



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 May 2005
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Пятьдесят седьмая сессия

Женева, 2 мая — 3 июня

и 4 июля — 5 августа 2005 года

Третий доклад об ответственности международных организаций**

подготовлен Специальным докладчиком Джорджио Гаем

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1—4	2
II. Нарушение международного обязательства со стороны международной организации	5—24	4
Статья 8 Наличие нарушения международного обязательства		11
Статья 9 Международное обязательство, находящееся в силе для международной организации		12
Статья 10 Продолжительность нарушения международного обязательства		12
Статья 11 Нарушение, представляющее собой составное деяние		12
III. Ответственность международной организации в связи с деянием государства или другой организации	25—44	12
Статья 12 Помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния		22
Статья 13 Руководство и контроль в совершении международно-противоправного деяния		22

* Переиздан по техническим причинам.

** Специальный докладчик благодарит за помощь, оказанную в подготовке настоящего доклада Стефано Дориго (кандидат на соискание степени доктора права, Пизанский университет), Паоло Палкетти (доцент, Мачератский университет) и Марком Тоуфеяном (кандидат на соискание степени магистра права, Нью-Йоркский университет).

Статья 14	Принуждение государства или другой международной организации	23
Статья 15	Действие предыдущих статей	23
Статья 16	Решения, рекомендации и санкции, адресованные государствам-членам и международным организациям	23

I. Введение

1. В 2003 году Комиссия международного права в предварительном порядке приняла проекты статей 1–3, а в 2004 году — проекты статей 4–7 по теме «Ответственность международных организаций». Статьи 4–7 посвящены присвоению поведения международным организациям¹. Я по-прежнему придерживаюсь высказанного в моем предыдущем докладе² мнения, согласно которому Комиссии следует вновь рассмотреть уже принятые проекты статей до завершения первого чтения с учетом замечаний, представленных государствами и международными организациями.

2. Как я отмечал в моем втором докладе³, ряд международных организаций представили свои замечания и материалы в ответ на просьбу, с которой к ним обратился Юрисконсульт Организации Объединенных Наций по рекомендации Комиссии, сформулированной на ее сессии 2002 года. Эти материалы собраны в документе A/CN.4/545. К сожалению, до настоящего времени лишь небольшое количество материалов было добавлено в ответ на предложение, сформулированное Генеральной Ассамблеей в пункте 5 ее резолюции 58/77 от 9 декабря 2003 года, в которой она просила «государства и международные организации представить информацию, касающуюся их практики, имеющей отношение к теме “Ответственность международных организаций”».

3. Многочисленность и многообразие международных организаций и ограниченный характер существующей практики обуславливают сложность задачи, стоящей перед Комиссией. Комиссия рискует увязнуть в обсуждениях, которые могут показаться в основном теоретическими. Тем не менее данная тема, разумеется, вовсе не лишена практического значения. Не следует надеяться, что со временем ситуация выправится сама по себе. Прогресс в работе Комиссии должен побудить государства и международные организации представлять дальнейшие замечания и описывать соответствующую практику. Тем временем мнения, выражаемые государствами и международными организациями (хотя и весьма лаконично), по вопросам, поднятым Комиссией⁴, представляют собой полезные ориентиры.

4. Как и два предыдущих доклада, настоящий доклад подготовлен в целом на основе статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния⁵. В нем рассматриваются вопросы, которые были отражены применительно к государствам в главах III и IV части первой вышеупомянутых статей. Так, поскольку второй доклад был посвящен вопросам присвоения поведения международным организациям, в настоящем докладе сначала рассматривается вопрос о наличии нарушения международного обязательства со стороны международной организации, а затем — ответственность

¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10)*, глава V, раздел C, пункт 71.

² A/CN.4/541, пункт 1.

³ Там же, пункт 2.

⁴ Вопросы, касающиеся темы настоящего доклада, рассматриваются в *Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10)*, глава II, раздел B, пункт 25.

⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/56/10 и Corr.1)*, глава IV, раздел E.1, пункт 76.

международной организации в связи с деянием государства или другой организации.

II. Нарушение международного обязательства со стороны международной организации

5. Четыре статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, которые включены в главу о нарушении международного обязательства⁶, посвящены, соответственно, наличию нарушения международного обязательства, критерию действительности обязательства во время совершения деяния, времени, в течение которого длится нарушение, и нарушению, представляющему собой составное деяние. Все эти четыре статьи носят общий характер и, как представляется, отражают принципы, явно применимые к нарушению международного обязательства со стороны любого субъекта международного права. Например, в статье 13 говорится, что «никакое деяние государства не является нарушением международно-правового обязательства, если это обязательство не связывает данное государство во время совершения деяния», и хотя эта норма относится к государствам, она могла бы быть сформулирована аналогичным образом и в отношении нарушения международного обязательства любым другим субъектом международного права. Иными словами, данная формулировка останется вполне корректной, если слово «государство» будет заменено словами «международная организация». Такая же логика применима и в отношении трех других статей.

6. По вопросам, охватываемым в четырех статьях об ответственности государств в случае нарушения международного обязательства, Комиссии едва ли целесообразно придерживаться иного подхода в отношении международных организаций. Это относится также к формулировке норм, изложенных в этих статьях, которые поэтому будут идентичными вышеупомянутым формулировкам, за исключением замены указаний на государства указаниями на международные организации.

7. Изложенный выше вывод не означает, что применительно к нарушению международных обязательств со стороны международных организаций не должны рассматриваться какие-либо дополнительные вопросы, независимо от того, целесообразно ли в связи с этим подготавливать дополнительный текст. Речь идет либо о вопросах, отражающих специфику международных организаций, либо особенно актуальных для них вопросах.

8. Как указывается в проекте статьи 3, противоправное деяние международной организации может состоять как в действии, так и в бездействии. Разумеется, бездействие представляет собой противоправное деяние, когда международная организация обязана совершить какое-либо позитивное действие, но не делает этого. Соблюдение обязанности такого типа может оказаться затруднительным для международной организации, если для совершения ею определенного действия требуется принятие необходимым большинством голосов в политическом органе организации соответствующего решения. Исходя из этого, Генеральный юрисконсульт Международного валютного фонда (МВФ) выразил обеспокоенность в письме Секретарю Комиссии:

⁶ Там же, статьи 12–15.

«Включение слова «бездействие» наряду со словом «действие» в качестве критериев присвоения ответственности организации также может создать определенные проблемы, которые необязательно возникают применительно к ответственности государств. Такое бездействие может быть обусловлено параметрами процесса принятия решений в этой организации в соответствии с ее учредительным документом. Будет ли организация нести ответственность за непринятие мер, если такое непринятие является результатом правомерного осуществления своих полномочий ее государствами-членами?»⁷.

9. Вместе с тем трудности, с которыми связано соблюдение этой нормы в процессе принятия политических решений, характерны не только для международных организаций. Кроме того, подобные трудности могут возникать также тогда, когда требуемым деянием является именно бездействие. В любом случае, было бы нелогично исходить из того, что на международную организацию не может быть возложена юридическая обязанность совершать позитивные действия, ибо, несомненно, имеется немало примеров заключенных международных организациями договоров, в которых предусмотрена такая обязанность⁸.

10. Обязанность такого рода вполне может возлагаться на международную организацию также в соответствии с общими нормами международного права. В качестве примера можно привести неспособность Организации Объединенных Наций предотвратить геноцид в Руанде⁹. Если исходить из того, что общие нормы международного права, равно как и Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него¹⁰, требуют от государств и других образований предотвращать геноцид и что Организация Объединенных Наций была в состоянии предотвратить геноцид, то бездействие должно квалифицироваться как нарушение международного обязательства. Трудности, связанные с процессом принятия решения, не могут оправдать Организацию Объединенных Наций.

11. Необходимо поднять еще один вопрос, который касается таких организаций, как Европейское сообщество или Европейский союз, которые имеют полномочия заключать с государствами, не являющимися их членами, договоры, осуществление которых обеспечивают затем власти государств-членов.

12. По мнению Европейского союза,

«особое положение Европейского сообщества и других потенциально сходных с ним организаций можно учесть в проекте статей, предусмотрев в них специальные правила о присвоении поведения (по которым дейст-

⁷ См. A/CN.4/545, раздел II.D.

⁸ Возможность того, что противоправное деяние Европейского сообщества может состоять в бездействии, была отмечена А. Конце в работе *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft* (Baden-Baden: Nomos, 1987), p. 56.

⁹ Неспособность Организации Объединенных Наций пресечь геноцид в Руанде была отмечена в докладе Комиссии по проведению независимого расследования деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году (S/1999/1257, добавление), раздел III.5. Аналогичную оценку событий, связанных с падением Сребреницы, см. в докладе Генерального секретаря, представленном во исполнение резолюции 53/35 Генеральной Ассамблеи (A/54/549), раздел XI.

¹⁰ United Nations, *Treaty Series*, vol. 78, p. 277.

вия органов государств-членов могли бы присваиваться организации), особые правила об ответственности (по которым ответственность могла бы присваиваться организации, даже если органы государств-членов являются главными нарушителями одного из обязательств организации), либо специальное исключение или защитительную оговорку для таких организаций, как Европейское сообщество»¹¹.

Данный подход был одобрен коллегией Всемирной торговой организации (ВТО) в деле «*Европейские сообщества: защита торговых марок и географической маркировки продукции сельского хозяйства и продуктов питания*», когда коллегия:

«согласилась с разъяснением Европейских сообществ в отношении того, что именно является их внутренними учредительными договоренностями *suì generis*, в соответствии с которыми правовые нормы Сообщества, как правило, не осуществляются через органы на уровне Сообщества, а реализуются путем обращения в органы его государств-членов, которые в такой ситуации «действуют в качестве органов де-факто Сообщества, за действия которых Сообщество несет ответственность по нормам, регулирующим деятельность ВТО, и международному праву в целом»¹².

Если следовать тому же подходу, то поведение государств-членов должно присваиваться Европейскому сообществу, даже если это не следует из общих норм о присвоении, поскольку нельзя утверждать, что государства-члены предоставили в распоряжение Сообщества для этой цели один из своих органов¹³. Как правило, государства-члены могут обеспечивать осуществление по своему усмотрению через те государственные органы, которые остаются под контролем государства.

13. Существуют и другие способы рассмотрения вопроса об осуществлении государствами договоров, заключенных организацией, членом которой они являются. Эти способы не связаны с проблемами присвоения ответственности, а скорее имеют отношение к содержанию нарушенного обязательства. Во-первых, организация может быть обязана принимать необходимые меры для обеспечения определенного поведения своих государств-членов. В этом случае поведение, избранное государством-членом, не является само по себе противоправным в соответствии с договором; оно лишь дает организации возможность выполнить свое обязательство или не выполнять его¹⁴. Поведение государств-

¹¹ A/C.6/59/SR.21, пункт 18. Это же мнение было выражено в работе: P.J. Kuijper and E. Paasivirta, "Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC's Project on Responsibility of International Organizations", *International Organizations Law Review*, vol. 1 (2004), p. 111 at p. 127.

¹² WT/DS174. Жалоба была заявлена Соединенными Штатами Америки.

¹³ Что касается осуществления договоров, заключенных Европейским сообществом, то П. Кляйн (P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998), p. 385, отметил, что на практике, как правило, трудно доказать, что государственные органы действовали как агенты Сообщества.

¹⁴ Существующее мнение, согласно которому, если осуществление договора, заключенного организацией, является обязанностью ее государств-членов, присвоение ответственности организации не обязательно основывается на присвоении ей поведения органов таких государств, отражено также в: C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der*

членов может приводить к нарушению другого обязательства. Как указывается в комментарии к статьям об ответственности государств в отношениях между государствами,

«от государства в силу его собственных международных обязательств может требоваться предотвращение определенного поведения со стороны другого государства или по крайней мере предотвращение того ущерба, который мог бы возникнуть в результате такого поведения. Так, основанием для установления ответственности Албании в *деле об инциденте о проливе Корфу* стал тот факт, что она не предупредила Соединенное Королевство о наличии в албанских водах мин, установленных третьим государством. В данных обстоятельствах ответственность Албании носила первичный характер и не была связана с противоправным поведением какого-либо другого государства»¹⁵.

Организация может оказаться в том же положении, что и Албания.

14. Вторым возможным объяснением является то, что обязательство международной организации касается достижения определенного результата, независимо от того, какая сторона осуществляет поведение, необходимое для достижения этой цели. Так, например, Европейское сообщество может быть обязано обеспечить результат, который может быть достигнут государствами-членами; в соответствии с нормами, регулирующими деятельность организации, государства-члены могут даже быть единственными имеющими право осуществлять соответствующую деятельность сторонами. Эта возможность была признана Европейским судом в деле *Парламент против Совета* в отношении договора о сотрудничестве, который был заключен между Европейским сообществом и его государствами-членами, с одной стороны, и несколькими государствами, не являющимися членами, с другой стороны. Суд определил, что:

«в данных обстоятельствах в отсутствие прямо установленных Конвенцией исключений Сообщество и его государства-члены в качестве партнеров государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона несут совместную ответственность перед этими последними государствами за выполнение каждого из принятых на себя обязательств, включая обязательства, касающиеся финансовой помощи»¹⁶.

Что касается соглашений, заключаемых с государствами, не являющимися членами Европейского сообщества, исключительно Европейским сообществом, то причина, по которой Сообщество берет на себя обязательства рассматриваемого вида, состоит в том, что, хотя государства-члены не приобретают никаких

Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten (Berlin: Duncker & Humblot, 2001), p. 255.

¹⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10* и исправление (A/56/10 и Corr. 1), глава IV, раздел E.2, стр. 146, пункт 4.

¹⁶ Решение от 2 марта 1994 года, дело C-316/91, *European Court Reports* (1994), p. I-625 at pp. I-660-661 (recital 29). Как утверждает К. Томушат (C. Tomuschat, "Liability for Mixed Agreements", in D. O'Keefe and H. G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements* (Deventer: Kluwer, 1983), p. 125 at p. 130), «даже в случае смешанного соглашения его признание обычно означает, что все договаривающиеся стороны становятся членами со всеми правами и обязанностями, вытекающими из всего текста договоренности. Таким образом, Сообщество и его государства-члены несут совместную ответственность за осуществление смешанных соглашений».

обязательств по отношению к государствам, не являющимся по этим соглашениям членами Сообщества, они обязаны обеспечивать их соблюдение в соответствии с законодательством Сообщества. Как было отмечено Европейским судом в деле *Демирель*:

«обеспечивая выполнение обязательств, вытекающих из любого соглашения, заключенного учреждениями Сообщества, государства-члены выполняют в системе Сообщества обязательство по отношению к Сообществу, которое взяло на себя ответственность за выполнение соглашения»¹⁷.

15. Представляется нецелесообразным уточнять в проекте статей возможность наличия видов обязательств, о которых идет речь в предыдущих пунктах, точно так же, как это не было сочтено необходимым при подготовке статей об ответственности государств. Как очевидно, во многих случаях государства обязаны контролировать поведение физических лиц или других образований. Государства могут также быть обязаны обеспечивать достижение определенного результата. Решение по делу *Парламент против Совета*, цитируемое выше¹⁶, касается как Европейского сообщества, так и его государств-членов. Ситуация нарушения обязательства для достижения определенного результата, как представляется, подразумевает возможность исключения из общего принципа, который был сформулирован в проекте статьи 3 и согласно которому международно противоправное деяние подразумевает противоправное поведение организации. Тем не менее общие принципы сформулированы не как нормы, не допускающие отступлений. Еще одной причиной нецелесообразности отражения в качестве отдельного положения в проекте статей ситуации с обязательством, предусматривающим достижение определенного результата, состоит в том, что эта возможность имеет практическое значение лишь для ограниченного числа международных организаций, главным образом тех, в которых, как в Европейском сообществе, от государств-членов требуется выполнять обязательства, которые организация взяла на себя перед государствами, не являющимися членами, и в которых поэтому соблюдение существующих обязательств организации может обеспечиваться с помощью норм, регулирующих деятельность организации.

16. В настоящем проекте статей рассматриваются нарушения только тех обязательств, которые налагает на международные организации международное право. Хотя не вызывает сомнений то, что эти обязательства могут включать обязательства по отношению к государствам-членам и агентам¹⁸, может возникнуть вопрос, относятся ли обязательства, вытекающие из норм организации, к международному праву.

17. В проекте статьи 4 для целей разработки общей нормы о присвоении поведения было сформулировано определение «правил организаций». Как указывается в комментарии к данной статье, в связи с тем, что это определение имеет значение также для других положений, на более позднем этапе первого чтения определение может быть перемещено в текст проекта статьи 2 «Употреб-

¹⁷ Решение от 30 сентября 1987 года, дело 12/86 *European Court Reports* (1987), p. 3719 at p. 3751 (recital 11).

¹⁸ Это соображение было подчеркнуто в заявлениях Китая (A/C.6/59/SR.21, пункт 41), Бельгии (A/C.6/59/SR.22, пункты 74–75), Кубы (A/C.6/59/SR.23, пункт 25) и Мексики (там же, пункт 27).

ление терминов»¹⁹. С учетом конкретного назначения проекта статьи 4 представляется нецелесообразным рассматривать на этом этапе вопрос о том, следует ли считать правило организации частью международного права. Даже если они не будут сочтены таковыми, в любом случае они будут иметь международно-правовое значение благодаря референции общей правовой нормы о присвоении поведения.

18. Вопрос о юридической природе правил организации вызывает противоречия. Согласно одному мнению, эти правила являются частью международного права, поскольку они основаны на договоре или другом документе, на который распространяется действие международного права²⁰. Эта точка зрения была отражена в заявлениях Франции и Российской Федерации в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи²¹. Сходного мнения придерживается Юрисконсульт Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС):

«отношения между международной организацией и входящими в нее государствами-членами и между международной организацией и ее агентами должны, как правило, регулироваться международным правом, составной частью которого являются правила организации»²².

19. Ряд авторов придерживаются иной позиции. Они признают, что источником правил организации является документ, на который распространяется действие норм международного права, но при этом указывают, что внутренняя система организации отделена от международного права и похожа на внутреннее право государства²³. Отсюда следует, что в настоящем проекте статей не нужно охватывать обязательства, вытекающие из правил организаций. Хотя эта точка зрения не была конкретно одобрена в ходе обсуждений в Шестом комитете, высказывались предложения, в соответствии с которыми в проектах статей не следует рассматривать нарушения обязательств организации перед ее

¹⁹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10), стр. 109–110, пункт 14.

²⁰ Теория, в соответствии с которой «правила организации» являются частью международного права, была, в частности, подробно изложена М. Деклева в работе М. Decleva, *Il diritto interno delle Unioni internazionali* (Padova: Cedam, 1962) и Ж. Балладором Паллиери в работе Balladore Pallieri, “Le droit interne des organisations internationales”, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 127 (1969-II), p. 1. Недавнее подтверждение этой точки зрения см. в работе П. Дайе и А. Пелле (P. Daillier and A. Pellet, *Droit international public*, 7th ed. (Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 2002), pp. 576–577).

²¹ Заявления Франции (A/C.6/59/SR.22, пункт 11) и Российской Федерации (A/C.6/59/SR.23, пункт 23).

²² Неопубликованное письмо от 19 января 2005 года на имя Юрисконсульта Организации Объединенных Наций.

²³ В числе авторов, отстаивающих эту точку зрения: Л. Фоксанеану (L. Focsaneanu, “Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies”, *Annuaire français de droit international*, vol. 3 (1957), p. 314), П. Каһе (P. Cahier, “Le droit interne des organisations internationales”, *Revue générale de droit international public*, vol. 67 (1963), p. 563) и Ж.А. Барберис (J.A. Barberis, “Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale”, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 179 (1993-I), p. 145 at pp. 222–225). Концепцию разграничения международного права и внутреннего права международных организаций поддерживает также Р. Бернхардт (R. Bernhardt, “Qualifikation und Anwendungsbereich des internes Rechts internationaler Organisationen”, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, vol. 12 (1973), p. 7).

агентами²⁴, а в одном заявлении предлагалось исключить также нарушения обязательств перед ее государствами-членами²⁵. Однако целью этих предложений может быть лишь ограничение сферы действия проектов статей, поскольку, как представляется, они охватывают также обязательства, которые международная организация может иметь по отношению к своим агентам и к своим государствам-членам в соответствии с правилами, которые не относятся к правилам организации: например, обязательства, вытекающие из общих норм международного права, касающихся прав человека.

20. На первый взгляд, вторую точку зрения, возможно, подтверждает мнение Международного Суда по делу *Толкование соглашения между ВОЗ и Египтом от 25 марта 1951 года*, в котором Суд заявил:

«Международные организации являются субъектами международного права и, как таковые, обязаны выполнять любые обязательства, распространяющиеся на них в соответствии с общими нормами международного права, в соответствии с их учредительными документами или международными соглашениями, участниками которых они являются»²⁶.

Тем не менее, хотя Суд и не упомянул о других правилах организации, помимо его учредительного документа, вопрос о таких правилах не ставился. При рассмотрении Судом резолюций Совета Безопасности, например в деле *Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби*, обязательства в соответствии с резолюцией были сочтены имеющими преимущественную силу над обязательствами по договору и, по крайней мере имплицитно, имеющими такую же международно-правовую природу, что и обязательства по международному праву²⁷. Таким образом, можно заключить, что, по мнению Международного Суда, правила организации представляют собой часть международного права, по крайней мере в том, что касается Организации Объединенных Наций.

21. Вполне возможно, что юридический характер правил организации зависит от самой организации. Так, хотя в большинстве организаций соответствующие правила по-прежнему связаны с их учредительным международно-правовым документом, некоторые организации, по всей видимости, создали систему права, отличающуюся от международного права. В качестве примера организации последнего типа можно привести Европейское сообщество, которому Европейский суд дал следующее определение в деле *Коста против Э.Э.Э.Л.* в 1964 году:

²⁴ Заявления Австрии (A/C.6/59/SR.22, пункт 22), Бельгии (там же, пункт 73) и Греции (A/C.6/59/SR.23, пункт 42).

²⁵ Заявление Сингапура (A/C.6/59/SR.22, пункт 56).

²⁶ *ICJ Reports 1980*, p. 73 at pp. 89–90, para. 37.

²⁷ *ICJ Reports 1992*, p. 114 at p. 126, para. 42. В постановлении Суда резолюция Совета Безопасности упоминается в следующем контексте:

«принимая во внимание, что Суд, рассматривающий дело на стадии слушаний по вопросу об определении временных мер, считает, что такое обязательство *prima facie* распространяется на решение, содержащееся в резолюции 748 (1992); и принимая во внимание, что в соответствии со статьей 103 Устава обязательства сторон в этом отношении имеют преимущественную силу перед их обязательствами по любому другому международному соглашению, включая Монреальскую конвенцию».

«В отличие от обычных международных договоров Договор об образовании ЕЭС породил отдельную правовую систему, которая после вступления в силу Договора стала составной частью правовых систем государств-членов и которую их суды обязаны применять. Создав Сообщество и не определив срок действия его мандата и снабдив его собственными институтами, правосубъектностью, правоспособностью и правом представительства на международной арене и, в более конкретном плане, реальными полномочиями, вытекающими из ограничения суверенитета или передачи полномочий государствам Сообществу, государства-члены ограничили свои суверенные права, хотя и в ограниченном количестве областей, и тем самым создали свод норм, которыми должны руководствоваться как их граждане, так и они сами»²⁸.

22. Если воспользоваться этим подходом, то в начале проекта статей можно было бы указать, что их сфера охвата включает нарушения обязательств, вытекающих из правил организации, в той мере, в какой эти правила остаются по своему характеру нормами международного права. Хотя включение в проект статей утверждения о том, что нарушение международного обязательства может касаться обязательства, предусмотренного правилами организации, может показаться избыточным, это уточнение принесло бы определенную пользу с учетом важнейшей роли, которую правила организации играют в жизни любой организации. Таким образом, можно было бы добавить в тексте проекта первой статьи пункт о нарушении обязательств. Однако формулировка этого пункта должна быть достаточно гибкой, чтобы допускать исключения в отношении тех организаций, чьи правила более не могут рассматриваться в качестве элемента международного права.

23. Независимо от того, считаются ли правила организации частью международного права, они могут включать в себя конкретные положения о нарушениях обязательств, в том числе установлении самого факта нарушения. В проект статей следует включить положения о существовании специальных норм. Вместе с тем для этой цели может оказаться достаточно включения одного заключительного положения, охватывающего все аспекты.

24. Исходя из вышеизложенных соображений, в четырех проектах статей следует учесть возможность нарушения международного обязательства. Предлагаются следующие формулировки:

Статья 8

Наличие нарушения международного обязательства

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

2. Предшествующий пункт распространяется также в принципе на нарушение обязательства, установленного правилом организации.

²⁸ Решение от 15 июля 1964 года, дело 6/64, *European Court Reports* (1964), p. 585.

Статья 9**Международное обязательство, находящееся в силе для международной организации**

Никакое деяние международной организации не является нарушением международного обязательства, если это обязательство не связывает данную международную организацию во время совершения деяния.

Статья 10**Продолжительность нарушения международного обязательства**

1. Нарушение международного обязательства деянием международной организации, не носящим длящегося характера, происходит в момент совершения деяния, даже если его последствия продолжаются.
2. Нарушение международного обязательства деянием международной организации, носящим длящийся характер, продолжается в течение всего срока длительности деяния и остается несоответствующим международному обязательству.
3. Нарушение международного обязательства, требующего от международной организации предотвратить определенное событие, происходит в момент, когда происходит данное событие, и продолжается в течение всего срока длительности этого события и остается несоответствующим этому обязательству.

Статья 11**Нарушение, представляющее собой составное деяние**

1. Нарушение международной организацией международного обязательства посредством серии действий или бездействия, определяемых в совокупности как противоправные, происходит в момент, когда происходит то действие или бездействие, которое, взятое вместе с другими действиями или бездействием, является достаточным, чтобы составить международно-противоправное деяние.
2. В этом случае нарушение продолжается в течение всего периода, начинающегося с первого из действий или бездействия в данной серии, и длится до тех пор, пока такие действия или бездействие повторяются и остаются несоответствующими международному обязательству.

III. Ответственность международной организации в связи с деянием государства или другой организации

25. В главе IV части первой проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния предусмотрены определенные случаи, в которых государство считается ответственным за поведение, которое можно присвоить другому государству²⁹. В статьях 16–18 этой главы указаны случаи, в которых государство «помогает или содействует» другому государству или «руководит другим государством и осуществляет контроль над ним в соверше-

²⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/56/10 и Corr.1), глава IV, раздел E.1, пункт 76.*

нии последним международно-противоправного деяния», либо «принуждает другое государство к совершению какого-либо деяния, если такое деяние в случае отсутствия принуждения являлось бы международно-противоправным деянием принуждаемого государства».

Ответственность государства, которое помогает или содействует, руководит и осуществляет контроль или принуждает другое государство, признается при условии осознания обстоятельств международно-противоправного деяния. Дополнительным условием присвоения ответственности является связанность обоих государств нарушенным обязательством. Это последнее условие не указано в отношении принуждающего государства.

26. Хотя в статьях об ответственности государств прямо не предусмотрено, что государства могут помогать или содействовать, руководить или осуществлять контроль или принуждать международную организацию к совершению международно-противоправного деяния, как представляется, эти случаи аналогичны случаям, о которых идет речь в вышеупомянутых статьях³⁰. Даже если данный проект, как указано в пункте 2 статьи 1, распространяется также на «ответственность государства за международно-противоправное деяние международной организации»³¹, представляется нецелесообразным включать в проект положение, имеющее целью расширить сферу охвата статей 16–18 об ответственности государств для учета случаев, когда сторона, которой оказывается помощь или содействие, которой осуществляется руководство и над которой осуществляется контроль или которая принуждается государством, представляет собой не другое государство, а международную организацию. Эта экстраполяция легко достигается путем проведения аналогии со статьями, касающимися ответственности государств. Представляется предпочтительным отложить для дальнейшего анализа, который будет конкретно посвящен проблеме международной ответственности государств за поведение организации, членами которой они являются³², вопрос о том, распространяются ли случаи, предусмотренные в вышеупомянутых статьях, также на государства, действующие в качестве членов в рамках международной организации³³.

27. В настоящем проекте статей необходимо отразить случаи, когда международная организация помогает или содействует, руководит или осуществляет контроль или принуждает другую организацию или государство к совершению международно-противоправного деяния. Нет никаких оснований для разграничения для целей международной ответственности случаев, например, государства, помогающего другому государству, и организации, помогающей другой организации или государству в совершении международно-противоправного

³⁰ P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op. cit. (см. сноску 13 выше), pp. 468–469.

³¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 10 (A/59/10)*, глава V, раздел C, пункт 71.

³² Этому вопросу будет посвящен четвертый доклад об ответственности международных организаций.

³³ Данный вопрос недавно рассматривался М.К. Цваненбургом в работе M.C. Zwanenburg, *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations and North Atlantic Treaty Organization Peace Support Operations* (Leiden diss., 2004), pp. 102–103.

деяния³⁴. То же самое в целом относится и к случаям руководства и осуществления контроля и к случаю принуждения. Данное утверждение, как представляется, подразумевает целесообразность принятия формулировок, сходных со статьями об ответственности государств. Как отмечалось в предыдущем разделе настоящего доклада в отношении нарушения международного обязательства, существует мало оснований для изменения уже принятых формулировок статей об ответственности государств, за исключением замены указания на государство, которое будет нести международную ответственность, указанием на международную организацию. То же самое должно относиться и к положению в статьях об ответственности государств (статья 19), с тем чтобы рассматриваемая в настоящее время глава «не затрагивала международной ответственности, вытекающей из других положений этих статей, ни государства, которое совершает соответствующее деяние, ни любого другого государства». В этом случае также необходимо будет заменить указание на государства указанием на международные организации.

28. Практика, относящаяся к международной ответственности международных организаций в случаях такого характера, является ограниченной. Тем не менее нельзя полностью исключать вероятность случаев, в которых ответственность международной организации может возникать в обстоятельствах, соответствующих тем, которые были предусмотрены в отношении государств. Например, международная организация может нести ответственность за оказание государству помощи посредством финансовой поддержки или иным путем в осуществлении проекта, который приводит к нарушению прав человека определенных затрагиваемых физических лиц³⁵. Если считать, что Силы для Косово (СДК) являются международной организацией, то пример руководства и осуществления контроля со стороны организации в совершении предположительно противоправных деяний был приведен правительством Франции в заявленных им предварительных возражениях в деле *Законность применения силы (Югославия против Франции)*, где оно отметило в отношении СДК:

«НАТО несет ответственность за «руководство» СДК, а Организация Объединенных Наций — за «контроль» над ними»³⁶.

³⁴ В докладе под названием «Ответственность международных организаций», который был представлен на Берлинской конференции 2004 года Ассоциацией международного права, содержалось следующее положение:

«Международная организация также совершает международно-противоправное деяние, когда она помогает или содействует государству или другой международной организации в совершении международно-противоправного деяния этим последним государством или организацией».

(*International Organizations Law Review*, vol. 1 (2004), p. 221 at p. 258).

³⁵ И. Ф. И. Шихата (I.F.I. Shihata, "Human Rights, Development and International Financial Institutions", *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8 (1992–1993), p. 27) был рассмотрен другой случай, а именно заем, непосредственно не предназначенный для проекта, с которым сопряжено нарушение прав человека, и сделан вывод, что «соглашение о предоставлении займа стране, которая нарушает такие права, само по себе не является нарушением какой-либо нормы защиты прав человека, либо, в данном случае, попустительством нарушениям таких прав».

³⁶ Предварительные возражения, пункт 45. Аналогичная точка зрения применительно к отношениям между Организацией Североатлантического договора и СДК была высказана А. Пелле (A. Pellet, "L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou

В качестве гипотетического примера принуждения можно привести ситуацию, в которой международная финансовая организация требует соблюдения строгих условий при предоставлении существенно важного займа, тем самым принуждая получающее заем государство нарушать свои обязательства по отношению к другому государству или определенным физическим лицам. В своем письме в Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций Генеральный юрисконсульт МВФ сослался на

«сообщения о том, что МВФ был назван одним из ответчиков в судебном иске, возбужденном в Румынии профсоюзной организацией, которая пожаловалась на то, что МВФ навязал экономическую политику, приведшую к обнищанию румын»³⁷.

29. В практической юриспруденции имеется значительное количество разнообразных случаев, когда затрагивается вопрос ответственности международной организации за поведение ее членов. Такие случаи, как представляется, невозможно полностью отнести к какой-либо одной из трех категорий, охватываемых статьями 16–18 об ответственности государств.

30. Когда международная организация имеет право принимать решения, имеющие обязательную силу для государств-членов, осуществление таких решений государствами-членами может приводить к возникновению противоправного деяния. Если государства-члены имеют при этом достаточную свободу действий для того, чтобы выполнить такое решение, не нарушая международное обязательство, организация не может считаться ответственной за противоправное деяние³⁸. Этим, вероятно, объясняется то, почему в связи с иском о возмещении расходов по грузообработке, понесенных компанией в ходе инспекции судна, которая проводилась в Джибути в период действия эмбарго на поставки оружия в Сомали, помощник Генерального секретаря, Департамент операций по поддержанию мира, утверждал:

«Ответственность за соблюдение эмбарго, введенных Советом Безопасности, несут государства-члены, которые соответственно отвечают за покрытие расходов, связанных с любой конкретной мерой, которую они считают необходимой для обеспечения выполнения эмбарго»³⁹.

des États membres”, in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 193 at. p. 199.

³⁷ A/CN.4/545, раздел II.I. Как указывается в приложении к письму, в апреле 2002 года «Апелляционный суд Бухареста отказался признать свою компетенцию».

³⁸ Такая ситуация возникла бы, если бы «просьба международной организации сама по себе не содержала призыв к неправомерному поведению, которое осуществило государство-член» (заявление Российской Федерации, A/C.6/59/SR.23, пункт 23). В заявлении Франции (A/C.6/59/SR.22, пункт 13) шла речь о том, «насколько широкую свободу действий получило государство согласно просьбе организации». В докладе Ассоциации международного права “Accountability of International Organizations” («Подотчетность международных организаций») (см. сноску 34, стр. 261) имеется следующее замечание:

«Государство-член будет нести отдельную ответственность за осуществление правомерного деяния международной организации, если государство в процессе такого осуществления нарушает нормы международного права, которые оно обязано соблюдать».

³⁹ *United Nations Juridical Yearbook* (1995), p. 464 at p. 465. Обыск проводился властями Соединенных Штатов и Джибути и не привел к обнаружению каких-либо запрещенных товаров.

31. Другой сценарий возник бы, если бы санкционированное поведение с необходимостью предполагало совершение противоправного деяния. В этом случае также наступала бы ответственность организации. Как указывалось в заявлении Дании, сделанном от имени пяти стран Северной Европы:

«Представляется важным определить момент, начиная с которого можно считать, что у государства-члена оказалось столь мало «возможностей для маневра», что было бы неразумно привлекать исключительно его к ответственности за определенное поведение»⁴⁰.

Возможное наличие ответственности организации, как представляется, зависит от того, действительно ли имеющее обязательную силу решение организации требует совершения противоправного деяния, либо такое противоправное деяние является лишь одним из возможных вариантов выполнения решения, из которых государство-член может выбирать⁴¹.

32. Применение вышеупомянутого критерия в конкретных случаях может оказаться затруднительным. Примером такой ситуации может служить рассматриваемое Европейским судом по правам человека дело *Босфор*. Это дело связано с арестом летательного аппарата властями Ирландии во исполнение постановления Европейского сообщества, принятого для выполнения резолюции Совета Безопасности. Правительство Ирландии утверждало, что оно «все-го лишь действовало в качестве агента Европейского сообщества и косвенно Организации Объединенных Наций», тогда как истец утверждал, что государство-ответчик «сохраняло в том, каким образом оно осуществляло свои обязательства перед Европейским сообществом, определенную степень гибкости в

⁴⁰ A/C.6/59/SR.22, пункт 66. В докладе Ассоциации международного права под названием «Подотчетность международных организаций» (см. сноску 34, стр. 261) говорится:

«Государство-член будет нести отдельную ответственность за осуществление правомерного деяния международной организации, если государство в процессе такого осуществления нарушает нормы международного права, которые оно обязано соблюдать».

⁴¹ Ж.П. Риттер, (J.P. Ritter, "La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale", *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 427 at p. 441) и П. Кляйн (P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op. cit. (см. сноску 13 выше), p. 386) утверждают, что организация не понесет ответственности, если государство-член выполнило решение организации в соответствии с ее собственными инструкциями и под ее контролем. Д. Франк (D. Frank, *Verantwortlichkeit für die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention durch internationale Organisationen* (Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1999), p. 275) придает значение элементу выбора, который может быть у государства-члена при осуществлении имеющего обязательную силу решения организации. Кроме того, Т. Стин (T. Stein, "Kosovo and the International Community. The Attribution of Possible Internationally Wrongful Acts: Responsibility of NATO or of its Member States?", in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community: A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 181 at p. 184) полагает, что, когда «организация предписывает или приказывает своим членам выполнить решение организации, ключевым фактором ... для определения ответственности за имплементирующее деяние является то, в какой мере члены организации имели свободу действий в выборе средства осуществления решения». Рассматривая этот вопрос с точки зрения ответственности государств-членов, М. Хирш (M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations towards Third Parties: Some Basic Principles* (Dordrecht/London: Nijhoff, 1995), p. 87) и Ф. Вакас Фернандес (F. Vacas Fernández, *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas* (Madrid: Dykinson, 2002), p. 120) также придают особое значение критерию свободы выбора.

плане соблюдения прав человека и свободы действовать соответствующим образом» и что «осуществление могло включать в себя такие более традиционные меры, как требование компенсации». В своем решении о приемлемости заявления Европейский суд отложил принятие решения по данному вопросу:

«Суд должен... рассмотреть, можно ли считать оспариваемые деяния подпадающими под юрисдикцию Ирландии по смыслу статьи 1 Конвенции, если это государство утверждает, что оно было обязано принять меры в соответствии с непосредственно действующим и обязательным положением Европейского сообщества. Вместе с тем Суд считает, что он не располагает существенной информацией для вынесения решения по данному делу»⁴².

33. Следует отметить, что в этом решении Европейский суд по правам человека предусмотрел лишь освобождение от ответственности данного государства и не рассматривал вопрос об ответственности международной организации. Это явно объясняется отсутствием у Суда компетенции *ratione personae* в отношении любой стороны, помимо государств — участников Европейской конвенции о правах человека. По этой же причине Европейская комиссия по правам человека также не смогла рассмотреть вопрос об ответственности Европейского сообщества в деле «М. энд Ко.» против Германии⁴³, а Европейский суд по правам человека — принять решение в деле *Кантони против Франции*⁴⁴, деле *Мэттьюз против Соединенного Королевства*⁴⁵ и деле «Сенатор Лайнз» против Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Португалии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Финляндии, Франции и Швеции⁴⁶. Аналогичным образом, Комитет по правам человека заявил, что сообщение, касающееся поведения Европейского патентного бюро, является неприемлемым, поскольку

«жалоба автора в любом случае не может истолковываться как входящая в юрисдикцию Нидерландов или любого другого государства — участника

⁴² Четвертый раздел, решение о приемлемости заявления № 45036/98, 13 сентября 2001 года. Резюме аргументации сторон заимствовано из текста решения. Мнение, согласно которому дело *Босфор* главным образом посвящено тому, каким образом государство-ответчик выполнило меру, предписанную Сообществом, см. в: G. Cohen-Jónathan, «Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000), *Annuaire français de droit international*, vol. 46 (2000), p. 614 at pp. 619–620.

⁴³ Решение от 9 февраля 1990 года, заявление № 13258/87, *Decisions and Reports*, vol. 64, p. 138.

⁴⁴ Решение от 15 ноября 1996 года, *Reports of Judgments and Decisions* (1996-V), p. 1614. Это дело связано с предполагаемым нарушением французским статутом, посредством которого осуществляются директивы Европейского сообщества, принципа, согласно которому только закон может определять состав преступления (*nullum crimen sine lege*). Согласно соответствующей директиве вводить штрафные санкции было не обязательно. В любом случае, Суд решил, что этот принцип нарушен не был.

⁴⁵ Решение от 18 февраля 1999 года, *Reports of Judgments and Decisions* (1999-I), p. 251. Суд решил, что значимым документом был не «обычный» акт Сообщества, а ... договор, входящий в правовой порядок Сообщества» (стр. 266, пункт 33). Суд также отметил (стр. 265, пункт 32), что: «акты Европейского сообщества как таковые не могут оспариваться в Суде, поскольку Европейское сообщество не является одной из договаривающихся сторон».

⁴⁶ Решение Большой палаты от 10 марта 2004 года, не опубликовано.

Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему»⁴⁷.

Еще одним случаем, когда предположительно противоправное поведение было санкционировано международной организацией, однако вопрос об ответственности этой организации вряд ли будет изучаться, связан с предстоящим разбирательством в Совете Международной организации гражданской авиации вопроса о стандартах шума для летательных аппаратов. Совет не уполномочен рассматривать вопрос об ответственности Европейского сообщества, хотя государства-члены, против которых подано заявление, всего лишь осуществляют постановление Европейского сообщества⁴⁸.

34. Вопросы ответственности Европейского сообщества за поведение государств-членов обсуждались Европейским судом. Однако решения этого Суда по данному вопросу не имеют столь важного значения для целей настоящего доклада, поскольку анализ был произведен исключительно на основе законодательства Европейского сообщества и отразил тенденцию к присвоению ответственности лишь одной из сторон: той стороне, которая в данном случае была сочтена совершившей без какого-либо принуждения противоправное деяние. Так, в деле *Крон против Комиссии* Европейский суд постановил, что:

«противоправное поведение, на которое ссылается заявитель в обоснование своего требования о компенсации, должно присваиваться не федеральному учреждению (Bundesanstalt), которое обязано выполнять инструкции Комиссии, а самой Комиссии»⁴⁹.

Такой же подход применительно также к отношениям между Европейским сообществом и Организацией Объединенных Наций был использован Судом первой инстанции в его решении по делу *«Дорш консалт» против Совета и Комиссии*. Этот Суд заявил:

«приводимый ущерб в конечном итоге не может быть обусловлен правилом № 2340/90, а должен быть обусловлен (что фактически Совет и утверждает) резолюцией № 661 (1990) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, которой было введено эмбарго на торговлю с Ираком»⁵⁰.

Единственным результатом этого решения было освобождение Европейского сообщества от ответственности по законодательству Европейского сообщества.

⁴⁷ Решение от 8 апреля 1987 года, сообщение № 217/1986, *Х.в.д.П. против Нидерландов*, A/42/40, стр. 196, пункт 3.2.

⁴⁸ См. “Oral Statements and comments on the US response” («Устные заявления и комментарии по ответу США»), представленные 15 ноября 2000 года от имени государства — члена Европейского союза, A/CN.4/545, приложение № 18.

⁴⁹ Решение от 26 февраля 1986 года, дело 175/84, *European Court Reports* (1986), p. 753, at p. 768, para. 23. Подход Европейского суда к распределению ответственности путем ее присвоения либо Европейскому сообществу, либо государству-члену, но не обеим сторонам, даже когда имеются основания для одновременного присвоения ответственности, был отмечен в работе “Revue générale de droit international public”, vol. 92 (1988), p. 63 at p. 89.

⁵⁰ Решение от 28 апреля 1998 года, дело T-184/95, *European Court Reports* (1998-II), p. 667 at p. 694, para. 73.

35. Хотя вопрос об ответственности международной организации за поведение, требуемое этой организацией от своих государств-членов, не рассматривался судебными или иными органами ни в одном из нескольких дел, упомянутых в предыдущих пунктах, этот вопрос явно имеет важное значение и должен быть рассмотрен в настоящей работе. Одним из возможных решений являлось бы присвоение международной организации ответственности в том случае, если она осуществляет руководство и контроль при совершении государством-членом противоправного деяния. Понятие контроля было бы в этом случае расширено и охватывало бы «нормативный» контроль⁵¹. Это не соответствовало бы мнению Комиссии, отраженному в ее комментарии к статье 17 об ответственности государств, где формулировка «руководит и осуществляет контроль» интерпретируется как означающая фактический контроль. Тогда Комиссия заявила:

«слова «осуществляет контроль» относятся к случаям решающего влияния в отношении совершения противоправного деяния, а не просто к осуществлению общего наблюдения и тем более не к случаям простого влияния или какой-либо связанности. Аналогичным образом, слово «руководит» не предполагает простого подстрекательства или побуждения, а несет смысл фактического управления оперативного характера»⁵².

Возможны случаи, в которых полномочие организации обязывать государства-члены выполнять ее решения подкрепляются элементами, обеспечивающими исполнение этих решений, в результате чего нормативный контроль по сути дела означает фактический контроль. Однако это нельзя считать признаком, характерным для всех организаций, уполномоченных обязывать свои государства-члены.

36. Как бы там ни было, имеется один существенный элемент, затрудняющий признание в качестве решения концепции, согласно которой ответственность международной организации за поведение, которое обязаны осуществлять государства-члены в связи с решением, принятым организацией, зависит от руководства и контроля. В соответствии со статьей 17 об ответственности государств поведение должно быть противоправным как для организации, осуществляющей руководство и контроль, так и для организации и государства, чье поведение управляется и контролируется. Это второе условие исключает возможность присвоения ответственности за определенное событие организации, использующей свое полномочие обязывать государства-члены для того, чтобы заставить их уклониться от одного из своих международных обязательств. Организация может добиваться этого, требуя от государств-членов, не связанных обязательством, осуществить определенное поведение, которое не может правомерно осуществить сама организация. Как заявил представитель Австрии:

⁵¹ В соответствии с заявлением Европейского союза (A/C.6/59/SR.21, пункт 19), «с учетом специфики Европейского сообщества актуальнее подходить к вопросу с точки зрения эффективного юридического контроля». Мнение, согласно которому Европейское сообщество осуществляет «окончательный контроль» (“control último”) над береговой охраной государств-членов в вопросах рыболовства, см. в F.J. Carrera Hernández, *Política pesquera y responsabilidad internacional de la Comunidad europea* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1995), p. 198.

⁵² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 и исправление (A/56/10 и Corr.1), стр. 160.*

«Нельзя допускать, чтобы международная организация могла уклоняться от ответственности путем делегирования своих функций «субподрядчикам»⁵³.

Это означает, что международная организация должна привлекаться к ответственности, если деяние, которое было бы противоправным, если бы его совершила сама организация, фактически было совершено государством-членом на основании обязательного решения организации. Возможность потребовать от государств-членов совершения определенного действия позволяет, иными словами, организации добиваться косвенными методами того, что прямо запрещено.

37. Если организация обязует государство-член осуществить определенное поведение с целью уклониться от соблюдения международного обязательства, то критерий знания обстоятельств международно-противоправного деяния, который также включен в статью 17 об ответственности государств, как представляется, не имеет значения.

38. То, что касается отношений между международной организацией и ее государствами-членами, явно справедливо и в тех случаях, когда организация имеет право обязать другую организацию, являющуюся ее членом.

39. До настоящего момента рассматривались только решения, имеющие обязательную силу. Перейдем к вопросу о том, может ли организация привлекаться к ответственности также тогда, когда она санкционирует или рекомендует поведение, осуществляемое государством-членом или организацией-членом⁵⁴. Действительно, когда рекомендация или санкция предоставляется государству-члену, ее выполнение не является обязательным, вследствие чего такое государство вправе воздержаться от санкционированного или рекомендованного поведения. Вместе с тем возможны обстоятельства, в которых организации все же может присваиваться ответственность.

40. Следует сразу же провести следующее разграничение. Государству-члену может быть предоставлена санкция добиваться достижения своих собственных интересов. В качестве примера можно привести поставки газа фреона в Ирак, разрешенные Комитетом по санкциям в соответствии с резолюцией 661 (1990) Совета Безопасности и поправками, внесенными резолюцией 687 (1991). Утверждалось, что эти поставки производились экспортирующим государством в нарушение Монреальского протокола о веществах, разрушающих озоновый слой⁵⁵. Поставки, как очевидно, отражали лишь интересы экспортирующего государства и Ирака, а не организации. Поэтому они не повлекли за собой ответственность Организации Объединенных Наций.

41. Если же санкция или рекомендация предоставляется в интересах организации, то организация в определенной мере оказывается вовлеченной. Хотя го-

⁵³ A/AC.6/59/SR.22, пункт 24.

⁵⁴ Концепция, согласно которой организация может признаваться ответственной также за поведение государства-члена, которое было явно санкционировано, нашла поддержку в заявлениях Китая (A/C.6/59/SR.21, пункт 43), Сингапура (A/C.6/59/SR.22, пункт 58), Австрии (там же, пункт 24), Беларуси (там же, пункт 44), Испании (там же, пункт 50), Дании от имени пяти стран Северной Европы (там же, пункт 66), Новой Зеландии (A/C.6/59/SR.23, пункт 11) и Мексики (там же, пункт 27).

⁵⁵ Юридический ежегодник Организации Объединенных Наций (1994 год), стр. 535–536.

сударства-члены не были связаны обязательством, организация могла бы ожидать от них позитивной реакции того или иного характера. Государства-члены, реагирующие на рекомендацию или санкцию, предоставленную организацией, действовали бы в интересах организации. Это не означает, что санкционированное или рекомендованное поведение всегда повлечет за собой ответственность организации. Это зависело бы от характера рекомендованного или санкционированного поведения. Ответственность была бы обоснованной только в том случае, если рекомендуемое или санкционированное деяние фактически имело место и представляло бы собой нарушение обязательства организации, если бы организация сама совершила такое деяние. Возможность того, что государства-члены могут нарушить другое международно-правовое обязательство, осуществляя требуемое или рекомендуемое поведение, сама по себе не имеет значения для присвоения ответственности организации. Иными словами, ответственность организации зависит от того, в какой мере она была вовлечена в само деяние⁵⁶.

42. С учетом вышеизложенного вывода следующее утверждение, содержащееся в письме Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 11 ноября 1996 года на имя премьер-министра Руанды, можно было бы снабдить небольшой оговоркой:

«что касается «Операции „Бирюза“», то, хотя она и была «санкционирована» Советом Безопасности, сама операция проводилась под национальным командованием и управлением и не являлась операцией Организации Объединенных Наций. Поэтому Организация Объединенных Наций не несет международной ответственности за действия и бездействие, которые могут быть присвоены «Операции „Бирюза“»⁵⁷.

Вышеизложенное утверждение подразумевает, что санкционированное поведение не содержит какого-либо нарушения международного обязательства со стороны организации. То же самое относится и к формулировке, содержащейся в докладе Генерального секретаря о финансировании операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира:

«Международная ответственность Организации Объединенных Наций в связи с боевыми действиями сил Организации Объединенных Наций зиждется на том предположении, что данная операция осуществляется под исключительным командованием и управлением Организации Объединенных Наций. В случаях проведения операции, санкционированной в соответствии с главой VII под национальным командованием и управлением, международная ответственность за действия сил ложится на государство или государства, проводящие операцию»⁵⁸.

43. Случай, когда международная организация вынуждает другую сторону к определенному поведению, не идентичен случаю, когда организация санкционирует или рекомендует такое поведение. Юрисконсульт ВОИС заявил, что:

⁵⁶ Важное значение обстоятельств было подчеркнуто в заявлениях Италии (A/C.6/59/SR.21, пункт 32), Японии (там же, пункт 57), Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (A/C.6/59/SR.22, пункт 33), Дании от имени пяти стран Северной Европы (там же, пункт 66) и Кубы (A/C.6/59/SR.23, пункт 25).

⁵⁷ Неопубликованное письмо.

⁵⁸ A/51/389, пункт 17.

«если определенное поведение, осуществляемое государством-членом во исполнение просьбы международной организации, представляется нарушением международного обязательства как этого государства, так и этой организации, то данная организация также должна нести международную ответственность. Степень ответственности организации должна быть намного меньше, если противоправное поведение государства было лишь санкционировано, а не затребовано организацией»⁵⁹.

Ясно также и то, что, когда помощь в совершении противоправного деяния влечет за собой ответственность организации, объем помощи может быть разным, и это будет влиять на степень ответственности. Однако, поскольку степень ответственности связана с содержанием ответственности, а не с ее наличием, этот вопрос должен рассматриваться на более позднем этапе настоящего исследования.

44. С учетом изложенных выше соображений представляется возможным предложить подготовить помимо четырех статей, соотносящихся с проектами статей 16–19 об ответственности государств, еще одну статью, с тем чтобы охватить случаи, в которых ответственность международной организации возникает в связи с тем, что в противном случае она уклонилась бы от выполнения международного обязательства, предложив государствам-членам осуществить определенное поведение, которое было бы запрещено самой организацией. Предлагаются следующие проекты статей:

Статья 12

Помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния

Международная организация, которая помогает или содействует государству или другой международной организации в совершении таким государством или организацией международно-противоправного деяния, несет международную ответственность за это, если:

- а) данная организация делает это, зная об обстоятельствах международно-противоправного деяния; и
- б) деяние являлось бы международно-противоправным в случае его совершения этой организацией.

Статья 13

Руководство и контроль в совершении международно-противоправного деяния

Международная организация, которая руководит государством или другой международной организацией и осуществляет контроль над ним или над ней в совершении им или ею международно-противоправного деяния, несет международную ответственность за данное деяние, если:

- а) данная организация делает это, зная об обстоятельствах международно-противоправного деяния; и

⁵⁹ См. сноску 22 выше. Аналогичная точка зрения была отражена в заявлениях Китая (A/C.6/59/SR.21, пункт 43) и Беларуси (A/C.6/59/SR.22, пункт 44).

б) деяние являлось бы международно-противоправным в случае его совершения данной организацией.

Статья 14

Принуждение государства или другой международной организации

Международная организация, которая принуждает государство или другую международную организацию к совершению какого-либо деяния, несет международную ответственность за данное деяние, если:

а) такое деяние, если бы не принуждение, являлось бы международно-противоправным деянием принуждаемого государства или международной организации; и

б) принуждающая международная организация делает это, зная об обстоятельствах этого деяния.

Статья 15

Действие предыдущих статей

Статьи 12–14 не затрагивают международной ответственности ни государства или международной организации, которое или которая совершает соответствующее деяние, ни любого другого государства или международной организации.

Статья 16

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

1. Международная организация несет международную ответственность, если:

а) она принимает решение, обязующее государство-член или международную организацию совершить деяние, которое являлось бы международно-противоправным деянием, если бы оно было совершено непосредственно принявшей решение, рекомендацию или санкцию организацией; и

б) данное деяние совершено.

2. Международная организация несет международную ответственность, если она санкционирует совершение государством-членом или международной организацией деяния, которое было бы международно-противоправным, если бы оно было совершено санкционирующей организацией непосредственно, или рекомендует совершение такого деяния, при условии, что:

а) деяние осуществляется в интересах этой организации; и

б) данное деяние совершено.

3. Предыдущие пункты распространяются также на случаи, когда государство-член или международная организация не совершает действий в нарушение одного из его или ее международных обязательств, и вследствие этого не несет международной ответственности.