

ГОЛОСА МОЛОДЫХ

In memoriam
Г.И. Тункина

И снова к вопросам кодификации норм права международной ответственности в свете последних заседаний Комиссии международного права ООН

*Замятин В.**

In limine. В этом году исполняется 10 лет со дня смерти выдающегося юриста-международника XX века, члена-корреспондента Академии наук СССР и действительно второй культовой фигуры в международном праве после Федора Мартенса – профессора Григория Ивановича Тункина (1906-1993гг.).

К сожалению, время сокращает круг лиц, знавших Г.И. Тункина, а многим современным юристам, не занимающимся вопросами международного права, имя этого талантливого ученого вообще неизвестно, хотя именно с ним связаны концепция согласования воли государств как способа создания норм международного права, отдельные положения теории ответственности государств, правовые аспекты исторического развития международного права и главное наследство Г.И. Тункина – Российская ассоциация международного права, президентом которой он являлся до конца своих дней.

Как член РАМП и будущий юрист-международник, считаю своим долгом отдать дань памяти Г.И. Тункину и посвятить его светлой памяти настоящую статью.

1. Проблема международно-правовой ответственности государств составляет неотъемлемую часть современной концепции международ-

* Замятин Виталий – член РАМП, студент Современной Гуманитарной Академии.

ного права, но до настоящего времени продолжают иметь место диспуты и некая неопределенность в одноименной отрасли международного права.

Мы много слышим и с сожалением констатируем то, что имплементация норм международного права внутри государства по-прежнему осуществляется крайне медленно. Высказываются предположения, что причины низкого уровня имплементации связаны прежде всего с отсутствием достаточно обязательной силы или четкого механизма ответственности за нарушение норм международного права¹. Безусловно, это отражается на общем уровне имплементации норм международного права, но, с другой стороны, я полностью разделяю мнение И.И. Лукашука, который считает, что «признание за международным правом обязательной силы определяется потребностями жизни международного сообщества, коренными интересами государств»².

Представляется, что эти потребности уже давно наступили, а обязательная сила международного права подтверждается принятием Комиссией международного права ООН полного текста статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния на своей 53-й сессии в 2001 году.

Цель данных статей состояла в том, чтобы путем кодификации и прогрессивного развития сформулировать основные нормы международного права, касающиеся ответственности государств за международно-противоправные деяния. Упор делался на вторичные нормы ответственности государств: иными словами, на общие условия, при которых по международному праву государство считается ответственным за противоправные действия или бездействие, а также на юридические последствия, вытекающие из такой ответственности. В данных статьях не делались попытки определить содержание международных обязательств, нарушение которых влечет за собой ответственность. Это – функция первичных норм, кодификация которых повлекла бы за собой необходимость заново сформулировать большинство основных норм международного права, как обычного, так и договорного.

Роберто Аго, которому было поручено создание базовой структуры и определение направленности данного проекта, полагал, что эти статьи устанавливают «принципы, регулирующие ответственность государств за международные правонарушения, сохраняя строгое разгра-

¹ См.: Starke J. Introduction to International Law. London, 1977. P. 32.

² См.: Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2001. С. 38.

ничество между этой задачей и задачей установления норм, возлагающих на государства обязательства, невыполнение которых может явиться причиной ответственности.... При этом... определить норму и состав налагаемого ею обязательства – это одно, а установить, нарушено ли это обязательство и каковы должны быть последствия такого нарушения, – совсем другое»³.

С учетом наличия первичной нормы, устанавливающей для того или иного государства какое-либо обязательство по международному праву, и возможного возникновения вопроса о выполнении этим государством данного обязательства появляется ряд дополнительных проблем общего характера. Они касаются:

а) роли международного права, в отличие от внутреннего права соответствующего государства, в плане квалификации поведения в качестве противоправного;

б) определения того, при каких обстоятельствах поведение должно присваиваться государству как субъекту международного права;

с) установления того, когда и в течение какого времени имеет или имело место нарушение государством международного обязательства;

д) определения того, в каких обстоятельствах государство может нести ответственность за поведение другого государства, несовместимое с международным обязательством последнего;

е) определения обстоятельств, при которых противоправность поведения по международному праву может исключаться;

ф) установления содержания ответственности государств, т.е. новых правоотношений, возникающих в результате совершения государством международно-противоправного деяния, с точки зрения прекращения такого деяния и возмещения любого нанесенного ущерба;

г) определения любых процессуальных или материальных предпосылок, при наличии которых одно государство может ссылаться на ответственность другого государства, а также обстоятельств, в которых право ссылаться на ответственность может быть утрачено;

h) определения условий, при которых государство может быть уполномочено ответить на нарушение международного обязательства путем принятия контрмер, направленных на обеспечение выполнения обязательств ответственного государства⁴.

³ YILC, 1970. Vol. II. P. 358.

⁴ Подр. о контрмерах см.: Crawford J., The relationship between sanctions and Countermeasures // <http://www.law.cam.ac.uk/LRCIL/>

Такова сфера вторичных норм, касающихся ответственности государств. Ряд вопросов выходит за рамки ответственности государств.

Во-первых, как уже отмечалось, в задачу статей об ответственности не входит определение содержания обязательств, установленных конкретными первичными нормами, или же их толкование. Статьи не касаются также вопроса о действии или продолжительности действия конкретных первичных обязательств применительно к тому или иному государству. Вопросы о том, является ли государство участником юридически действующего договора, имеет ли этот договор или какие-либо из его положений силу для данного государства и каким образом следует толковать этот договор, относятся к сфере права международных договоров. Это также относится *mutatis mutandis* к другим «источникам» международных обязательств, таким как обычное международное право.

Статьи рассматривают первичные нормы международного права и их содержание в том виде, в каком они действуют в соответствующий период времени; они служат основой для определения наличия нарушения вытекающих из них обязательств каждого государства и юридических последствий такого нарушения для других государств.

Во-вторых, эти последствия вытекают из совершения какого-либо международного деяния как такового⁵. Не предпринимались попытки рассмотреть последствия того или иного нарушения для продолжающегося действия или обязательной силы конкретной первичной нормы, права потерпевшего государства на прекращение или приостановление действия Договора в связи с существенным нарушением, как это указывается в ст. 60 Венской конвенции о праве международных договоров.

Кроме того, статьи не охватывают также такие косвенные или дополнительные последствия, которые могут вытекать из реакции международных организаций на противоправное поведение. При осуществлении международными организациями своих функций для них может оказаться необходимым четко высказаться по вопросу о том, нарушило ли какое-либо государство то или иное международное обязательство. Но даже в этом случае соответствующие последствия будут определяться учредительным документом этой организации или в рамках этого документа.

⁵ Термин «международно-противоправное деяние» включает бездействие и охватывает поведение, состоящее из ряда действий или бездействий, которые в совокупности составляют международно-противоправное деяние.

Так, в частности, обстоит дело с действиями Организации Объединенных Наций в соответствии с Уставом, что конкретно оговаривается в ст. 59.

В-третьих, статьи касаются лишь ответственности за поведение, которое является международно-противоправным. Возможны случаи, когда у государства возникают обязательства выплатить компенсацию за вредные последствия поведения, которое не запрещено и даже прямо разрешено международным правом (компенсация за имущество, должным образом изъятое для использования в общественных целях). Возможны также случаи, когда государство обязано восстановить *status quo ante* по завершении осуществления определенной противоправной деятельности. Эти требования относительно компенсации или восстановления затрагивают первичные обязательства; международная ответственность соответствующего государства возникла бы при неуплате компенсации или невосстановлении *status quo*.

Таким образом, международная ответственность является следствием исключительно противоправного деяния, совершенного в нарушение международного права. Это отражено в самом названии статей.

В-четвертых, статьи касаются только ответственности государств за международно-противоправное поведение и не затрагивают вопросы ответственности международных организаций или других негосударственных субъектов (статьи 57, 58).

В то же время статьи касаются всей сферы ответственности государств. Так, они не ограничиваются нарушениями обязательств двустороннего характера, например по двустороннему договору с другим государством. Они применяются ко всей сфере международных обязательств государств, независимо от того, берется ли данное обязательство по отношению к одному или нескольким государствам, одному лицу или группе лиц или по отношению к международному сообществу в целом.

В принципе, государства, устанавливая какую-либо норму или соглашаясь быть связанными ею, свободны указывать, что ее нарушение повлечет за собой лишь особые последствия, и, таким образом, исключать обычные нормы ответственности. Это ясно отмечено в ст. 56, где сказано: «Применимые нормы международного права продолжают определять вопросы ответственности государства за международно-противоправное деяние, в той мере, в какой они не регулируются настоящими статьями»⁶.

⁶U.N. doc. A/CN.4/L. 574 and Corr. 1, 2.

Весь проект принятых норм об ответственности государств разделен на четыре части. Часть первая озаглавлена «Деяние государства». Она касается условий возникновения международной ответственности государства. Часть вторая – «Международная ответственность государства» – касается юридических последствий международного деяния для ответственного за него государства, в частности в области прекращения и возмещения. В части третьей определяются государство или государства, которые могут реагировать на международно-противоправное деяние, и указываются формы, в которых это может быть сделано, включая, при определенных обстоятельствах, принятие контрмер, необходимых для обеспечения прекращения противоправного деяния и возмещения в связи с его последствиями. Часть четвертая содержит некоторые общие положения, применимые к данным статьям в целом.

2. Теперь несколько слов об ответственности международных организаций. Еще в 1970 г. Г.И. Тункин писал, что «не исключается вместе с тем и ответственность международной организации, например в случае невыполнения ею договора, который она заключила с государством или другой международной организацией»⁷.

На своей 52-й сессии в 2000 г.⁸ Комиссия решила включить тему ответственности международных организаций в свою долгосрочную программу работы. В ст. 8 резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 г. она попросила Комиссию начать работу над данной темой с учетом комментариев Правительств.

На заседании Комиссии 8 мая 2002 г. данная тема была включена в программу работы. На этом же заседании была создана рабочая группа, назначен специальный докладчик, которым стал Джорджо Гайя.

Уже на следующем своем заседании, состоявшемся 2 августа 2002 г., Комиссия рассмотрела и одобрила первый отчет рабочей группы.

Этот отчет представлен 9 разделами:

- 1) область исследования темы;
- 2) соотношение темы ответственности международных организаций со статьями об ответственности государств;
- 3) вопросы вменения ответственности;

⁷ См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Изд-во «Зерцало», 2000. С. 340.

⁸ Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No. 10 (A/55/10), chap. IX, para. 729.

- 4) вопросы ответственности государств-членов за поведение, которое присваивается международной организации;
- 5) иные вопросы, вытекающие из ответственности международных организаций;
- 6) вопросы содержания и имплементации международной ответственности;
- 7) разрешение споров;
- 8) практика, принятая во внимание;
- 9) рекомендации рабочей группы.

Основные положения данных разделов выглядят следующим образом.

1. Комиссия определила понятие «ответственность» в проекте статей об ответственности государств как последствия международно-противоправных действий. Новая тема об ответственности международных организаций позаимствовала эту концепцию, поэтому изучение новой темы будет охватывать ответственность международных организаций за их противоправные действия.

Сфера разработки новой темы будет затрагивать также вопросы, тесно связанные с ответственностью, которые остались за рамками правового регулирования в проекте статей об ответственности государств, например, как говорится в комментарии к ст. 57 Проекта, «случаи, когда действующим лицом является международная организация, но при этом государство несет ответственность в силу своего участия в поведении этой организации...»⁹.

Также в новом проекте должен быть воплощен уже известный принцип общих положений о международных противоправных действиях с учетом *lex specialis* и соответствующей имплементационной практики.

Как говорится в докладе, ответственность международных организаций может возникать vis-a-vis государством-членом или не являющимся таковым. В случае с международными организациями не универсального характера ответственность, вероятнее всего, будет иметь место в отношении государств, не являющихся членами организации.

Несмотря на то, что взаимоотношения международных организаций и государств-членов в большинстве своем регулируются внутренними корпоративными нормами данных организаций, значение общих норм будет иметь ограниченный характер в случае несоблюдения обязательств международной организации в отношении своих членов или последних в отношении организации.

⁹ Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10). P. 362.

Однако, как считает Комиссия, такие вопросы ответственности не будут исключены из нового проекта лишь потому, что они возникают между международными организациями и их членами.

Кроме того, вопросы ответственности международных организаций часто связаны с лиабильностью (ответственностью из причинения вреда) этих организаций на основе международного права, такими как причинение вреда космическими объектами, за которые международные организации несут ответственность в соответствии со ст. 22 Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. и параллельно возможными нормами и принципами общего международного права.

Вопросы ответственности и лиабильности редко совпадают, поскольку ущерб может быть причинен частично правомерной деятельностью и частично нарушением обязательств, носящих превентивный характер (с целью предотвращения другого, возможно более крупного ущерба) или в соответствии с другими обязательствами. Однако с того момента, когда Комиссия выделила тему международной лиабильности отдельным вопросом, который до настоящего времени находится на ее рассмотрении, представляется, что следует рассматривать вопросы лиабильности международных организаций, ожидающих окончания работы Комиссии, в контексте ответственности государств и не рассматривать подобные вопросы в рамках ответственности международных организаций.

Содержание правовой природы международных организаций определено в докладе в соответствии со ст. 2 Венской конвенции о международных договорах между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г., где сказано, что «международная организация» означает «межправительственная организация», поэтому следует рассматривать, что международное право наделяет эти международные организации правосубъектностью, потому что иначе их поведение ассоциировалось бы с их членами, и не возник бы вопрос об ответственности организации по международному праву.

Некоторые организации, такие как Международная организация по туризму, включают в себя членов как среди государств, так и среди субъектов, не относящихся к государствам. Вопросы ответственности таких субъектов не требуют непосредственного исследования, но они будут приняты во внимание Комиссией в той части, насколько затрагивают государства-члены.

В докладе было отмечено, что тема может рассматриваться широко, если в исследование также войдут организации, созданные в соответствии с внутренним законодательством каждого государства или соответствующие неправительственные организации, поэтому представляется предпочтительным временно оставить вопросы ответственности, связанные с таким видом организаций.

2. Проект статей об ответственности международных организаций формально должен стать отдельным текстом в отношении статей об ответственности государств. Это не обязательно должно исключить вариант составления нового текста с общей отсылкой к статьям, принятым в контексте ответственности государств, но, как отмечается в докладе, какой бы вариант составления текста ни был избран, особое внимание должно быть уделено тонким аспектам темы.

Как указывает Комиссия, настоящая ситуация не может быть отождествлена с той, которая имела место в праве международных договоров, когда была завершена кодификационная работа Комиссии по договорам в отношении международных организаций одновременно с тем, когда была принята и вступила в силу Конвенция 1969 г., что в конечном счете привело к репродуцированию положений Конвенции 1969 г. Конвенцией 1986 г. Это не могло быть лишено обоснованной критики в том, что задание было выполнено напрасно: в общем, было бы достаточно сказать, что все относящееся к государствам, считалось бы применимым также к международным организациям.

В области ответственности возникает другая картина. Генеральная Ассамблея рекомендовала государствам рассмотреть статьи об ответственности государств, но решение о «будущем» этих статей было отложено. Вопросы, которые непосредственно связаны с ответственностью международных организаций, намного многочисленнее, чем в отношении с договорами, и в этом случае статьи об ответственности государств должны рассматриваться как источник идеального решения, оправданны аналогичные подходы или нет в отношении международных организаций. Наиболее правильным является установление того, что является непосредственно характерным для международных организаций.

3. Вопросы, которые в основном рассматривались в практике относительно ответственности международных организаций, касались при-
сваивания противоправного поведения как организации, так и ее государствам-членам или некоторым из них; в большинстве случаев оно могло быть вполне допустимым в отношении как организации, так

и ее государств-членов. В комментарии к ст. 57 Проекта статей об ответственности государств говорится: «Статья 57 не исключает из сферы охвата настоящих статей никакого вопроса, связанного с ответственностью государства за его собственное поведение, т.е. за поведение, присваиваемое ему в соответствии с главой II Части первой, которое не является поведением какого-либо органа международной организации»¹⁰. Однако цитируемый отрывок комментария не означает, что поведение органа государства должно обязательно присваиваться государству, как это усматривается из ст. 4 Проекта. Исключение определено в комментарии в отношении случая, когда «государство передает в распоряжение международной организации своих должностных лиц, чтобы они выступали в роли должностных лиц этой организации или функционировали как ее орган; ответственность за их поведение несет указанная организация, а не направившее их государство, и в этом случае настоящие статьи на такое поведение не будут распространяться»¹¹.

Ситуация, при которой орган государства «предоставлен взаймы» международной организации, не единственная, когда поднимается вопрос о присвоении поведения органа государства государству или организации. По мнению Комиссии, последняя должна рассматривать также ситуации, в которых поведение органа государства осуществляется на основе мандата международной организации или имеет место в области, которая подпадает под исключительную компетенцию организации. Например, в ст. 5 приложения IX Конвенции ООН по морскому праву говорится: «Документ об официальном подтверждении или присоединении международной организации должен содержать заявление, конкретно указывающее вопросы, регулируемые настоящей Конвенцией, в отношении которых данной организации была передана компетенция ее государствами-членами, являющимися участниками настоящей Конвенции»; в соответствии со ст. 6: «Участники, обладающие компетенцией согласно ст. 5 настоящего Приложения, несут ответственность за невыполнение обязательств или любое другое нарушение настоящей Конвенции». Было подчеркнуто, что эти вопросы определенно нуждаются в более глубоком исследовании по сравнению с тем, что было сделано при написании комментария к ст. 57 Проекта статей об ответственности государств.

¹⁰ Ibid., p. 363

¹¹ Ibid., p. 361.

4. Вопрос, когда государства несут ответственность за деятельность международных организаций, членами которых они являются, вероятно, самый актуальный раздел темы, которая находится в настоящее время на рассмотрении Комиссии. Некоторые случаи ответственности государств-членов параллельно находят свое разрешение в главе IV первой части Проекта статей об ответственности государств. Этот раздел, касающийся отношений между государствами, принимает во внимание только те ситуации, в которых одно государство помогает или содействует, руководит и контролирует или принуждает другое государство к совершению международно-противоправного деяния, но ответственность государства-члена может иметь место и по другим основаниям.

Когда государства несут ответственность за международно-противоправное деяние, за которое международная организация, в которой государства являются членами, также несет ответственность, необходимо установить, имеет ли место взаимная или взаимная и раздельная ответственность или же ответственность государства-члена является исключительно субсидиарной.

5. Статьи, которые касаются ответственности государств, представляют модель структуры остальных частей, связанных с возникновением ответственности международных организаций, поэтому они должны будут рассматривать вопросы, касающиеся нарушения международных обязательств в отношении деяний другой организации или государства, а также последствий, исключающих противоправность (например, в случае принятия контрмер).

Как говорится в докладе, статьи будут рассматривать действие органа государства, которое присваивается одноименному государству, даже когда такое действие осуществляется в соответствии с мандатом международной организации. Комиссия подчеркивает, что условие, когда организация несет ответственность, в данном случае должно будет изучаться вместе с положениями о том, когда организация помогает или содействует, руководит и контролирует или принуждает государство к совершению международно-противоправного деяния.

6. Части вторая и третья статей об ответственности государств касаются только содержания ответственности одного государства в отношении другого государства и вопросов имплементации ответственности в отношениях между государствами. Так, в ст. 33 говорится, что часть вторая «не затрагивает любого права, вытекающего из междуна-

родной ответственности государства, которое может непосредственно приобретаться любым лицом или образованием, иным, чем государство». Несмотря на то, что комментарий к ст. 33 отдельно не относится к международным организациям, очевидно, что они могут рассматриваться как «образования, иные, чем государства», в отношении которых государство несет ответственность.

По мнению Комиссии, представляется логичным продолжить исследование правовых последствий международно-противоправных деяний международной организации. Это то, что получило название «содержание международной ответственности» в Проекте статей об ответственности государств¹².

Поскольку новая тема связана с ответственностью международных организаций, она не включает вопросы, связанные с исками или претензиями, которые международные организации могут предъявлять против государств. Однако поскольку это затрагивает иски и претензии, которые международные организации могут предъявлять другим организациям, то представляется, что некоторые вопросы по искам к государствам могли бы быть рассмотрены по аналогии.

Комиссия исходит из того, что имплементация ответственности организации обнаружила бы некоторые отдельные проблемы, которые затрагивают также претензии других организаций. Она может поставить вопрос о том, когда организация вправе обратиться к ответственности в случае нарушения обязательств в отношении международного сообщества в целом или даже когда организации могут прибегнуть к контрмерам. В дальнейшем, в контексте вопроса имплементации ответственности, как говорится в докладе, также необходимо рассмотреть соответствующие роли организаций и их государств-членов в принятии контрмер.

7. В докладе отмечено: то обстоятельство, что статьи по ответственности государств не включают положений, содержащих разрешение споров, стало бы свидетельством того, что подобный выбор также должен быть заимствован в отношении ответственности международных организаций.

Однако, как рассуждает Комиссия, поскольку проект статей об ответственности международных организаций будет формально независимым, маловероятно, но все же не исключено, что вариант по составлению конвенции будет обусловлен исключительно последней темой.

¹² Подр. см.: часть 2 Проекта статей об ответственности государств (ст. 28-41).

Кроме того, такой аргумент в пользу рассмотрения споров, связанных с международными организациями, выводится из общепризнанной необходимости усовершенствовать методы по разрешению таких споров, поэтому представляется, что на этой стадии положения вопроса о разрешении споров лучше временно оставить, вне зависимости от того, войдут такие вопросы или нет в проект новой конвенции.

8. Некоторые наиболее известные случаи, содержащие дополнительную ответственность государств-членов за действия международной организации, связаны с коммерческими договорами, которые организация заключила с частными сторонами. Возникающие вопросы рассматривались в основном в соответствии с внутренними законами и общими принципами права. Такие случаи подняли вопросы, которые по своей юридической природе в корне отличаются от тех, которые относятся к ответственности, регулируемой международным правом, например вопросы применения права, наличие законодательства, позволяющего применять корпоративные инструменты самой организации или иммунитета организации. Поэтому в данном случае, полагает Комиссия, есть все основания для расширения исследования ответственности международных организаций в отношении вопросов ответственности, которые не возникают в рамках международного права.

Однако вместе с тем судебные и арбитражные решения по этому вопросу представляют определенный интерес для исследования ответственности в соответствии с международным правом. Например, мнения Лорда Оливера и Лорда Теплемана в судебном решении 1989 г., вынесенном Палатой Лордов по делу *J.H. Rayner Ltd. v. Department of Trade*¹³, содержат отдельные комментарии по вопросам, связанным с ответственностью государств-членов по международному праву.

Кроме того, аргументы, приведенные со ссылкой на внутренние законы, могут привести кое-что полезное по аналогии, а в свою очередь судебные и арбитражные решения, касающиеся коммерческих договоров, как считает Комиссия, могли бы быть рассмотрены несколько позднее.

Так выглядят основные разделы первого отчета рабочей группы Комиссии международного права ООН по вопросам кодификации ответственности международных организаций. Говорить о том, какие именно вопросы войдут в проект статей об ответственности международных организаций, пока, безусловно, рано, но общие направления намечаемого проекта уже, как это видно, определены Комиссией, остальное — дело времени.

¹³ См.: 81 International Law Reports 670.