» принуждаемой международной организации воспроизводится в той же формулировке в подпункте (а) статьи 59. Это требование, как представляется, подразумевает наличие «прямой связи» между деянием принуждающего государства и деянием принуждаемой международной организации. Эту мысль можно было бы развить в комментарии.

Проект статьи 60

106. Разные государства одобрили позицию Комиссии, занятую в проекте статьи 60 об ответственности государства-члена, пытающегося уклониться от соблюдения обязательства, хотя некоторые из этих государств заявили о необходимости определенных пояснений или изменений¹²⁶. В свою очередь, Европейская комиссия подтвердила свое мнение об отсутствии «необходимости в этом положении»¹²⁷. Два государства предположили скорректировать пункт (7) комментария к проекту статьи 60, дополнив его требованием о наличии «конкретного намерения обхода»¹²⁸. Другое государство сочло, что ответственность сле-

¹²³ Южная Африка, A/C.6/64/SR.15, пункт 71.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.30.

¹²⁶ Можно сослаться на позицию Франции (A/C.6/64/SR.15, пункт 65), Германии (A/CN.4/636, раздел II.B.31, пункт 1), Венгрии (A/C.6/64/SR.16, пункт 39), Ирландии (A/C.6/64/SR.15, пункт 66) и Сингапура (A/C.6/64/SR.15, пункты 75–78). Сингапур одобрил проект статьи 60 как вклад в прогрессивное развитие международного права и указал на необходимость более детального разъяснения формулировки «пытается уклониться от соблюдения».

¹²⁷ Комментарии Европейской комиссии (в архиве Отдела кодификации).

¹²⁸ См. выступление Франции (A/C.6/64/SR.15, пункт 65) и письменные замечания Германия (A/CN.4/636, раздел II.B.31, пункт 2). Европейская комиссия также в своем заявлении выразила мнение, что «некоторая базовая или общая оценка намерения со стороны государства-члена все же должна требоваться» (A/C.6/64/SR.17, пункт. 22). В пункте (7)

дует обусловить наличием злоупотребления правом, злоупотребления самостоятельной правосубъектностью международной организации или недобросовестности¹²⁹. По мнению еще одного государства, «требование о наличии конкретного намерения обойти обязательство и о наличии доказательств такого намерения может затруднить установление ответственности на практике»¹³⁰. Хотя это последнее замечание вполне обосновано, формулировка статьи 60, в которой говорится, что государство «пытается уклониться от соблюдения одного из своих международно-правовых обязательств, используя тот факт, что организация наделена компетенцией, имеющей отношение к существу этого обязательства», подразумевает наличие субъективного элемента, который в настоящий момент не отражен достаточно полно в комментарии.

107. Одно государство подняло ряд вопросов о роли государств-членов в связи с процедурами голосования, используемыми в международной организации¹³¹. Замечания, сделанные в пункте 103 выше, как представляется, также уместно рассмотреть в контексте проекта статьи 60. Так, государство как член международной организации не несет ответственность за поведение, если такое поведение согласуется с правилами этой организации. С другой стороны, как косвенно указало то же государство, положения проекта статьи 60, возможно, пересекаются с проектами статей 57–59¹³². Как было предложено в пункте 51 выше в связи с проектом статьи 16, этого можно было бы избежать, если включить в начало проекта статьи 60 слова «с учетом положений статей 57–59».

108. В пунктах (3) и (4) комментария к проекту статьи 60 (A/64/10, пункт 51) рассматриваются два решения Европейского суда по правам человека, в которых идет речь об обязательствах государств — сторон Европейской конвенции о правах человека при передаче ими функций организации, членами которой они являются. Одно государство предложило Комиссии также обратить внимание на некоторые более недавние решения того же суда¹³³. Можно было бы сослаться на комментарий к решению от 12 мая 2009 года по делу *Гаспарини против Италии и Бельгии*. Заявление было подано против Италии и Бельгии в связи с неадекватной, по мнению заявителя, процедурой урегулирования трудовых споров в НАТО. Суд заявил, что государства, передавая часть своих суверенных полномочий организации, членами которой они являются, обязаны следить за тем, чтобы эта организация обеспечивала правам, гарантированным Конвенцией, защиту, равную той, которая предусмотрена механизмом Конвенции. Как и в предыдущих решениях, Суд пришел к выводу, что это обязатель-

комментария к проекту статьи 60 (A/64/10, пункт 51) сказано: «Оценка конкретного намерения государства-члена обойти международно-правовое обязательство не требуется».

¹²⁹ Такую позицию заняла Бельгия (A/CN.4/636, раздел II.B.31, пункт 2), хотя в то же время это государство подвергло критике проект статьи из-за присутствия в нем некоторых субъективных элементов, которые, по его мнению, не следовало включать (пункт 1).

¹³⁰ Ирландия, A/C.6/64/SR.16, пункт 66.

¹³¹ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.31.

¹³² Там же.

¹³³ Письменные замечания Бельгии (A/CN.4/636, раздел II.B.31, пункт 3), в которых содержится некоторая критика решений Европейского суда по правам человека. По словам этого государства, проект статьи 60 не преследует цели кодификации практики Суда.

ство не было нарушено в этом случае, поскольку процедура, используемая в НАТО, не обнаружила «явных изъянов»¹³⁴.

Проект статьи 61

109. Проект статьи 61 касается ответственности государства — члена международной организации за международно-противоправное деяние этой организации. В подпункте (а) пункта 1 говорится о согласии государства-члена нести ответственность. Это положение было правильно понято как подразумевающее согласие, выраженное по отношению к стороне, ссылающейся на ответственность государства¹³⁵. Европейская комиссия предложила дополнить подпункт (а) пункта 1 требованием о том, чтобы согласие давалось «в соответствии с правилами организации» (A/CN.4/637, раздел II.B.25, пункт 1). Однако, когда государство принимает на себя ответственность, действительность такого согласия устанавливается в соответствии с внутренним законодательством этого государства, а не правилами организации.

110. Европейская комиссия подвергла критике подпункт (b) пункта 1, в котором говорится, что государство-член несет ответственность, если «оно дало повод потерпевшей стороне полагаться на его ответственность», заявив, что это положение в недостаточной мере подкреплено практикой¹³⁶. Одно государство поставило под сомнение уместность приводимых в комментарии ссылок на судебные решения, касающиеся «ответственности в общем плане или материальной ответственности, предусматриваемой внутригосударственным правовым режимом»¹³⁷. Однако в этих ссылках указывается на решения, в которых национальные суды либо делали некоторые замечания по вопросу о том, несут ли государства-члены ответственность по международному праву, либо выражали некоторые общие взгляды, которые, как представляется, применимы также с точки зрения международного права¹³⁸.

111. Еще одно государство, в дополнение к предложению удалить из пункта (10) комментария к проекту статьи 61 указание на размер членского состава, предложило уточнить понятие «полагаться» в пункте 1(b) наречием «правомерно»¹³⁹. Цель этого подпункта — защитить третьи стороны, которые вступили в отношения с международной организацией по приглашению тех или иных государств, являющихся ее членами, исходя из того понимания, что эти государства обеспечат выполнение данной организацией ее обязательств. Можно сказать, что в таком случае третьи стороны правомерно полагаются на эту имплицитную гарантию, но, как представляется, включение этого наречия в текст значительно его не улучшит.

112. Одно государство выразило сомнение в связи с «необычным», на его взгляд, заявлением в пункте 2 проекта статьи 61, где презюмируется, что государства-члены несут только субсидиарную ответственность¹⁴⁰. Учитывая тот

¹³⁴ European Court of Human Rights, application No. 10750/03, decision of 12 May 2009. Issued in French; text available at www.rtdh.eu/pdf/20090512_gasparini_c_italia.pdf.

¹³⁵ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.32, пункт 2.

¹³⁶ A/CN.4/637, раздел II.B.25.

¹³⁷ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.A, пункт 6.

¹³⁸ Пункты (4), (7) и (9) комментария, A/64/10, пункт 51.

¹³⁹ Германия, A/CN.4/636, раздел II.B.32, пункт 3.

¹⁴⁰ Австрия, A/CN.4/636, раздел II.B.32.

факт, что в данном случае международно-противоправное деяние совершено международной организацией, представляется вероятным, что государства-члены будут готовы принять на себя обязательства по возмещению только тогда, когда организация не выполнит своих обязательств.

Рекомендация

113. Единственная поправка к тексту проектов статей, предложенная в настоящем разделе, касается внесения вводной формулировки в начало проекта статьи 60, как указано в пункте 107.

VII. Часть шестая (Общие положения)

Проект статьи 63

114. Некоторые аспекты роли *lex specialis* в проектах статей были рассмотрены выше, в частности в пункте 3. В своих комментариях международные организации подчеркнули важность проекта статьи 63. МОТ и Всемирный банк назвали его «ключевым положением» проектов статей¹⁴¹. По предложению МОТ, «сферу охвата проекта статьи 63 [...] следует толковать широко как связанную не только с установлением ответственности международной организации, но и как ограничивающую любые общие нормы международного права в отношении ответственности, когда они сосуществуют, на основании принципа *lex specialis derogat legi generali*» (A/CN.4/637, раздел II.B.26, пункт 2). С другой стороны, одно государство посчитало, что охват проекта статьи 63 чрезвычайно широк¹⁴²; другое государство призвало проявлять осторожность, чтобы не дать организациям возможность ссылаться на внутренние правила для оправдания нарушений международно-правовых обязательств¹⁴³, а еще одно государство отметило: «Не следует рассматривать никакого *lex specialis*, кроме внутренней нормативной базы соответствующей международной организации»¹⁴⁴. Для полноты картины следует отметить, что одно государство посчитало проект статьи 63 «удовлетворительным»¹⁴⁵.

115. Большинство специальных норм, имеющих преимущественную силу по сравнению с общими нормами, вероятно, содержатся в правилах организации. Как предусмотрено проектом статьи 63, правила организации «применимы к отношениям между международной организацией и ее членами». Например, они могут регулировать право государства ссылаться на ответственность международной организации, членом которой он является¹⁴⁶. Кроме того, могут иметься специальные нормы, применимые к группе международных организаций или к конкретной международной организации также в отношении с субъектами, не являющимися ее членами. Возможный пример приводится в пунктах (2)–(5) комментария к проекту статьи 63 (A/64/10, пункт 51).

¹⁴¹ A/CN.4/637, раздел II.B.26, пункты 1 и 2 комментариев соответственно.

¹⁴² Бельгия, A/CN.4/636, раздел II.B.33.

¹⁴³ Гана, A/C.6/64/SR.17, пункт 14.

¹⁴⁴ Беларусь, A/C.6/64/SR.15, пункт 41.

¹⁴⁵ Франция, A/C.6/64/SR.15, пункт 67.

¹⁴⁶ Соединенное Королевство, A/C.6/64/SR.16, пункт 26.

116. Этот пример касается присвоения Европейскому союзу поведения государств-членов при осуществлении ими имеющих обязательную силу актов Европейского союза¹⁴⁷. В пункте (5) говорится о двух решениях Европейского суда по правам человека. Можно было бы добавить в комментарий указание на решение от 20 января 2009 года по делу *Kokkelvisserij v. Netherlands*¹⁴⁸. В этом решении, которое касалось «гарантий, предоставляемых Европейским сообществом — в особенности Европейским судом (Судом Европейских сообществ), — при выполнении своих собственных юрисдикционных задач» по вынесению предварительного решения, запрошенного нидерландским судом, Европейский суд по правам человека подтвердил свою позицию, согласно которой поведение органа государства-члена в любом случае присваивается этому государству. Суд заявил следующее:

Договаривающаяся сторона несет ответственность согласно статье 1 Конвенции за все деяния и любое бездействие своих органов, независимо от того, стали ли рассматриваемые деяния или бездействие результатом действия внутригосударственного законодательства или были осуществлены в силу необходимости соблюдения международно-правовых обязательств.

117. Как было отмечено в двух предыдущих пунктах, проект статьи 63 допускает возможность того, что специальные нормы могут регулировать отношения между конкретной международной организацией и теми субъектами, которые не являются ее членами. Одно государство предложил пойти дальше и включить «положение, требующее учитывать характерные особенности конкретной организации при применении проектов статей»¹⁴⁹. Другое государство, напротив, выразило удовлетворение в связи с тем, что «Комиссия воздержалась от добавления нового положения о конкретных характеристиках и разнообразии международных организаций, поскольку такое положение могло бы нанести ущерб проектам статей в целом, позволив организациям иметь свободу действий, чтобы обходить их»¹⁵⁰.

Проект статьи 65

118. Проект статьи 65 представляет собой исключаящую оговорку, касающуюся «любых вопросов индивидуальной ответственности по международному праву любого лица, действующего от имени международной организации или государства». По предложению одного государства, «следует оговорить в проекте статьи 65, что индивидуальная ответственность может быть как гражданской, так и уголовной»¹⁵¹. В комментарии к статье 58 об ответственности государств, которое содержит положение, аналогичное проекту статьи 65, говорится только об уголовной ответственности¹⁵². Хотя по международному праву отдельные лица могут привлекаться только к уголовной ответственности,

¹⁴⁷ Мнение о том, что в таком случае поведение следует присваивать Европейскому союзу, недавно было вновь подтверждено Ф. Хоффмайстером в работе “Litigating against the European Union and its member states: who responds under the ILC’s draft articles on international responsibility of international organizations?”, *European Journal of International Law*, vol. 21 (2010), p. 723.

¹⁴⁸ Заявление № 13645/05.

¹⁴⁹ Соединенное Королевство, A/C.6/64/SR.16, пункт 28.

¹⁵⁰ Венгрия, A/C.6/64/SR.16, пункт 40.

¹⁵¹ Исламская Республика Иран, A/C.6/64/SR.16, пункт 51.

¹⁵² *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

уголовная ответственность может повлечь за собой также гражданскую ответственность перед жертвами преступления. Это замечание можно было бы добавить в комментарий.

Проект статьи 66

119. Четыре государства усомнились в необходимости положения, содержащегося в проекте статьи 66¹⁵³. Они обосновали это мнение по-разному. Например, одно государство посчитало данное положение излишним¹⁵⁴, тогда как другое государство поставило под сомнение мысль о том, что Устав Организации Объединенных Наций имеет обязательную силу для всех международных организаций¹⁵⁵. Были высказаны также мнения в поддержку сохранения проекта статьи 66. Одно государство отметило, что «включение в проект статьи 66 конкретной ссылки на Устав также является шагом в правильном направлении»¹⁵⁶. Секретариат предложил дополнить комментарий положением, аналогичным положению комментария к статьям об ответственности государств¹⁵⁷, согласно которому «во всех отношениях настоящие статьи должны толковаться в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.26, пункт 4).

120. Поскольку проект статьи 66 является исключаяющей оговоркой, Комиссии, возможно, необязательно подробно останавливаться на вопросе о воздействии Устава на ответственность международных организаций. Нет необходимости заявлять мнение, выраженное в пункте (2) комментария (A/64/10, пункт 51) о том, что «практика указывает на существование превалирующего воздействия [Устава] также в отношении международных организаций». Эта точка зрения подверглась критике со стороны одного государства¹⁵⁸, сославшегося на решение Европейского суда по делу *Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission*¹⁵⁹. Однако это решение было вынесено без учета позиции международного права при рассмотрении соотношения между Уставом Организации Объединенных Наций и Договором о Европейском сообществе.

121. В пункте (3) комментария к проекту статьи 66 Комиссия отмечает, что «в настоящей статье не затрагивается применимость изложенных в предшествующих статьях принципов и норм к международной ответственности Организации Объединенных Наций» (A/64/10, пункт 51). Секретариат посчитал, что в этом пункте «отсутствует ясность относительно того, имеет ли он своей целью исключить Организацию Объединенных Наций из сферы применения проекта статьи 66» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.26, пункт 2.). Разумеется, данный пункт комментария этого не означает. Как отметил Секретариат, «Организация Объединенных Наций может ссылаться на Устав Организации Объединенных Наций и резолюции Совета Безопасности — в той степени, в которой они от-

¹⁵³ См. выступления Ганы (A/C.6/64/SR.17, пункт 12), Исламской Республики Иран (A/C.6/64/SR.16, пункт 51), Португалии (A/C.6/64/SR.16, пункт 47), письменные замечания Португалии (A/CN.4/636, раздел II.B.34) и Швейцарии (A/CN.4/636/Add.1).

¹⁵⁴ Судя по всему, такова позиция Ганы, A/C.6/64/SR.17, пункт 12.

¹⁵⁵ См. комментарии Швейцарии, A/CN.4/636/Add.1.

¹⁵⁶ Бразилия, A/C.6/64/SR.17, пункт 5.

¹⁵⁷ Пункт (2) комментария к статье 59, *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II, часть вторая, пункт 77.

¹⁵⁸ Швейцария, A/CN.4/636/Add.1.

¹⁵⁹ Judgment of 3 September 2008, *European Court of Justice Reports*, 2008, p. I-6351.

ражают международно-правовое обязательство, — для оправдания того, что в ином случае могло бы рассматриваться как несоблюдение» (A/CN.4/637/Add.1, раздел II.B.26, пункт 3). Это можно было бы разъяснить в комментарии.

Рекомендация

122. В данном разделе не было сделано предложений о внесении изменений в текст проектов статей.
