



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 August 2020
Russian
Original: English/French/Spanish

Семьдесят пятая сессия

Пункт 88 предварительной повестки дня*

Ответственность международных организаций

Ответственность международных организаций

Комментарии и информация, полученные от правительств и международных организаций

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. В 2011 году на своей шестьдесят третьей сессии Комиссия международного права приняла статьи об ответственности международных организаций. В своей резолюции [66/100](#) от 9 декабря 2011 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению представленные Комиссией статьи об ответственности международных организаций, текст которых содержится в приложении к указанной резолюции, и предложила их вниманию правительств и международных организаций, не затронув при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере.

2. В своей резолюции [69/126](#) от 10 декабря 2014 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря предложить правительствам и международным организациям представить информацию об их практике в отношении решений международных судов, трибуналов и других органов, содержащих ссылки на статьи об ответственности международных организаций, а также письменные комментарии по любым последующим действиям, касающимся этих статей. После рассмотрения письменных комментариев, полученных от правительств и международных организаций¹, а также подборки решений, подготовленной Генеральным секретарем², Ассамблея в своей резолюции [72/122](#) от 7 декабря 2017 года вновь предложила статьи вниманию правительств и международных организаций, не затронув при этом вопроса об их будущем принятии или другой надлежащей мере. Ассамблея вновь обратилась к Генеральному секретарю с просьбой предложить правительствам и международным организациям представить письменные комментарии по любым последующим действиям,

* [A/75/150](#).

¹ См. [A/72/80](#).

² См. [A/72/81](#).



касающимся этих статей, а также просила Генерального секретаря обновить подборку решений международных судов, трибуналов и других органов, содержащих ссылки на эти статьи. Кроме того, Ассамблея постановила включить соответствующий пункт в предварительную повестку дня своей семьдесят пятой сессии с целью рассмотреть, в частности, вопрос о форме, в которую можно было бы облечь статьи.

3. В вербальных нотах от 8 января 2018 года и 17 января 2019 года Управление по правовым вопросам предложило правительствам представить не позднее 1 февраля 2020 года письменные комментарии по любым последующим действиям, касающимся статей об ответственности международных организаций. В этих нотах оно также предложило правительствам представить информацию о практике в отношении решений международных судов, трибуналов и других органов, содержащих ссылки на эти статьи. Кроме того, заместитель Генерального секретаря по правовым вопросам/Юриконсульт Организации Объединенных Наций направил 23 международным организациям и структурам письмо от 9 января 2018 года, в котором довел до их сведения резолюцию 72/122 и предложил им представить не позднее 1 февраля 2020 года комментарии и информацию, запрошенные Генеральной Ассамблеей.

4. По состоянию на 1 июля 2020 года Генеральный секретарь получил письменные комментарии от правительств трех стран: Сальвадора (от 24 января 2020 года), Нигера (от 12 апреля 2019 года) и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (от 19 мая 2020 года). Он также получил письменные комментарии от двух организаций: Международной организации по миграции (от 31 января 2020 года) и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (от 29 января 2020 года).

II. Комментарии по любым последующим действиям, касающимся статей об ответственности международных организаций

A. Комментарии правительств

Сальвадор

[Подлинный текст на испанском языке]
[24 января 2020 года]

Хотя статьи надлежащим образом отражают принцип ответственности в международном праве, принятие юридически обязательного документа по этому вопросу по-прежнему сопряжено с многочисленными трудностями, обусловленными скудностью практики применения данного принципа в отношении множества различных международных организаций. Для дальнейшего обсуждения формы, которую в будущем должны принять разработанные Комиссией статьи, было бы чрезвычайно полезно ознакомиться с обновленной подборкой решений международных судов, трибуналов и других органов, которая будет представлена Генеральным секретарем в преддверии следующей сессии.

В свете вышесказанного Сальвадор считает, что этот пункт должен оставаться в повестке дня Шестого комитета, с тем чтобы можно было отслеживать консолидацию практики в отношении ответственности международных организаций и впоследствии решить, настало ли время для единообразного применения статей.

Нигер

[Подлинный текст на французском языке]
[12 апреля 2019 года]

Компетентные органы Нигера выступают за проведение голосования по проекту статей об ответственности международных организаций.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

[Подлинный текст на английском языке]
[19 мая 2020 года]

Позиция Соединенного Королевства по этому вопросу не изменилась с момента его последнего рассмотрения Шестым комитетом в 2017 году на его семьдесят второй сессии. Соединенное Королевство по-прежнему считает, что проект статей об ответственности международных организаций лучше всего оставить в его нынешней форме и что еще не пришло время для рассмотрения вопроса о подготовке проекта конвенции.

В своих предыдущих выступлениях в Шестом комитете Соединенное Королевство отмечало ограниченность практики в отношении ответственности международных организаций. Как представляется, никаких существенных изменений в этой связи не произошло. Остается неясным, каким образом проект статей об ответственности международных организаций применяется на практике, что отражено в докладе Генерального секретаря (A/72/81). По сути, некоторые из статей проекта по-прежнему направлены скорее на прогрессивное развитие, нежели на кодификацию международного права. Мы считаем маловероятным, что неизбежно длительный и сложный процесс переговоров завершится достижением необходимого консенсуса для принятия конвенции.

V. Комментарии международных организаций

Международная организация по миграции

Международная организация по миграции (МОМ) напомнила о том, что 31 января 2017 года она приняла участие в совместном представлении в ответ на просьбу от 8 февраля 2016 года подготовить комментарии и информацию по проекту статей об ответственности международных организаций в соответствии с резолюцией 69/126 Генеральной Ассамблеи. В совместном представлении была отражена общая позиция 24 международных организаций в отношении проекта статей и была предоставлена запрошенная информация о практике в связи с решениями международных судов, трибуналов и других органов, содержащими ссылки на статьи. В частности, международные организации, принявшие участие в совместном представлении, выразили мнение о том, что многие из статей проекта по-прежнему носят противоречивый характер и что обсуждать заключение договора на основе этого проекта статей пока рано.

...

Так как проект статей не дорабатывался с момента совместного представления и новых примеров практики не появилось, изложенные в совместном представлении соображения сохраняют свою актуальность.

В этой связи, поскольку многие статьи проекта все еще носят противоречивый характер и по большей части не подкреплены практикой, МОМ по-прежнему считает, что на данный момент необходимости в каких-либо последующих действиях со стороны Генеральной Ассамблеи нет.

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию

Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) сообщила, что она пока не предпринимала никаких действий в связи со статьями и что на данный момент такие действия не предусмотрены.

III. Информация о практике в отношении статей об ответственности международных организаций

A. Информация, представленная правительствами

Сальвадор

[Подлинный текст на испанском языке]
[24 января 2020 года]

Что касается запрошенной информации о национальной практике в этой области, то данных о применении в Сальвадоре статей об ответственности международных организаций нет.

Вместе с тем следует отметить, что Конституционная палата Верховного суда Сальвадора признает в своем прецедентном праве отдельные правовые характеристики международных организаций, которые соответствуют общему содержанию статей. Конституционная палата постановила, что соглашения между государствами или между государствами и международными организациями, какими бы терминами они ни обозначались, создают международно-правовые связи, которые порождают обязательства договаривающихся сторон и на основании которых они действуют в соответствии с достигнутыми договоренностями (решение по делу о неконституционности № 3-91 от 7 сентября 2009 года). Таким образом, Конституционная палата признает, что на международные организации могут распространяться обязательства в отношении других субъектов международного права.

Сальвадор признает наличие правовых связей, влияющих на функционирование международных организаций, и уважает иммунитеты и привилегии, предоставляемые им для эффективного выполнения их функций. В этой связи Конституционная палата постановила, что «вышеупомянутые организации и их агенты пользуются привилегиями и иммунитетами, призванными обеспечить независимость, необходимую для выполнения ими своих функций и достижения целей, предусмотренных или подразумеваемых в их правилах» (решение 25-S-95 от 22 сентября 2002 года по процедуре ампаро).

С учетом вышеупомянутого прецедентного права Сальвадор подтверждает важность принципа ответственности в международном праве. Согласно этому принципу, любое действие, которое может быть присвоено государству или международной организации и представляет собой нарушение действующего для них обязательства, является международно-противоправным деянием и влечет за собой международную ответственность. Следовательно, как и государства,

международная организация, которая взаимодействует с другими субъектами международного права, должна также нести ответственность за определенные последствия своих действий.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

[Подлинный текст на английском языке]
[19 мая 2020 года]

Решения международных органов

Помимо решений, содержащихся в докладе Генерального секретаря (A/72/81), Соединенному Королевству известно об одном арбитражном решении 2018 года, в котором содержится ссылка на проект статей об ответственности международных организаций: «Greentech Energy Systems A/S, NovEnergia II Energy & Environment (SCA) SICAR и NovEnergia II Italian Portfolio SA против Итальянской Республики»³. В данном случае ответчик (и Европейская комиссия, вступившая в дело) утверждал, что действие Договора к Энергетической хартии не распространяется на инвестиционные споры между инвесторами Европейского союза и одним государством — членом Европейского союза. Единственная ссылка на проект статей об ответственности международных организаций в вынесенном решении выглядит следующим образом:

«[Европейская комиссия] указывает на принцип международного права «ответственность следует за компетенцией», согласно которому международные обязательства и ответственность распределяются между международной организацией и ее государствами-членами в соответствии со специальными правилами самой организации и не обязательно являются для организации и ее государств-членов солидарными. По утверждению [Европейской комиссии], этот принцип признан в проекте статей Комиссии международного права об ответственности международных организаций 2011 года (ПСОМО), в экспертных докладах [Всемирной торговой организации] и в одном из решений Международного трибунала по морскому праву. [Европейская комиссия] утверждает, что этот принцип применим к [Европейскому союзу] и государствам-членам».

Решения национальных органов

Ссылки на проект статей об ответственности международных организаций содержатся в двух решениях национальных судов Соединенного Королевства, принятых соответственно в 2017 и 2019 годах: «Мохаммед (Сердар) против Министерства обороны»; «Касим и др. против министра обороны»; «Рахматулла против Министерства обороны и другой стороны»; «Иракские гражданские лица против Министерства обороны и другой стороны»⁴; и «Томанович и др. против Министерства иностранных дел и по делам Содружества»⁵.

Верховный суд Соединенного Королевства

В делах «Мохаммед (Сердар) против Министерства обороны», «Касим и др. против министра обороны», «Рахматулла против Министерства обороны и другой стороны» и «Иракские гражданские лица против Министерства обороны

³ Stockholm Chamber of Commerce Case No. V (2014/095), Final Award, 23 December 2018.

⁴ [2017] UKSC 1.

⁵ [2019] EWHC 3350 (QB).

и другой стороны» Верховный суд Соединенного Королевства сослался на дело «Р. (аль-Джедда) против министра обороны (со вступлением в дело организации “Джастис”))»⁶ при рассмотрении критерия присвоения поведения:

«В своем выступлении лорд Бингхэм Корнхильский (с которым по изложенным им причинам согласились баронесса Хейл Ричмондская и лорд Карсвелл) пояснил, что стороны придерживаются общей позиции, согласно которой руководящий принцип был сформулирован Комиссией международного права в статье 5 проекта ее статей об ответственности международных организаций следующим образом:

“Поведение органа государства или органа или агента международной организации, предоставленного в распоряжение другой международной организации, рассматривается по международному праву как деяние последней организации, если эта организация осуществляет эффективный контроль над данным поведением”» (п. 5).

Затем Верховный суд рассмотрел дело «Аль-Джедда против Соединенного Королевства»⁷ и заявил:

«С учетом статьи 5 проекта статей Комиссии международного права об ответственности международных организаций Большая палата сочла, что Совет Безопасности [Организации Объединенных Наций] не осуществляет ни исполнительного контроля, ни высшей власти и контроля над действиями и бездействием войск в составе многонациональных сил и что, соответственно, содержание заявителя под стражей не имеет отношения к [Организации Объединенных Наций]» (п. 84).

В заключение Верховный суд поддержал выводы Апелляционного суда Англии и Уэльса о том, что Совет Безопасности «осуществляет «эффективный контроль» («высшую власть и контроль») над [Международными силами содействия безопасности (МССБ)] в том смысле, в каком это необходимо для того, чтобы поведение МССБ было присвоено [Организации Объединенных Наций]».

Высокий суд Англии и Уэльса

В деле «Томанович и др. против Министерства иностранных дел и по делам Содружества» Высокий суд Англии и Уэльса рассмотрел вопрос о применимом критерии присвоения поведения:

«Вопрос о надлежащем критерии присвоения поведения был обстоятельно рассмотрен в деле *Контича*. В данном случае вопрос о присвоении поведения касался действий [Сил для Косово (СДК)]. Он был рассмотрен Большой палатой Европейского суда по правам человека в деле «Бехрами против Франции». Большая палата заключила, что действия СДК в рамках резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности могут быть приписаны [Организации Объединенных Наций] (см. пп. 129 и 135). Она отвергла доводы заявителей о том, что уровень контроля над войсками СДК со стороны их государств происхождения таков, что их поведение должно присваиваться этим государствам. Критерий, на основании которого был решен вопрос о присвоении поведения, был взят из проекта статей об ответственности международных организаций (ПСОМО), подготовленного Комиссией международного права:

«Поведение органа государства ... , предоставленного в распоряжение другой международной организации, рассматривается по

⁶ [2008] AC 332.

⁷ (2011) 53 EHRR 23.

международному праву как деяние последней организации, если эта организация осуществляет эффективный контроль над данным поведением».

Как объяснил Ирвин Дж. в деле *Контича* (см. [89]–[99]), подход к присвоению поведения, изложенный в деле *Бехрами*, был применен (хотя и с другим результатом) Палатой лордов в деле «Р. (аль-Джедда) против министра обороны»⁸, а затем Большой палатой в деле «Аль-Джедда против Соединенного Королевства». Исходя из решения, принятого по делу *Бехрами*, Ирвин Дж. заключил, что действия СДК должны быть приписаны [Организации Объединенных Наций], а не [Соединенному Королевству]. При этом он признал, что решение по делу *Бехрами* было подвергнуто серьезной критике. Эта критика касалась применения критерия «эффективного контроля», предусмотренного в ПСОМО, и вопроса о том, следует ли сосредоточиться на принципе «высшего» контроля (в смысле «высшей власти и контроля над миссией по обеспечению безопасности») или «оперативного» контроля (в смысле способности управлять соответствующим оперативным действием или контролировать его).

Ллойд-Джоунс Л.-Дж. одобрил подачу апелляции по вопросу о присвоении поведения ввиду противоречивости решения по делу *Бехрами*, заключавшейся в том, что этот вопрос мог бы быть надлежащим образом рассмотрен Апелляционным судом, хотя ему было «крайне трудно понять, каким образом вопросы, ставшие предметом жалобы, могут иметь отношение к [Соединенному Королевству]».

Спротивление вынесению решения в порядке упрощенного производства на основании противоречий в отношении применения критерия эффективного контроля не получает развития в связи с фактами по данному делу. Это объясняется тем, что различие между «высшим» и «оперативным» контролем не имеет практического значения для фактов. Как я пояснил, г-н Рател был прикомандирован к [Миссии Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово (ЕВЛЕКС)] таким образом, что [Соединенное Королевство] не имело возможности осуществлять какой-либо контроль над общей деятельностью ЕВЛЕКС или [Специальной канцелярии Обвинителя ЕВЛЕКС] и тем более не могло управлять тем, как г-н Рател выполнял свои прокурорские функции, или контролировать это. Факт высшего контроля отсутствовал. И не осуществлялся оперативный контроль.

Из этого следует, что, какой бы критерий ни был правильным, поведение г-на Ратела не может быть присвоено [Соединенному Королевству]».

В. Информация, представленная международными организациями

Международная организация по миграции

МОМ сообщила, что, насколько ей известно, с момента совместного представления 31 января 2017 года никаких изменений в связи с практикой в отношении ответственности международных организаций не происходило.

⁸ [2007] UKHL 58; [2008] AC 332.

**Организация Объединенных Наций по промышленному
развитию**

ЮНИДО сообщила о том, что на сегодняшний день соответствующая практика ЮНИДО в отношении статей отсутствует.
