

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Современные аспекты ответственности международных организаций

*Замятин В.Ю.**

Появление многочисленных международных организаций и интеграционных образований, в первую очередь Европейского Союза, правовая природа которых полностью соответствует статусу международных организаций, поднимает вопросы ответственности международных организаций.

В российской доктрине международного права вопросам ответственности международных организаций, к сожалению, не уделено достаточно внимания¹, поэтому цель настоящей статьи – в какой-то мере ликвидировать существующий научный пробел в этой области.

Результатом инкорпорации любой международной организации является появление нового субъекта права, независимого от создающих его государств. Следствием этой отдельной субъективной самостоятельности обязательно является дуалистическая международная ответ-

* Замятин Виталий Юрьевич – аспирант и преподаватель Современной гуманитарной академии.

¹ См.: Митрофанов М.В. О международно-правовой ответственности международных организаций // Правовое регулирование общественных отношений. – М., 1977. С. 82-86; Он же. Ответственность международных организаций // Упр. и право. – 1978. – Вып. 4. Ч. 2. С. 108-115; Кривчикова Э.С. Некоторые теоретические аспекты проблемы ответственности международных организаций // Ученые записки МГИМО. – 1972. – Вып. 3. С. 10; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. – М.: Юрид. лит., 1975; Мазов В.А. Ответственность в международном праве. – М.: Юрид. лит., 1979; Шибаева Е.А., Поточий М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. – М.: МГУ, 1988; *Международное право: Учебник* / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривчиковой. – М.: Межд. отнош., 2000; *Международное публичное право: Учебник* / Под ред. К.А. Бекашева. – М.: Проспект, 2000.

ственность, сущность которой заключается в наличии международной ответственности как самой организации, так и третьих лиц в отношении нее.

Ответственность международной организации вытекает из ее правосубъектности, которая была неоднократно подтверждена многочисленными судебными решениями, научными доктринами и нормами общего международного права². Как справедливо заметил Малколм Шоу, «ответственность – это неотъемлемое следствие международной правосубъектности и результат наличия международных прав и обязанностей...», права и обязанности могут вытекать из договоров, например соглашений со штаб-квартирой или из общих принципов международного права»³.

В рекомендательном заключении *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion* Международный суд пришел к выводу, что «организация - это субъект международного права...», который обладает правоспособностью иметь международные права и обязанности и на этом основании вправе предъявлять претензии международного характера», или в консультативном заключении *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* суд заявил, что «международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительными документами или международными соглашениями, участниками которых они являются».

Трудно согласиться с мнением некоторых российских авторов⁴, которые полагают, что международные организации в зависимости от учредительных актов (уставов) обладают неодинаковым объемом правосубъектности, а следовательно, разным объемом и пределами ответственности. Признание за международными организациями правосубъ-

² См.: *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Opinion*, ICJ Rep. 1949 174; *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Rep., 1980, p. 73. См также: *The Who Regional Office case*, ICJ Reports, 1980, p. 73; *The Case Concerning the Obligation to Arbitrate*, ICJ Reports, 1988, p. 12; *Jurisdiction of the European Commission of the Danube*, Advisory Opinion, PCIJ, Series B, No. 14, p. 64; *International Tin Council Case*, 1989, 80ILR 110; *Judgement by the House of Lords in J.H. Rayner Ltd. V. Department of Trade*, 81 ILC, 670.

³ Shaw M. N. International law. Cambridge, 1997. P. 919.

⁴ См.: Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1994. С. 217; Международное публичное право: Учебник / Под ред. К.А. Бекяшева. – М.: Проспект, 2001. С. 625.

ектности означает наделение их правами и обязанностями наравне с другими субъектами международного права вне зависимости от тех полномочий, которые предусмотрены их внутренним правом, в противном случае определение противоправности деяний организаций осуществлялось бы только в соответствии с их учредительными актами и полностью игнорировало бы ответственность по общему международному праву.

Наряду с общей международной ответственностью, которой наделены международные организации, последние могут нести ответственность за причинение вреда (объективную ответственность), как и другие субъекты международного права.

Данный вид ответственности закреплен, например, в Договоре о космосе 1967 г., Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и др.

В резолюции Института международного права «*О правовых последствиях государств-членов в связи с неисполнением международной организацией своих обязательств в отношении третьих лиц*» говорится, что «международная организация несет ответственность за возмещение вреда перед третьими лицами в соответствии со своими обязательствами» и что эти обязательства «могут возникать на основании международного права (включая внутренние акты самой организации) или внутреннего права конкретного государства»⁵.

Первичное право ЕС также закрепляет ответственность всех институтов Европейского Сообщества за причинение вреда. В статье 288 Договора ЕС говорится: «В отношении ответственности, вытекающей не из контрактов, Сообщество, в соответствии с общими принципами права, действующими во всех государствах-членах, возмещает ущерб, нанесенный его органами или его служащими при исполнении ими своих обязанностей»⁶. Как отмечает Х. Шермерс, «...статья 288 Римского договора закрепила основополагающие принципы, которые являются общими для внутреннего права всех государств-членов» и «представляют собой систему права ответственности сообщества, разработанную Судом ЕС»⁷.

⁵ The Institute of International Law, Res. 1995 "The Legal Consequences Member States of the Non-fulfilment by International Organisations of their Obligations toward Third Parties", 66-II A.I.D.I. (1996) 447.

⁶ Official Journal of the European Communities, C 325, Vol. 45, 24 December 2002. P. 1.

В судебной практике ЕС положения об ответственности за возмещение вреда Европейского сообщества были реализованы, в частности, в деле *Franex Case*, где говорится, что «суды Европейских сообществ обладают исключительной юрисдикцией к рассмотрению и принятию решений по делам о возмещении ущерба, причиненного Европейским сообществом, и «в отношении установления сроков или размера ущерба с участием любого института Европейского сообщества»⁸.

Возможность международных организаций нести ответственность за причинение вреда в судебной практике была окончательно сформулирована в *International Tin Council Case*, где Высокий суд Англии пришел к выводу, что «наделяя ИТС правами и обязанностями организации, Парламент предоставил ей правосубъектность и возможность нести ответственность за возмещение вреда, по своему усмотрению, которая не является обязательством ее членов»⁹.

Представляется неверным выделение корпоративной ответственности международной организации, под которой подразумеваются вопросы, относящиеся к возмещению ущерба лицам, состоящим на службе в международной организации, в качестве самостоятельного вида ответственности, поскольку ответственность международных организаций по институциональному праву (внутреннему праву организации) по своей природе полностью входит в содержание понятия «международная ответственность», а поэтому никак не может рассматриваться как самостоятельный вид ответственности. Как отмечает Комиссия международного права ООН, «внутреннее право международной организации не может резко отличаться от международного права...», поскольку «инструментом образования международной организации служит международный договор или иной международно-правовой инструмент...», и поэтому «внутреннее право организации может рассматриваться как часть международного права»¹⁰.

⁷ Schermers H.G. Non-contractual liability of the European Communities, Nijhoff, 1988.

⁸ *Franex Case (Franex NV v. European Commission)*, Case C-275/00, Judgement from 26 November 2002 // <<http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/>>. См. также: *Granaria v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten*, Case 101/78, 1979, ECR 623, para. 13-14; *Cato v Commission*, Case C-55/90, 1992, ECR I-2533, para. 17; *Others v Greece*, Case 106/87, 1988, ECR 5515, para. 17-19; *Zwartveld and Others*, Case C-2/88 IMM, 1990, ECR I-3365; *Commission v CO.DE.MI.*, Case 318/81, 1982, ECR 1325, para. 1-3; *Delimitis*, Case C-234/89, 1991, ECR I-935, para. 53.

⁹ *International Tin Council Case (MacLaine Watson v. Department of Trade and Industry)*, High Court, Chancery Division, May 13, 1987, 77 ILR 45.

¹⁰ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54, p. 48.

Наконец, международная организация несет гражданскую ответственность по внутреннему праву государств за нарушение норм и обычаев страны ее пребывания или страны нахождения ее представителей.

В российской доктрине международного права была высказана такая точка зрения, что «в этом случае (ответственности по внутреннему праву государств. - В.З.) ответственность международной организации зависит от признания ее правоспособности на территории государства на основании учредительного акта или соглашения с государством о ее штаб-квартире или представительстве»¹¹.

Однако эти положения противоречат принципу верховенства международного права по отношению к национальному праву, поскольку «конституционное право западноевропейских государств признает конвенционное и общее международное право как часть своего внутреннего права»¹², а следовательно, если правоспособность международных организаций всецело подтверждена в международном праве, внутреннее законодательство государств также должно признавать правосубъектность за международными организациями вне зависимости от наличия специального соглашения.

Таким образом, международные организации в современном международном праве несут как международную ответственность, так и ответственность за возмещение вреда (объективную ответственность) и гражданскую ответственность по внутреннему праву государств.

Вопросы кодификации ответственности международных организаций впервые были подняты Комиссией международного права ООН в 1963 г., но позднее они были отложены, а основное внимание Комиссии было сосредоточено на кодификации вопросов ответственности государств, и лишь только в 2000 г. они были включены в долгосрочную программу работы Комиссии¹³.

Отправным принципом кодификации ответственности международных организаций является то, что «в дополнение к общим действующим

¹¹ *Международное право: Учебник* / Под ред. Ю.М. Колосова, Э.С. Кривичиковой. – М.: Межд. отнош., 2000.

¹² Wildhaber L., Breitenmoser S. The Relationship between Customary International Law and Municipal Law in Western European Countries, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 48 (1988), 163-207.

¹³ Подр. см.: Замятин В. И снова к вопросам кодификации норм права международной ответственности в свете последних заседаний Комиссии международного права ООН // МЖМП, - 2003. - № 2. С. 286-293.

щим нормам в области ответственности государств право международной ответственности, применимое к международным организациям, должно включать нормы *lex specialis*, продиктованные особенностями этой темы»¹⁴. Несмотря на то, что Комиссия международного права при рассмотрении статей об ответственности государств заявила, что данные статьи «не затрагивают вопросов, которые могут возникнуть в отношении ответственности международных организаций по международному праву», это говорит о том, что, нормы, регулирующие ответственность государств, могут применяться также и к международным организациям с некоторыми изменениями.

Как было отмечено Генеральным Секретарем ООН в отношении ответственности ООН, «...это есть отражение принципа ответственности государств, который широко применим к ответственности международных организаций, – принципа, в соответствии с которым ущерб, причиненный нарушением международного обязательства и который может быть присвоен государству (или организации), влечет за собой международную ответственность государства (или организации)»¹⁵.

Рабочая группа по кодификации статей об ответственности международных организаций «также решила, что ее работа в настоящее время будет независимой от статей об ответственности государств... Члены комиссии пришли к мнению, что в 1960 г. не было необходимости отделять договоры между государствами от договоров с международными организациями (имеются в виду Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. и Венская конвенция о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. – В.3.). Это разграничение во многом было связано с противоположными взглядами советских юристов во главе с Г.И. Тункиным, полагавшими в то время, что международные организации имеют неполноценный статус по отношению к государствам, а поэтому было невозможно разработать нормы с одинаковыми условиями для этих обоих субъектов»¹⁶.

Генеральная схема по кодификации вопросов ответственности, подготовленная рабочей группой, копирует основную логическую струк-

¹⁴ См.: *Manuel Perez Gonzalez*, *Les organisations internationales et le droit de la responsabilite*, R.G.D.I.P. 1988. P. 99.

¹⁵ UN General Assembly: Report of the Secretary-General, Administrative and Budgetary Aspects of the Financing of United Nations Peacekeeping Operations, 37 ILM 700 (1998).

¹⁶ *Rosenstock R., Grimes K.* The Fifty-fourth Session of the International Law Commission, *AJIL*, Vol. 97 No. 1, 2003. P. 166.

туру ответственности государств с некоторыми изменениями¹⁷ и, как показывает практика работы Комиссии, в целом она следует своей генеральной схеме.

Таким образом, теоретические наблюдения, приведенные выше, стали теперь реализовываться в практическом плане.

На своей 55-й сессии, состоявшейся в мае 2003 г., рассмотрев первый отчет Специального докладчика, Комиссия предварительно одобрила три статьи из Проекта статей об ответственности международных организаций.

Ниже представлены статьи, принятые Комиссией, а также комментарии и предложения по их совершенствованию.

Статья 1

Сфера применения настоящих статей

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

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

Статья 2

Употребление терминов

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

Статья 3

Общие принципы

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

¹⁷ General Assembly, Official Records, fifty-first session, Supplement No. 10, A/51/10.

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

а) присваивается международной организации по международному праву; и

б) представляет собой нарушение международно-правового обязательства этой международной организации¹⁸.

Итак, в статье 1 приведена достаточно четкая формулировка сферы применения статей об ответственности международных организаций. Поскольку ответственность международной организации, как было доказано выше, может возникать в соответствии с разными системами права, например перед национальными судами государств, как отмечается Комиссией, «физическое или юридическое лицо, вероятно, смогут поднять вопрос об ответственности международной организации или ответственности за причинение вреда по праву одного из государств»¹⁹.

Из содержания статьи 1 ясно следует, что весь комплекс статей об ответственности международной организации имеет перспективы исключительно по международному праву, а соответственно рассматривает ответственность международной организации с позиции последнего.

Таким образом, из сферы применения статей Комиссией намеренно были исключены вопросы ответственности международной организации, возникающие по внутреннему праву государств, а также вопросы объективной ответственности международной организации за противоправные последствия, возникающие из действий, не запрещенных международным правом.

В сферу применения статей будут входить также ситуации, когда международная ответственность возникает в результате нарушения обязательств по международному праву из правомерной деятельности. Примером такой ситуации может быть нарушение международной организацией обязанности принять превентивные меры в случае трансграничного загрязнения.

Во втором пункте статьи 1 наконец-то стал реализовываться принцип солидарной ответственности государств как членов международной организации за противоправные действия, совершенные этой орга-

¹⁸ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54. P. 33.

низацией. В Проекте статей об ответственности государств этот вопрос так и остался открытым²⁰.

Следует добавить, что пункт 2 ст. 1 не рассматривает вопросов присвоения поведения государству, в которых участвует международная организация или ее органы в качестве органов данного государства. Иными словами, данный параграф регулирует симметричные вопросы ответственности государства как органа международной организации.

В статье 2 приводится определение термина «международная организация», которое, думается, следует несколько скорректировать.

При формулировании данного правового понятия Комиссия опиралась в первую очередь на свои рабочие материалы к Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г.

В Венской конвенции 1969 г. международная организация определяется как «межправительственная организация»²¹, но только для целей данной конвенции, а не для всех целей. В Венской конвенции 1986 г. данное определение конкретизируется словами «...которая обладает правоспособностью заключать договоры»²².

В результате Комиссия не стала использовать термин «межправительственная организация», обосновывая это следующим: «Во-первых, спорным вопросом является определение международной организации как межправительственной организации, поскольку последняя содержит в себе широкую формулировку, а поэтому неясным представляется термин «межправительственная организация», который подразумевает под собой механизм образования или действительное членство. Во-вторых, термин «межправительственная» в любом случае не должен применяться к настоящему контексту, поскольку многие известные международные организации были основаны органами государства, отличными от правительств, или этими органами вместе с правительствами, и не всегда государства представлены правительствами внутри таких организаций. В-третьих, возрастающее число международных организаций собирает среди своих членов иные образования, отличные от государств, поэтому появление термина «меж-

¹⁹ Ibid. P. 34.

²⁰ Подп. см.: Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10). P. 360.

²¹ UN, Treaty Series, vol. 1155. P. 331.

²² A/CONF. 129/15.

правительственная организация» исключило бы эти организации»²³.

Исключение термина «межправительственная организация» нельзя признать удачным, потому что:

во-первых, общее понятие «международная организация» может подразумевать под собой неправительственные международные организации, которые по своим полномочиям практически не отличаются от межправительственных международных организаций, например Международный Комитет Красного Креста, но созданы частными лицами или группой частных лиц. Кроме того, некоторые образования, обладающие функциями и правосубъектностью международной организации, не могут быть полностью включены в понятие «международная организация». Это в первую очередь относится к Европейскому Сообществу;

во-вторых, самой же Комиссией в этой статье конкретизируется механизм создания международных организаций – международный договор или иной документ, регулируемый международным правом, а значит, исключаются спорные вопросы понимания «межправительственной организации» в зависимости от механизма ее учреждения;

в-третьих, развивая понятие «международная организация», Комиссия в этой статье сделала оговорку о том, что «международные организации могут включать в качестве членов, в дополнение к государствам, другие образования», и тем самым ввела в сферу действия статей организации со смешанным членством, а соответственно закрепила необходимость наличия принципа «действительного членства» у международных организаций.

Таким образом, для того чтобы окончательно исключить из сферы действия статей неправительственные организации и в то же время охватить также интеграционные образования, как ЕС, представляется наиболее правильным сформулировать эту статью следующим образом:

«Для целей настоящих статей термин «международная организация» означает межправительственную организацию или любое другое институциональное образование (*institutional body*), учрежденное на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающее своей собственной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов, наряду с государствами, и другие образования».

²³ *UN ILC Rep.*, A/58/10, 2003, chp. IV, para. 54. P. 39.

Наконец, третья статья носит вводный характер и по своей структуре полностью заимствована из Проекта статей об ответственности государств. В этой статье содержатся генеральные принципы, которые могут быть применимы к наиболее распространенным случаям, возникающим в области проекта статей. Она не относится к случаям, когда международная ответственность организации возникает в результате противоправного поведения государства или другой организации.

Обязательство международной организации может возникать из договора, обязательного для международной организации или любого другого источника международного права, применимого к организации.

Когда международная организация совершает международно-противоправное деяние, то ее международная ответственность уже наступает. Этот принцип был основан на консультативном заключении Международного Суда по делу *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, где «суд хотел бы отметить, что вопрос иммунитета от судебного процесса отличен от вопроса компенсации за любой ущерб, возникший в результате действий ООН или ее служащих, действующих *ex officio*... ООН может нести ответственность за ущерб, возникший из таких действий»²⁴.

Как для государств, так и для международных организаций состав международно-противоправного деяния носит двусторонний характер. Нарушение обязательства может затронуть не только одного субъекта международного права, но и международное сообщество в целом.

То обстоятельство, что международная организация несет ответственность за международно-противоправное деяние, не исключает наличие параллельной ответственности других субъектов международного права при тех же обстоятельствах, поэтому представляется обоснованным включить это положение в настоящую статью для устранения двойного прочтения в будущем. Таким образом, пункт 1 статьи 3 формулировался бы так:

«Каждое международно-противоправное деяние международной организации влечет за собой международную ответственность этой международной организации и не исключает наличие параллельной ответственности других субъектов международного права при тех же обстоятельствах».

²⁴ *ICJ Rep.*, 1999. Para. 66. P. 88-89.

Комиссия также решила, что положение о том, что квалификация международно-противоправного деяния международной организации, осуществляемая исключительно по международному праву, даже несмотря на то, что такая квалификация деяния может быть правомерной по внутреннему праву организации, не может быть применима к международным организациям, поскольку, как было сказано выше, внутреннее право международной организации должно рассматриваться как неотъемлемая часть общего международного права, а следовательно такая статья не должна быть включена в данный проект.

В данном случае можно полностью согласиться с решением Комиссии, иначе формулирование подобной статьи вошло бы в противоречие с нормативной концепцией международного права и самим проектом статей об ответственности международных организаций.

Это пока все, что кодифицировано и достаточно подробно разработано по основным аспектам ответственности международных организаций в настоящее время.