

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
1 May 2007
Russian
Original: English

Комиссия международного права**Пятьдесят девятая сессия**

Женева, 7 мая — 8 июня

и 9 июля — 10 августа 2007 года

Ответственность международных организаций**Комментарии и замечания, полученные от международных организаций****Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций	5
A. Общие соображения	5
Европейская комиссия	5
Международный валютный фонд	5
Организация по запрещению химического оружия	6
B. Проект статьи 3 — Общие принципы	7
Международный валютный фонд	7
C. Проект статьи 8 — Наличие нарушения международно-правового обязательства	8
Международный валютный фонд	8
D. Проект статьи 11 — Нарушение, состоящее из составного деяния	9
Международный валютный фонд	9
E. Ответственность международной организации в связи с деянием государства или другой международной организации — Общие соображения	10
Международный валютный фонд	10
F. Проект статьи 12 — Помощь или содействие в совершении международно противоправного деяния	11



	Международный валютный фонд	11
G.	Проект статьи 13 — Руководство и контроль в совершении международно противоправного деяния	12
	Международный валютный фонд	12
H.	Проект статьи 14 — Принуждение государства или другой международной организации	13
	Международный валютный фонд	13
I.	Проект статьи 15 — Решения, рекомендации и разрешения, адресованные государствам-членам и международным организациям	14
	Международный валютный фонд	14
J.	Обстоятельства, исключающие противоправность, — общие соображения	16
	Европейская комиссия	16
K.	Проект статьи 17 — Согласие	17
	Европейская комиссия	17
	Международный валютный фонд	17
L.	Проект статьи 18 — Самооборона	18
	Европейская комиссия	18
	Международный валютный фонд	18
M.	Проект статьи 19 — Контрмеры	18
	Международный валютный фонд	18
N.	Проект статьи 21 — Бедствие	19
	Европейская комиссия	19
	Организация по запрещению химического оружия	19
O.	Проект статьи 22 — Состояние необходимости	20
	Европейская комиссия	20
	Международный валютный фонд	20
P.	Ответственность государства в связи с деянием международной организации — общие соображения	21
	Европейская комиссия	21
Q.	Проекты статей 25 и 26	21
	Международный валютный фонд	21
R.	Проект статьи 27 — Принуждение международной организации со стороны государства	22
	Международный валютный фонд	22

S.	Проект статьи 28 — Международная ответственность в случае наделения компетенцией международной организации	23
	Европейская комиссия	23
	Международный валютный фонд	24
T.	Проект статьи 29 — Ответственность государства, являющегося членом международной организации, за международно противоправное деяние этой организации	26
	Европейская комиссия	26
	Организация по запрещению химического оружия	27
U.	Конкретные вопросы, затронутые в главе III.B, доклада Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии	27
1.	Обязательство членов международной организации предоставлять компенсацию стране, потерпевшей ущерб	27
	Международный валютный фонд	27
	Организация по запрещению химического оружия	28
2.	Обязательство сотрудничать в случае серьезного нарушения международной организацией обязательства по императивной норме общего международного права	29
	Международный валютный фонд	29
	Организация по запрещению химического оружия	32

I. Введение

1. На своей пятьдесят пятой сессии Комиссия международного права обратилась к Секретариату с просьбой ежегодно направлять главу своего доклада, посвященную теме «Ответственность международных организаций», международным организациям в целях получения от них комментариев¹. В соответствии с этой просьбой отдельным международным организациям было предложено представить свои комментарии по соответствующим разделам докладов Комиссии за 2003, 2004, 2005 и 2006 годы². Недавно Комиссия просила прокомментировать главу VII своего доклада за 2006 год³ и вопросы, вызывающие особый интерес и сформулированные в пунктах 27 и 28 этого доклада⁴.

2. По состоянию на 30 апреля 2007 года комментарии были получены от следующих трех международных организаций (даты представления указываются в скобках): Европейской комиссии (18 декабря 2006 года); Международного валютного фонда (12 марта 2007 года); Организации по запрещению химического оружия (8 января 2007 года). Эти комментарии сгруппированы по темам и воспроизводятся в разделе II, ниже. Дополнительные представленные материалы будут воспроизведены в добавлениях к настоящему докладу.

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 10 (A/58/10), пункт 52.*

² Письменные комментарии международных организаций, полученные до 12 мая 2006 года, содержатся в документах A/CN.4/545, A/CN.4/556 и A/CN.4/568 и Add.1.

³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10).*

⁴ Пункты 27 и 28 доклада 2006 года гласят следующее:

«27. Комиссия приветствовала бы представление комментариев и замечаний правительствами и международными организациями в отношении проектов статей 17–30, в частности по вопросу об ответственности в связи с наделением компетенций международной организации (проект статьи 28), а также ответственности государства, являющегося членом международной организации, за международно противоправное деяние этой организации (проект статьи 29).

28. Комиссия также приветствовала бы представление правительствами и международными организациями мнений по следующим двум вопросам, которые должны найти отражение в следующем докладе:

а) должны ли члены международной организации, не несущие ответственности за международно противоправное деяние этой организации, нести обязательство предоставить компенсацию стороне, потерпевшей ущерб, в том случае, если упомянутая организация не в состоянии это сделать?

б) в соответствии с пунктом 1 статьи 41 свода статей об ответственности государств за международно противоправные деяния в тех случаях, когда какое-либо государство совершает серьезное нарушение обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права, другие государства должны сотрудничать с целью положить конец правомерными действиями любому серьезному нарушению. В случае совершения подобного нарушения какой-либо международной организацией должны ли государства или другие международные организации нести обязательство сотрудничать с целью положить конец данному нарушению?

II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

A. Общие соображения

Европейская комиссия

Европейская комиссия в значительной степени поддерживает проекты статей 17–24 об обстоятельствах, исключаящих противоправность, однако испытывает определенную озабоченность по поводу некоторых элементов новых проектов статей 28 и 29 в главе об ответственности государства в связи с деяниями международных организаций. Европейская комиссия надеется на то, что Комиссия международного права учтет эту озабоченность.

Международный валютный фонд

Прежде чем обратиться к конкретным статьям, Международный валютный фонд (МВФ) хотел бы вновь остановиться на некоторых из общих моментов, затронутых им ранее и касавшихся подхода Комиссии к этой теме.

Во-первых, МВФ не считает целесообразным полагаться на нормы, касающиеся ответственности государств, при анализе международной ответственности международных организаций. Как признал Международный Суд, международные организации в отличие от государств не обладают общей компетенцией. Международная организация учреждается по соглашению между ее членами с конкретными целями, изложенными в ее уставном документе. Если только само это соглашение не согласуется с международным правом (в случае чего ответственность за неправомерность соглашения должна возлагаться на государства-члены, а не на организацию), вопрос об ответственности организации должен решаться с учетом того, действовала ли она в соответствии с этим соглашением; т.е. того, действовала ли она *ultra vires* или нет. Кроме того, с учетом вышеизложенного, в то время как государства с организационной и функциональной точек зрения одинаковы, полномочия и функции международных организаций будут различаться в зависимости от положений их уставных документов. Эти различия должны учитываться при оценке международной ответственности, связанной с действиями различных организаций.

Во-вторых, когда организация действует согласно положениям своего учредительного документа, такие действия могут быть противоправными по отношению к другой норме международного права, только если другая рассматриваемая норма является либо «императивной нормой» (*jus cogens*) или вытекает из конкретного обязательства, которое несет организация при осуществлении своей деятельности (например, в силу заключения отдельного договора с другим субъектом международного права). Однако по отношению ко всем другим нормам международного права как устав, так и внутренние правила организации будут являться *lex specialis* применительно к ответственности организации и, соответственно, не могут быть отменены *lex generalis*, который включал бы в себя положения проектов статей.

Наконец, МВФ по-прежнему испытывает определенные сомнения относительно основы разрабатываемых предлагаемых норм. Ему известно, что в статье I Положения о Комиссии предусматривается, что «Комиссия имеет своей

целью содействие прогрессивному развитию международного права и его кодификации». Комиссия не указала, представляют ли собой рассматриваемые проекты положений кодификацию существующих принципов или же призваны обеспечить прогрессивное развитие права. Если нынешняя работа основывается на кодификации, то было бы полезным, чтобы Комиссия указала практику, которая кодифицируется в каждом конкретном случае. Однако, если используется второй подход, то МВФ считает важным, чтобы в исследовании были подробно изложены стратегические основания для рекомендаций.

МВФ признает, что эти моменты ранее затрагивались Фондом. Тем не менее, как явствует из анализа ответов Комиссии на представленные ранее комментарии, Комиссия пока не отреагировала на эти общие и основополагающие вопросы. Международный валютный фонд был бы весьма признателен, если бы она сделала это.

Прежде чем прокомментировать проекты статей 17–30, МВФ желает воспользоваться этим случаем, чтобы высказать соображения по некоторым ранее принятым проектам статей в надежде на то, что они будут учтены в ходе будущих чтений Комиссией этих проектов статей. Кроме того, комментарии по этим ранее принятым проектам статей будут также иметь отношение к проектам статей 25–30, по которым в настоящее время запрошены комментарии.

Организация по запрещению химического оружия

Рассматриваемые проекты статей можно условно разделить на две следующие группы: а) адаптированные варианты статей об ответственности государств за международно противоправные деяния (проекты статей 17–27 и 30); и б) статьи, которые содержатся только в настоящем проекте (проекты статей 28–29). Нижеприведенные комментарии сгруппированы соответствующим образом.

В значительной степени тексты проектов статей 17–27 и 30 отличаются от текстов соответствующих статей Комиссии международного права об ответственности государств за международно противоправные деяния в том, что термин «государство» заменен термином «международная организация» (или «организация»), поскольку применительно к вышеупомянутым статьям положение международных организаций значительно не отличается от положения государств. Порой внесены иные коррективы, которые не сопряжены с какими-либо явными трудностями, и в поддержку проектов положений приводится много судебных прецедентов⁵. В тех случаях, когда не приводится информация о практике государств или приводится немного такой информации, по мнению Организации по запрещению химического оружия, не возникает каких-либо споров относительно предмета регулирования того или иного проекта статьи⁶.

Как уже указывалось выше, статьи 28 и 29 содержатся только в проектах статей об ответственности международных организаций за международно противоправные деяния, что в значительной степени объясняет их расплывчатость, временами граничащую с уклончивостью. Разумеется, весьма вероятно, что неопределенность является преднамеренной, однако это не должно приво-

⁵ [Сноска опущена].

⁶ [Сноска опущена].

доть к непонятности. Обобщенность не должна обеспечиваться в ущерб четкости.

В. Проект статьи 3 — Общие принципы⁷

Международный валютный фонд

Из пунктов 8–10 третьего доклада Специального докладчика следует, что поведение, санкционированное в законном порядке в процессе принятия организацией решения, может привести к нарушению обязательств организации⁸. Это предположение основано на мнении Специального докладчика о том, что «трудности, с которыми связано соблюдение этой нормы в процессе принятия политических решений, характерны не только для международных организаций»⁹.

МВФ не может с этим согласиться. Процедуры принятия решений международных организаций являются их собственными законными императивами; они обычно определяются в уставах организаций. Какая бы ни была замешана в принятии конкретных решений политика, соблюдение процедуры принятия решений не является политическим выбором. В отличие от государства международная организация не является суверенной в этом отношении; она является инструментом реализации своего устава.

Как представляется, сделанный Специальным докладчиком акцент на деятельности Организации Объединенных Наций в Руанде и Сребренице является неверным. Например, представляется, что в приведенном докладе по Руанде вопрос об «ответственности» Организации Объединенных Наций рассматривается только с моральной точки зрения. Нигде в докладе не говорится о том, что на Организации Объединенных Наций лежит юридическая ответственность по международному праву. Более того, эти примеры подчеркивают оговорки, ранее высказанные МВФ, например, о том, что Комиссии не следует пытаться использовать практику в таких сферах, как поддержание мира или применение силы, для разработки принципов, которые применялись бы к другим видам деятельности международных организаций, такой, как деятельность в области развития и финансовая деятельность¹⁰.

МВФ желает вновь особо подчеркнуть, что основополагающие параметры, в которые должны укладываться все обязательства международной организации, определяются в соглашении об учреждении организации, поскольку внешние пределы того, что согласовали члены, устанавливаются в этом учредительном документе. Международные организации ограничены в своей правоспособности, и их обязательства неизбежно ограничиваются этой же правоспособностью, так как ее пределы устанавливаются в уставе организации. Этот вопрос также обсуждался в документе, представленном бывшим Генеральным

⁷ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия*, Дополнение № 10 (A/58/10), пункт 53.

⁸ Что касается нашей определенной озабоченности в этой связи, то см., например, документ A/CN.4/545, стр. 6–8.

⁹ Третий доклад Специального докладчика об ответственности международных организаций, A/CN.4/553, стр. 4.

¹⁰ Что касается некоторых предыдущих комментариев Международного валютного фонда в этой связи, то см., например, A/CN.4/545, стр. 6 и 18.

юрисконсульту МВФ Комитету Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам в 2001 году, и МВФ обращает особое внимание Комиссии на этот документ¹¹.

С. Проект статьи 8 — Наличие нарушения международно-правового обязательства¹²

Международный валютный фонд

У МВФ есть два комментария в отношении этого проекта статьи.

Во-первых, возникают чрезвычайно важные вопросы, которые касаются связи между i) положениями этого проекта статей относительно нарушения международного обязательства международной организацией и ii) положениями об этом же деянии согласно правилам организации.

В этой связи в комментариях к проектам статей говорится, что правила организации «не обязательно имеют приоритет перед принципами, излагаемыми в настоящих проектах статей»¹³. МВФ не видит правовой основы под этим утверждением. Ничто в этих проектах статей не дает оснований полагать, что они содержат императивные нормы или даже принципы, которые в настоящее время являются частью общего или обычного международного права.

Если Комиссия пытается содействовать прогрессивному развитию международного права, то сложно понять, как процитированное утверждение позволяет достигнуть этой цели. В самом докладе просматривается значительное расхождение во мнениях по этому вопросу среди членов Комиссии, и это утверждение вносит только неопределенность, которая в настоящее время отсутствует, в отношениях между организациями с точки зрения содержания и применимости правил, регулирующих их действия. Как указывалось выше, а также в комментариях МВФ от 1 апреля 2005 года, МВФ считает, что было бы более целесообразным, чтобы правила организации являлись не только частью международного права, а *lex specialis* по международному праву при определении обязательств международной организации. Кроме того, в международных соглашениях между членами организации и других правилах организации рассматривается исключительная применимость правовых норм, регулирующих их отношения. Тогда будет ясно, что общие принципы, содержащиеся в проектах статей (такие, как *lex generalis*, в той мере, в какой они отражают обязательства всех международных организаций), не будут превалировать над правилами организации в качестве *lex specialis*.

По вышеуказанным причинам МВФ подтверждает свой общий комментарий о том, что факт нарушения международного обязательства международной

¹¹ Francois Gianviti, "Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund", E/C.12/2001/WP.5 (7 мая 2001 года) (обсуждается степень, в которой положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах оказывают юридическое воздействие на МВФ, степень, в которой МВФ обязан содействовать достижению целей Пакта, и степень, в которой МВФ может содействовать достижению этих целей в соответствии со своими статьями Соглашения).

¹² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 205.

¹³ Там же, пункт 206, комментарий к проекту статьи 8, пункт (7).

организацией может устанавливаться только посредством ссылки к правилам организации (кроме исключительных случаев, когда речь идет об императивных нормах общего международного права).

Во-вторых, без ущерба вышеизложенному было бы полезным уточнить необходимость пункта 2 проекта статьи 8. В комментарии говорится, что пункт 2 «призван сказать, что в той мере, в какой обязательство, вытекающее из правил организации, должно рассматриваться как обязательство по международному праву, принципы, изложенные в настоящих проектах статей, применяются»¹⁴. Однако формулировка пункта 1 проекта статьи 8 является достаточной, поскольку она применяется к международным обязательствам независимо от их происхождения и характера. Поэтому, если обязательство, вытекающее из правил организации, должно рассматриваться как обязательство по международному праву, оно уже будет охватываться пунктом 1 проекта статьи 8. Если это так, то пункт 2 проекта статьи 8 должен быть исключен, поскольку он мало чего добавляет. Вопросы, касающиеся применения проекта статьи 8 по отношению к правилам организации, могут быть исчерпывающим образом рассмотрены в комментарии к проектам статей.

D. Проект статьи 11 — Нарушение, состоящее из составного деяния¹⁵

Международный валютный фонд

В проекте статьи 15 статей об ответственности государств, на котором основывается статья 11, рассматриваются составные деяния. Они представляют собой «определенное совокупное поведение, а не отдельно взятые деяния как таковые» и «они вызывают длящиеся нарушения, которые продолжаются по времени с первого из действий или бездействий в серии деяний, составляющих противоправное поведение»¹⁶.

С учетом ограниченной правоспособности международных организаций не совсем ясно, что все международные организации будут нести обязательства, которые могут быть нарушены в результате составных деяний. Поэтому было бы полезным, если бы Комиссия привела примеры конкретных составных деяний и смежных обязательств, предусмотренных в случае международных организаций.

¹⁴ Там же, пункт (6).

¹⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 205.

¹⁶ Там же, *пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментариев к проекту статьи 15, пункт (1).

Е. Ответственность международной организации в связи с деянием государства или другой международной организации — Общие соображения

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд не может согласиться с посылками, лежащими в основе этой главы проектов статей. Эти посылки резюмированы в следующем заявлении из комментария к проектам статей:

«С точки зрения международной ответственности нет каких бы то ни было оснований для проведения различия между случаями международной организации, оказывающей помощь или содействие государству или другой международной организации, и случаями государства, оказывающего помощь или содействие другому государству»¹⁷.

Во-первых, в своих комментариях от 1 апреля 2005 года МВФ в общем виде изложил причины, лежащие в основе мнения о том, что роль международной организации в поведении государства или другой организации по определению отличается от роли одного государства в поведении другого государства¹⁸. Как разъяснялось в вышеизложенных общих комментариях, государства и международные организации коренным образом отличаются в этом отношении. МВФ вновь обращает внимание Комиссии на эти общие соображения и соображения, изложенные в пунктах 13–17 наших комментариев от 1 апреля 2005 года¹⁹.

Во-вторых, как разъяснялось в вышеуказанных общих комментариях МВФ, воздействие и ответственность в связи с ролью международной организации в поведении государства-члена в общем и исключительно регулируются правилами каждой международной организации. Релевантные правила, применимые к каждой международной организации, разнятся по существу. С учетом того, что предпринимается попытка прогрессивного развития общих принципов в этой области, в первую очередь следует исходить из конкретных правил различных международных организаций, а только затем полагаться на положения, которые были заимствованы из сферы отношений между государствами и рассчитаны на исключительное применение к ним.

В-третьих, принцип, согласно которому *lex specialis* имеет преимущественную силу перед *lex generalis*, также применялся бы к таким общим принци-

¹⁷ Там же, *шестидесятая сессия*, Дополнение 10 (A/60/10), пункт 206, комментарий к проекту главы IV, пункт (1).

¹⁸ A/CN.4/556, стр. 51–52.

¹⁹ Там же. В числе прочего, МВФ отметил в этих комментариях, что государства и международные организации редко обладают идентичными или даже аналогичными обязательствами. Поэтому ситуации, предусмотренные в проектах статей 12, 13 и 15, будут возникать редко, а может, и вообще не будут возникать. В качестве примера можно отметить, что соответствующие обязательства МВФ и государств — членов Организации Объединенных Наций применительно к решениям Совета Безопасности по главе VII Устава Организации Объединенных Наций очень отличаются. В то время как государства-члены обязаны выполнять такие решения по Уставу Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций признала и согласилась с МВФ, что единственное обязательство МВФ заключается в «должном учете» таких решений, как об этом говорилось [в разделе V, ниже].

пам. Поэтому конкретные правила организации, регулирующие отношения с государствами-членами, будут превалировать над какими-либо общими принципами об ответственности международных организаций в связи с помощью или содействием, оказываемым государствам в общем.

Наконец, целесообразно отметить, что заявление об отсутствии «каких бы то ни было оснований» для проведения различия между такими случаями, как представляется, противоречит сделанному позднее заявлению Комиссии в комментарии, т.е. заявлению о том, что последствия способности международных организаций воздействовать на поведение государств посредством не имеющих обязательной силы актов «не имеют параллели в отношениях между государствами»²⁰.

Е. Проект статьи 12 — Помощь или содействие в совершении международно противоправного деяния²¹

Международный валютный фонд

По причинам, изложенным в предыдущих пунктах, МВФ не может согласиться с предположением о том, что применение статьи 16 проекта статей об ответственности государств к международным организациям «не вызывает проблем», и он не может согласиться с автоматическим применением статьи 16 проекта статей об ответственности государств по отношению к международным организациям²².

Кроме того, следует особо подчеркнуть, что в соответствии с комментарием к статье 16 проекта статей об ответственности государств термины «помощь или содействие», как они используются в этом проекте статей, связаны с сознательным и преднамеренным предоставлением финансовых или иных ресурсов, которые являются неотъемлемой частью или в значительной степени содействовали совершению рассматриваемого противоправного поведения²³. Ввиду родового характера финансовой помощи такие ссылки в случае финансовой помощи могут означать только помощь, которая обозначена для целей противоправного поведения. Ее следует отличать от помощи и содействия, как эти слова используются в разговорной речи, которые международные организации обычно оказывают своим членам.

Например, МВФ был учрежден, в частности, для оказания финансовой помощи своим членам для содействия решению их проблем в сфере платежного баланса. С учетом своего устава МВФ регулярно оказывает такую финансовую помощь.

С другой стороны, член, получающий финансовую помощь от МВФ, может все же осуществлять противоправное поведение. Ни сам МВФ, ни оказываемая им финансовая помощь не могут исключить возможности такого поведения или значительно способствовать ему. Во-первых, МВФ не может исклю-

²⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 206, комментарий к главе IV, пункт (3).*

²¹ Там же, пункт 205.

²² Там же, пункт 206, комментарий к проекту статьи 12.

²³ Там же, *пятьдесят шестая сессия, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментарий к проекту статьи 16, пункт (5).*

чить возможности такого поведения, поскольку, как разъяснилось в его комментариях к проекту статьи 14 ниже, член всегда имеет реальную возможность не соблюдать условий, на которых МВФ оказывает помощь. Во-вторых, МВФ не может значительно способствовать такому поведению в силу того, что финансовая помощь МВФ конкретно не направлена на то или иное поведение; она оказывается для поддержки экономической программы члена, которая имеет своей целью решение проблем в сфере платежного баланса. Финансовые ресурсы, используемые членом для осуществления конкретного поведения, могут поступать и обычно поступают из различных источников — от налогоплательщиков, внутренних и международных кредиторов и международных доноров. Родовой характер финансовых ресурсов также означает, что финансовая помощь МВФ не может играть существенную роль в осуществлении конкретного противоправного поведения того или иного государства-члена или значительно способствовать ему для целей нынешнего проекта статьи 12²⁴.

Г. Проект статьи 13 — Руководство и контроль в совершении международно противоправного деяния²⁵

Международный валютный фонд

Признавая, что принцип в статье 17 проекта статей об ответственности государств имеет отношение к международным организациям, МВФ испытывает большие трудности в плане широкого распространения сферы охвата этого принципа в комментарии к нынешнему проекту статьи 13. Принятие решения международной организации, которое юридически обязательно для ее государств-членов, это не то же самое, что и руководство и контроль со стороны организации, это все равно, что говорить, что ссылка на обязательное договорное обязательство будет в общем плане представлять собой руководство или контроль по отношению к контрагенту по контракту. Решение международной организации имеет юридически обязательную силу только из-за того, что государство ранее согласилось быть связанным правовым режимом в соответствии с уставом организации. Это обстоятельство просто нельзя приравнять к руководству и контролю со стороны доминирующего государства по отношению к зависимому государству. Поэтому этот принцип руководства и контроля определенно не применим к организациям, таким, как международные финансовые учреждения, которые не способны угрожать силой или ее применять. Этот вопрос дополнительно разъясняется в комментариях Фонда к проекту статьи 15 ниже, и он обращает внимание Комиссии и на эти комментарии.

²⁴ Специальный докладчик также подтверждает это мнение в своем третьем докладе (A/CN.4/553*) посредством ссылки на стр. 14 в сноске 35 на статью Ибрахима Шихаты "Human Rights, Development and International Financial Institutions", *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 8 (1992–1993), p. 27.

²⁵ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 205.

Н. Проект статьи 14 — Принуждение государства или другой международной организации²⁶

Международный валютный фонд

И в этом случае МВФ вынужден выразить оговорки относительно расширения сферы действия принципа, касающегося ответственности государств, в комментарии к проекту статьи 14. Имеющее обязательную силу решение международной организации не может представлять собой принуждение, которое определяется в комментарии к статье 18 об ответственности государств как «не что иное, как поведение, которое оказывает давление на волю [подвергшегося принуждению] государства, не оставляя [ему] при этом никакого реального выбора, кроме как выполнить желание [государства, применяющего принуждение]»²⁷. Поскольку государства-члены признают и принимают участие в процессах принятия решений, МВФ не понимает, как Комиссия могла сделать вывод о том, что обязательные решения международной организации могут приравниваться к принуждению в вышеуказанном смысле. Этот вопрос дополнительно разъясняется в комментариях Фонда к проекту статьи 15, и он обращает внимание Комиссии на эти комментарии.

Кроме того, МВФ не согласен с предположением, содержащимся в пункте 28 третьего доклада Специального докладчика, о том, что условия международного финансового учреждения, касающиеся оказания финансовой помощи государству-члену, когда-либо могут представлять собой принуждение. Ссылка Специального докладчика на сообщение о возбуждении иска против МВФ в Румынии является неуместной; эта провалившаяся попытка возбудить дело против МВФ абсолютно ничего не значит в праве и может только напоминать об извечной изобретательности адвокатов истца. МВФ выражает удовлетворение по поводу того, что Комиссия исключила упоминание об этой дискуссии из своего собственного доклада, однако, тем не менее, он пользуется настоящей возможностью для того, чтобы особо подчеркнуть, что государство-член всегда имеет реальную возможность выбирать между соблюдением условий финансирования МВФ, обращением к другим источникам внешнего финансирования или отказом от любого внешнего финансирования.

В этой связи необходимо подчеркнуть два момента. Во-первых, как разъяснялось в различных публикациях, включая правила Фонда, оказание МВФ финансовой помощи не влечет за собой установления договорных отношений между МВФ и членом, получающим финансовую помощь²⁸. Поэтому неспособность или нежелание того или иного члена выполнять условия для получения такой финансовой помощи не ведет к нарушению обязательства этим членом. Во-вторых, в то время как МВФ в полной мере отвечает перед своими членами за установление и отслеживание условий, на которых предусматривается использование его ресурсов, реагируя на просьбу членов, касающуюся

²⁶ Там же.

²⁷ Там же, *пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментарий к проекту статьи 18, пункт (2).

²⁸ См. например, IMF Guidelines on Conditionality, Decision No. 12864-02/1020, 25 September, 2002, para. 9, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-02/1020>. См. также Joseph Gold, Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice, *IMF Pamphlet Series*, No. 27, (1980), pp. 17–19.

использования таких ресурсов, и определяя эти условия, он «руководствуется принципом, согласно которому на члене лежит главная ответственность за выбор, разработку и проведение в жизнь своей экономической и финансовой политики»²⁹.

I. Проект статьи 15 — Решения, рекомендации и разрешения, адресованные государствам-членам и международным организациям³⁰

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд желает повторить и подтвердить озабоченность и оговорки, выраженные Интерполом и Всемирной организацией здравоохранения, отраженные в докладе Специального докладчика и касающиеся проекта статьи 15, который имеет своей целью привлечение международной организации к ответственности за деяние государства-члена или другой международной организации, совершенное не при помощи или поддержке, не под руководством или контролем первой организации, а исключительно на основе обязательного или необязательного решения, санкции или рекомендации этой организации³¹.

Кроме того, по нижеизложенным причинам МВФ считает, что этот проект статьи должен быть полностью исключен.

Как указывалось в пункте 17 его комментариев от 1 апреля 2005 года, этот проект статьи, как представляется, основан на противоречии, отражающем глубокое заблуждение относительно способности международной организации действовать в нарушение своих международных обязательств.

Если поведение «санкционировано» согласно правилам международной организации, тот факт, что эта организация может правомерно «санкционировать» это поведение, всегда означает, что это поведение не нарушает устава организации. Если поведение не нарушает устава организации, тогда единственный вопрос заключается в том, согласуется ли поведение с другими международными обязательствами организации. Поскольку международная организация создается учредительным документом и ее деятельность, следовательно, в первую очередь регулируется им, другие обязательства международной организации должны согласовываться с этим документом. Как указывалось в общих комментариях выше, из этого следует, что эта ситуация может возникать лишь в случае, когда другое обязательство вытекает из императивной нормы, или в случае конкретного двустороннего обязательства между организацией и другим субъектом международного права.

Противоречие в нынешнем проекте статьи 15 также проявляется в комментарии к этому проекту статьи. Например, в комментарии говорится, что, поскольку соблюдение обязательных решений международной организации должно предполагаться, представляется предпочтительным признавать органи-

²⁹ IMF Guidelines on Conditionality, Decision No. 12864-02/1020, 25 September, 2002, para 3, available at [http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-\(02/102\)](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-(02/102)).

³⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 205.

³¹ См. A/CN.4/568 [стр. 5-6].

зацию ответственной еще до того, как совершено какое-либо деяние во исполнение такого решения³². Это положение предполагает, что только один акт принятия обязательного решения представляет собой противоправное поведение, так как этот акт ведет к нарушению обязательства. Поскольку акт принятия обязательного решения всегда должен соответствовать уставу организации, этот акт сам по себе не может приравниваться к противоправному поведению, которое ведет к нарушению обязательства этой международной организации. Как таковое, это положение не согласуется с основополагающим принципом, согласно которому для наступления ответственности необходимо поведение, представляющее собой нарушение международного обязательства³³.

МВФ также не может согласиться с утверждением в комментарии к нынешнему проекту статьи 15 о том, что в случае принятия решения предоставить «государству-члену или [другой] международной организации определенную меру возможности действовать по собственному усмотрению для выбора альтернативного образа действий, не подразумевающего обход обязательства, ответственность международной организации, принявшей решение, будет наступать, только если такой обход обязательства действительно будет иметь место»³⁴.

Государства являются независимыми субъектами. Простая рекомендация или определенная цель, указанная международной организацией, которую государство (или другая международная организация) решает впоследствии реализовать по собственному усмотрению, не могут создавать международную ответственность для организации, которая санкционирует, рекомендует или определяет эту цель. По этой же причине опора на такую санкцию или рекомендацию не может являться достаточным основанием для освоения ответственности международной организации.

Как указывалось в комментарии МВФ от 1 апреля 2005 года, международная организация не может отвечать за порядок, в котором ее члены или не являющиеся членами государства или другие международные организации решают выполнять или не выполнять решения организации, реализовывать разрешения или рекомендации³⁵. Подобным образом, Интерпол ранее разъяснил, что действие какой-либо страны на основе санкции международной организации или по линии сотрудничества с ней не влечет ответственности международной организации просто в силу такой санкции или сотрудничества³⁶.

В своем третьем докладе Специальный докладчик признает отсутствие четких примеров на практике, когда международная организация признается ответственной за действия своих государств-членов, предпринятых на основе обязательного решения или санкций организации, если такие действия были

³² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 206, комментарий к проекту статьи 15, пункт (5).

³³ См. проект статьи 2 проекта статей об ответственности государств (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), и проект статьи 3 нынешних проектов статей об ответственности международных организаций.

³⁴ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия*, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 206, комментарий к проекту статьи 15, пункт (7).

³⁵ A/CN.4/556, стр. 51.

³⁶ Там же, стр. 49–50.

бы международно противоправными, если бы они были осуществлены самой организацией³⁷.

С учетом вышеизложенного, утверждение в пункте 8 комментария к проекту статьи 15 о том, что санкции и рекомендации организации «могут повлиять на поведение государств-членов»³⁸ или других, не является достаточным для установления ответственности международной организации. Простая подверженность влиянию поведения другого не является признанным критерием для юридической ответственности. Если это было бы так, то не надо было бы определять условия и лимиты ответственности за помощь или содействие, руководство или контроль или принуждение других, которые закреплены в статьях 16, 17 и 18 об ответственности государств и в их аналогах в проектах статей 12, 13, 14, 25, 26 и 27 нынешнего проекта. Проект статьи 15 и аналогичный ему проект статьи 28, обсуждаемый ниже, потенциально аннулируют все эти условия и лимиты. МВФ не видит оснований для оправдания того, чтобы Комиссия могла бы утверждать, что включение этого положения позволит кодифицировать или прогрессивно развить международное право в этой области.

Ж. Обстоятельства, исключающие противоправность, — общие соображения

Европейская комиссия

Формулировки проектов статей 17–24 практически совпадают с формулировками соответствующих статей об ответственности государств. В большинстве случаев это может быть приемлемым, однако в некоторых случаях нет.

Европейское сообщество напоминает о разнообразии структур, форм и функций международных организаций и о том факте, что некоторые концепции, применимые по отношению к государствам, не являются релевантными в данном контексте. Это особенно важно для Европейского союза с учетом особого характера этой организации и в свете прямой применимости законодательства Европейского сообщества к государствам-членам и его примата по отношению к национальному законодательству.

Европейское сообщество также считает, что необходимо проводить четкое различие между правовыми позициями государств, которые являются членами международных организаций, третьих государств, которые признают организацию, и третьих государств, которые в явно выраженной форме отказываются делать это.

³⁷ A/CN.4/553, пункты 27–28.

³⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 10 (A/60/10), пункт 206, комментарий к проекту статьи 15, пункт (8).*

К. Проект статьи 17 — Согласие³⁹

Европейская комиссия

Проект статьи 17 очень важен для многих видов деятельности Европейского сообщества/Европейского союза в сфере внешних сношений. При обсуждении проекта статьи 17 о согласии Специальный докладчик указал на приглашения, которые государства направляли Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она могла осуществлять наблюдение за проходящими в них выборами. В дополнение к документам Союза, касающимся гражданских кризисов, в этой области имеется богатая практика Европейского сообщества. Согласно двум постановлениям 1999 года, Европейское сообщество оказывает поддержку процессам выборов, в частности, посредством поддержки независимых избирательных комиссий, предоставления материальной, технической и правовой помощи в подготовке к выборам, включая перепись населения для целей проведения выборов, принятия мер по содействию участию конкретных групп, особенно женщин, в избирательном процессе и подготовки наблюдателей. Миссии наблюдателей Европейского сообщества за процессом выборов обычно возглавляются одним из членов Европейского парламента по приглашению принимающего правительства. Поэтому статья 17 имеет чрезвычайно важное значение для деятельности Европейского сообщества в сфере внешних сношений, которая в ином случае могла бы рассматриваться в качестве ненадлежащего вмешательства во внутренние дела третьих государств.

Международный валютный фонд

Что касается вопроса о согласии, обсуждаемого в проекте статьи 17, то Комиссии следует включить в свой комментарий к проектам статей важный пример, когда государство дает согласие при присоединении к уставу той или иной международной организации.

Устав международной организации согласуется ее членами. Например, самое первое предложение статей Соглашения МВФ гласит следующее: «Правительства, от имени которых подписано настоящее Соглашение, *договорились* о нижеследующем»⁴⁰. (Курсив добавлен.)

Следовательно, если поведение организации согласуется с ее уставом, то члены организации согласны с ним. Поэтому члены организации дают согласие на поведение организации, которое осуществляется в соответствии с ее уставом, и противоправность такого поведения будет *prima facie* исключаться по отношению к этим членам⁴¹.

Существует другая причина, дополнительная по отношению к причинам, основанным на *lex specialis* и приведенным в ответах МВФ Комиссии в его общих комментариях и в общих комментариях, представленных в предыдущие

³⁹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия*, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.

⁴⁰ Преамбула Устава Организации Объединенных Наций содержит аналогичное заявление, а именно: «Согласно этому наши соответствующие правительства... *согласились* принять настоящий Устав Организации Объединенных Наций и настоящим учреждают международную организацию под названием «Объединенные Нации» (курсив добавлен).

⁴¹ Можно также отметить, что статьи Соглашения Фонда не позволяют формулировать какие-либо условия или оговорки по отношению к обязательствам его членов.

годы, по которой поведение международной организации, санкционированное ее правилами, не может быть международно противоправным поведением по отношению к членам организации.

Предшествующие соображения не следует толковать как означающие, что согласие может иметь место только в случае общения между организацией и ее государствами-членами. Принцип согласия, исключающего противоправность поведения государств, будет также применяться к отношениям с нечленами, если такое согласие является явно выраженным или подразумеваемым.

L. Проект статьи 18 — Самооборона⁴²

Европейская комиссия

Что касается проекта статьи 18 о самообороне, то необходимо продолжить обсуждение вопроса о том, как самооборона применялась бы по отношению к международной организации. Большая часть обсуждения в комментарии Комиссии международного права основывается на применении самообороны в операциях по поддержанию мира, однако это право во многих случаях вытекает из условий мандата, которым наделены миротворческие силы. Сложно вывести из этих конкретных мандатов более широкое право, которое будет действовать в различных обстоятельствах.

Международный валютный фонд

На этот проект статьи распространяются предыдущие общие комментарии Фонда о различиях между международными организациями. Как отмечает Комиссия, вопросы, рассмотренные в проекте статьи 18 («самооборона»), будут возникать только в случае незначительного числа организаций, таких, как организации, которые управляют территорией или развертывают вооруженные силы. Не совсем ясно, почему положения столь ограниченной применимости предлагаются к включению в проекты статей, которые предполагают более широкое применение, т.е. по отношению ко всем международным организациям, а не только к тем, которые занимаются управлением территориями или развертыванием вооруженных сил. В отличие от этого статья 21 проекта статей об ответственности государств, на которой основывается нынешняя статья 18, является релевантной и применимой по отношению ко всем государствам.

M. Проект статьи 19 — Контрмеры⁴³

Международный валютный фонд

Хотя МВФ осведомлен о заявлении Комиссии о том, что положение о контрмерах будет сформулировано на более позднем этапе, он желает представить следующие соображения по вопросу о контрмерах в контексте международных организаций.

⁴² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.*

⁴³ Текст этого проекта статьи будет сформулирован на более позднем этапе, когда будут анализироваться вопросы, касающиеся контрмер международной организации, в контексте реализации ответственности международной организации (там же).

МВФ считает, что противоправность поведения международной организации может также исключаться в силу принципа контрмер, т.е. в силу того, что поведение было осуществлено для того, чтобы добиться прекращения противоправного поведения против организации. Это мнение основывается на том факте, что на практике международный договор наделяет организации правами принимать меры, которые аналогичны контрмерам.

Например, согласно статье V, раздел 5, статей Соглашения Фонда, в случае, если МВФ считает, что способ использования его общих ресурсов каким-либо членом противоречит целям организации, затем представляет такому члену доклад с изложением своих взглядов и предписывает соответствующий срок для ответа, МВФ может ограничить использование своих ресурсов названным членом. Если ответа не получено или полученный ответ оказывается неудовлетворительным, Фонд может объявить члена лишенным права пользования общими ресурсами Фонда. В то время как ограничения на использование ресурсов, к которым в ином случае члены МВФ могли бы иметь доступ, сопряжены с осуществлением имеющих договорную основу прав МВФ, они по своему действию аналогичны контрмерам, которые другая организация может принимать для того, чтобы добиться прекращения противоправного поведения против организации.

Н. Проект статьи 21 — Бедствие⁴⁴

Европейская комиссия

Европейское сообщество хотело бы, чтобы Комиссия международного права привела примеры, когда статья о бедствии будет применяться по отношению к международной организации, и указала, будет ли это положение распространяться на международную организацию, выполняющую свои обычные гуманитарные функции по отношению к вверенным ей лицам.

Организация по запрещению химического оружия

В комментарии к этому проекту текста цитируется комментарий к статье 24 об ответственности государств за международно противоправные деяния, в частности, приводится пример из практики, когда военный корабль Великобритании вошел в территориальные воды Исландии в поисках укрытия от сильного шторма. Этот инцидент описывается следующим образом: «Когда у исполнителя данного деяния не было в ситуации бедствия иного разумного способа спасти свою жизнь или жизнь вверенных ему других лиц». Эта формулировка подразумевает, что, за исключением случая бедствия, действия военного корабля Великобритании, зашедшего в территориальные воды Исландии, считались бы международно противоправными.

Рассматриваемый инцидент имел место в декабре 1975 года, когда, видимо, не все морские державы признавали право военных кораблей на мирный проход через территориальное море того или иного прибрежного государства. Сейчас ситуация изменилась, и право военных кораблей на мирный проход закреплено в положениях Конвенции Организации Объединенных Наций по мор-

⁴⁴ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.

скому праву 1982 года, а также в практике государств⁴⁵. Таким образом, аналогичное деяние сегодня не было бы международно противоправным, поскольку, согласно Конвенции⁴⁶, оно не было бы противоправным по причинам, связанным с форс-мажором или бедствием. С учетом развития событий в области международно-морского права и нынешнего международного признания права мирного прохода военных кораблей пример, приведенный в комментариях к статьям об ответственности государств за международно противоправные деяния, может быть несколько устаревшим. Поэтому во избежание путаницы следовало бы указать на то, что позиция в общем международном праве по этой конкретной теме изменилась.

О. Проект статьи 22 — Состояние необходимости⁴⁷

Европейская комиссия

Что касается проекта статьи 22 о состоянии необходимости, то Специальный докладчик отмечает, что большинство заявлений в Шестом комитете были высказаны в его пользу, в том числе в пользу предложения о том, чтобы такая статья была включена в раздел об обстоятельствах, исключающих противоправность. Однако некоторые государства — члены Европейского союза высказали предостережение в этой связи, сославшись на недостаточность соответствующей практики, опасность злоупотреблений и необходимость установления более строгих условий, чем те, которые применяются к государствам.

Европейская комиссия рекомендует представить дальнейшие разъяснения термина «существенный интерес» и того, когда международная организация будет иметь «функцию защищать» этот интерес.

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд желает дополнить свои предыдущие соображения по теме о состоянии необходимости.

Когда он затрагивал вопрос о состоянии необходимости в своих комментариях в адрес Комиссии от 1 апреля 2005 года, он поинтересовался, могут ли международные организации ссылаться на «существенные интересы», аналогичные существенным интересам государств⁴⁸. После очень полезной дискуссии по этому вопросу Специального докладчика и тогдашнего Председателя Редакционного комитета, организованной Всемирным банком, МВФ прочно утвердился во мнении о том, что могут существовать интересы, имеющие су-

⁴⁵ См., в частности, Совместное заявление Соединенных Штатов/Союза Советских Социалистических Республик о мирном проходе, 1989 год, и ежегодные доклады Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по морскому праву.

⁴⁶ Статья 18(2) Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву о понятии прохода предусматривает следующее: «Проход должен быть непрерывным и быстрым. Однако проход включает остановку и стоянку на якоре, но лишь постольку, поскольку они связаны с обычным плаванием и необходимы вследствие непреодолимой силы или бедствия, или с целью оказания помощи лицам, судам или летательным аппаратам, находящимся в опасности или терпящим бедствие».

⁴⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)*, пункт 90.

⁴⁸ См. A/CN.4/556, стр.47–48.

щественно важное значение для целей организации, и что эти интересы должны позволять международной организации ссылаться на принцип необходимости. Аналогичные принципы, например, когда доминирующие интересы имеют приоритет перед другими заявленными целями, отражены в правилах организации.

Например, статья VII, раздел 3, статьей Соглашения Фонда уполномочивает МВФ официально объявлять валюту того или иного члена дефицитной, когда становится очевидно, что такой дефицит «серьезно угрожает» способности Фонда обеспечивать предложение такой валюты⁴⁹. Затем официальное заявление является действием, дающим любому члену МВФ после консультаций с МВФ временно наложить ограничения на свободу обменных операций в дефицитной валюте. В отсутствие «серьезной угрозы», о которой идет речь в статье VII, воздействие такого заявления шло бы вразрез с целью Фонда, заключающейся в оказании помощи в устранении валютных ограничений.

По вышеизложенным причинам МВФ настоятельно призывает толковать термин «существенный интерес» более широко, чем это предлагается в комментарии Комиссии к проекту статьи 22.

Р. Ответственность государства в связи с деянием международной организации⁵⁰ — общие соображения

Европейская комиссия

С одной стороны, согласно доводам Специального докладчика, проекты статей 25–27 и 30, которые соответствуют статьям 16–18 проекта статей об ответственности государств, представляются приемлемыми. Однако к прямому заимствованию из проекта статей об ответственности государств следует подходить осторожно. С другой стороны, новые проекты статей 28 и 29 не имеют под собой прецедента и заслуживают тщательного рассмотрения. С учетом особого характера Европейского сообщества именно в связи с этими статьями возникают особые проблемы.

Q. Проекты статей 25 и 26⁵¹

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд согласен с мнением о том, что простое участие государства-члена в процессе принятия решений международной организации не может представлять собой помощь или содействие, руководство или контроль в совершении международно противоправного деяния организации⁵².

Однако, как указывается в комментариях Фонда по проекту статьи 12, следует особо подчеркнуть в свете комментария к статье 16 проекта статей об ответственности государств, что «помощь или содействие» сопряжены с созна-

⁴⁹ До настоящего времени МВФ не представилось случая сослаться на статью VII, раздел 3.

⁵⁰ Вопрос о месторасположении этого раздела будет решен на более позднем этапе.

⁵¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия*, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.

⁵² Там же, комментарий к проектам статей 25 и 26.

тельным и преднамеренным предоставлением финансовых или иных ресурсов, которые являются неотъемлемой частью и в значительной степени содействовали совершению рассматриваемого противоправного поведения⁵³. Ввиду родового характера финансовой помощи такие ссылки в случае финансовой помощи могут означать только помощь, которая обозначена для целей противоправного поведения. Порог помощи или содействия как существенно важных и значительно способствующих деянию должен быть аналогичным образом включен в проект статьи 25.

Что касается предположения, содержащегося в комментарии к проектам статей 25 и 26, о противоправности, наступающей даже в случае поведения в рамках организации, то МВФ вновь обращает внимание Комиссии на предыдущие общие комментарии и свои комментарии по проекту статьи 15. Если говорить конкретно, то, когда поведение «санкционировано» согласно правилам международной организации, тот факт, что международная организация может законно «санкционировать» это поведение, всегда подразумевает, что поведение не противоречит уставу организации. Если поведение не нарушает устава организации, то единственный оставшийся вопрос заключается в том, согласуется ли поведение с другими обязательствами организации. Как указывалось выше, такая ситуация может возникать только в том случае, если другое обязательство вытекает из императивной нормы, или в случае конкретного двустороннего обязательства в отношениях между организацией и другим субъектом международного права.

R. Проект статьи 27 — Принуждение международной организации со стороны государства⁵⁴

Международный валютный фонд

Аналогичным образом, Международный валютный фонд согласен с мнением о том, что простое участие государства-члена в принятии решений международной организации не представляет собой принуждение⁵⁵. В том смысле, в котором Комиссия использует этот термин, принуждение есть не что иное, как поведение государства, которое оказывает давление на волю [подвергнутого принуждению государства], не оставляя ему при этом никакого реального выбора, кроме как выполнить желание [государства, применяющего принуждение]⁵⁶. Нельзя утверждать, что государство-член применило принуждение по отношению к международной организации посредством своего участия в процессе принятия решений, в том числе посредством осуществления ряда прерогатив, которыми государство-член может обладать согласно положениям, содержащимся в уставах международных организаций, включая его выход из организации.

Кроме того, с учетом комментария к проекту статей об ответственности государств МВФ отмечает, что серьезное финансовое давление на междуна-

⁵³ Там же, *пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментарий к проекту статьи 16.

⁵⁴ Там же, *шестьдесят первая сессия*, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.

⁵⁵ Там же, комментарий к проекту статьи 27, пункт (2).

⁵⁶ Там же, *пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментарий к проекту статьи 18, пункт (2).

родную организацию со стороны государства-члена может представлять собой принуждение только в том случае, если оно лишает организацию любой возможности соблюсти нарушенное обязательство⁵⁷.

Это не означает, что не могут возникать ситуации, когда государства-члены принуждают международные организации и наоборот, например, посредством незаконного применения силы или незаконной угрозы силы со стороны одного к другому. Однако МВФ не может найти каких-либо обстоятельств, в которых принуждение будет вытекать из тех финансовых операций между международной организацией и государствами-членами, которые предусмотрены уставом и правилами организации и осуществляются в соответствии с ними.

S. Проект статьи 28 — Международная ответственность в случае наделения компетенцией международной организацией⁵⁸

Европейская комиссия

В проекте статьи 28 излагается новая идея о том, что государство — член международной организации может нести ответственность за наделение ее компетенцией. В пункте 1 предусматривается, что государство «обходит одно из своих международно-правовых обязательств, наделяя эту организацию компетенцией в связи с таким обязательством, а эта организация совершает деяние, которое в случае его совершения этим государством представляло бы собой нарушение этого обязательства». В пункте 2 указывается, что механизм ответственности государства задействуется в такой ситуации независимо от того, было ли деяние международно противоправным для самой международной организации. Иными словами, государство может нести ответственность в силу просто того факта, что оно наделило международную организацию компетенцией, даже если организация действует правомерно, поскольку государство тем самым «обходит одно из своих международно-правовых обязательств».

С точки зрения Европейского сообщества/Европейского союза, этот подход понять трудно. Будут ли государства-члены нести ответственность, поскольку они наделили (заключив Римский договор (1957 год)) Европейское сообщество, в частности Комиссию, правом принимать антимонопольные решения, поскольку эти решения могут или не могут посягать на некоторые процессуальные права, гарантируемые стандартами в области прав человека, обязательными для государств-членов, или противоречить обычным нормам, касающимся объема юрисдикции? Разъяснения Специального докладчика не являются особо ясными в этой связи. Как представляется, приведенный им пример «государства, которое является участником договора, запрещающего разработку определенного вида оружия и которое косвенно обретает контроль над этим оружием, используя международную организацию, которая не связана договором»⁵⁹, является несколько надуманным.

Однако также более недавние примеры, касающиеся юриспруденции Европейского суда по правам человека (Waite and Kennedy, Bosphorus, and Senator

⁵⁷ Там же, пункт 3.

⁵⁸ Там же, *шестьдесят первая сессия*, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.

⁵⁹ См. A/CN.4/564/Add.1, пункт 66.

Lines cases)⁶⁰, не поддерживают широкую формулировку проекта статьи 28. В то время как Европейский суд по правам человека особо подчеркнул, что государства — участники Европейской конвенции о правах человека не могут уклоняться от соблюдения своих обязательств посредством передачи полномочий международной организации, он также отметил, что ответственность государства за деяния этой организации не возникает в случае, если организация обеспечивает уровень защиты, эквивалентный уровню защиты, который должны обеспечивать государства-члены в силу международного права, в данном случае Европейской конвенции о правах человека. Этот критерий эквивалентности попросту отсутствует в проекте статьи 28. Поскольку расплывчатый термин «обход» не требует наличия элементов умысла для уклонения от обязательств, этот проект, как представляется, является чересчур широким. По меньшей мере в нем должно было бы разъясняться, что «обход» отсутствует, если государство наделяет полномочиями международную организацию, которая не связана собственными договорными обязательствами этого государства, однако правовая система которой обеспечивает сравнимый уровень гарантий. В противном случае Европейскому сообществу было бы очень трудно согласиться с этой статьей.

Международный валютный фонд

Международный валютный фонд испытывает серьезную озабоченность и имеет серьезные оговорки относительно этого проекта статьи. В комментарии Комиссии указывается, что это положение аналогично проекту статьи 15, и МВФ выше отмечал, что это предложение вызывает глубокую тревогу. МВФ вновь обращает внимание Комиссии на эти комментарии к проекту статьи 15.

По причинам, изложенным ниже, он настоятельно призывает Комиссию исключить это положение из проекта статей.

Это положение предусматривает два следующих теоретических варианта: а) деяние является противоправным для государства, но не противоправным для организации; и b) деяние является противоправным как для государства, так и для организации.

В первом варианте, когда деяние является противоправным для государства, но не противоправным для организации, вопрос об ответственности государства должен решаться исключительно посредством отсылки к нормам об ответственности государств. Положение, касающееся такой ситуации, не должно присутствовать в проектах статей, которые регулируют ответственность международных организаций.

Второй вариант, когда деяние является противоправным как для государства, так и для организации, представляется абсолютно необоснованным и не пользуется поддержкой в праве или практике. Комиссия отметила, что «обход более вероятен, когда международная организация не связана международным обязательством»⁶¹. МВФ пойдет дальше и отметит, что обход может иметь место, только если организация не связана международным обязательством, поскольку он не может представить себе какие-либо обстоятельства, когда госу-

⁶⁰ С этими материалами можно ознакомиться по адресу: <http://www.echr.coe.int/echr/>.

⁶¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90, комментарий к проекту статьи 28, пункт (7).*

дарство может законно наделять международную организацию компетенцией нарушать их общие обязательства.

Комиссия не найдет поддержки этого второго варианта в перечне дел Европейского суда по правам человека, приведенных в комментарии к проекту статьи 28 и касающихся защиты основных прав человека от попытки государств — участников Европейской конвенции по правам человека ущемить их. Как отмечалось в обоих приведенных делах, обязательства по Европейской конвенции являются обязательствами договаривающихся сторон этой Конвенции. Они не являются обязательствами, которые можно легко возложить на все субъекты международного права, не говоря уже про все международные организации, которые не являются участниками этих конвенций⁶². В приведенных решениях не устанавливается противоправность какого-либо поведения соответствующих организаций, и, следовательно, они не имеют отношения к предполагаемому уклонению государства через международную организацию от выполнения их общего обязательства.

Помимо этого второго варианта в комментарии также фигурирует идея о том, что международные организации могут наделяться «компетенцией» одним единственным государством-членом. МВФ не совсем понятно, как это может произойти. Поскольку международные организации создаются посредством договоров и их компетенция может основываться только на таких договорах, необходимо, чтобы для наделения компетенцией таких организаций требовалось решение более чем одного государства. Если рассматриваемое обязательство имеет юридическую силу для одного или нескольких государств, но не для всех, то Комиссия посредством этого положения распространила бы действие таких обязательств на всех членов международной организации просто в силу их членства в ней. Это идет вразрез с нормой, впоследствии признанной Комиссией в качестве «четкой» нормы, согласно которой «членство как таковое не влечет для государств-членов международную ответственность, если организация совершает международно противоправное деяние», и с многочисленными судебными решениями по этому вопросу, приведенными Комиссией⁶³. Поэтому МВФ не видит никаких оснований для распространения сферы охвата таких обязательств на всех государств-членов по международному праву.

Если Комиссия сочтет целесообразным продолжать выступать за включение этого положения, содержащегося в проекте статьи 28, то необходимо будет рассмотреть еще один существенный аспект (помимо двух вопросов, затронутых выше). Выдержка из решения по делу «Босфорус Хава Йоллари Туризм», процитированная Комиссией, содержит ключевой темпоральный элемент, который не был учтен в положении или комментарии⁶⁴. В этом деле Суд заявил, что «государство считается по-прежнему несущим ответственность по Конвенции в отношении договорных обязательств, принятых после вступления в силу Конвенции»⁶⁵ (подчеркивание добавлено).

⁶² См., в общем, Gianviti [“Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund” (E/C.12/2001/WP.5, 7 мая 2001 года)].

⁶³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия*, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90, комментарий к проекту статьи 28.

⁶⁴ Там же, пункт (4).

⁶⁵ [Judgement of 30 June, 2005, not yet reported, para. 154], emphasis added.

Поэтому наделение международной организации компетенцией может вести к наступлению ответственности государств за деяния организации, только если предоставление такой компетенции имеет место «после» вступления в силу обязательства, которое нарушено. Вступление в силу обязательства государств само по себе не ограничивает ранее установленную компетенцию международной организации, членами которой являются государства.

Т. Проект статьи 29 — Ответственность государства, являющегося членом международной организации, за международно противоправное деяние этой организации⁶⁶

Европейская комиссия

Возникает также ряд вопросов в отношении проекта статьи 29 об ответственности государства, являющегося членом международной организации, за международно противоправное деяние этой организации. Условия, изложенные в пункте 1, поддерживают принцип, выведенный из решения по делам “Westland Helicopters” и “Tin Council”⁶⁷, согласно которому и резюмируется, что такая ответственность если и существует, то в лучшем случае является субсидиарной (пункт 2), однако они потенциально являются весьма далеко идущими. Согласно пункту 1(a) государство несет ответственность за международно противоправное деяние организации, членом которой оно является, если оно согласилось нести ответственность за это деяние. В этой связи следует отметить, что в некоторых международных организациях, в таких, как Европейское сообщество, такое явно выраженное признание ответственности очень серьезно ограничивается «конституционным» правом организации, и поэтому свобода, которую государства — члены Европейского сообщества могут иметь в соответствии с проектом пункта 1(a) статьи 29, в действительности не распространяется очень широко. Например, если государство — член Европейского сообщества возьмет на себя ответственность в связи с вопросом, в отношении которого Европейское сообщество обладает «исключительной компетенцией», то тогда государство-член будет привлечено к ответственности за посягательство на нее.

Согласно пункту 1(b) государство также несет ответственность за незаконные деяния международной организации, членом которой оно является, если оно дало повод потерпевшей стороне полагаться на его ответственность. Это может быть сопряжено с проблемами, касающимися смешанных соглашений Европейского сообщества и его государств-членов с третьими государствами. Такие соглашения заключаются как Европейским сообществом, так и его государствами-членами, «с одной стороны», и другим государством, «с другой стороны». Дает ли это другому государству основания полагать, что государства-члены несут ответственность по международному праву за осуществление всего соглашения, несмотря на то, что его большие разделы могут подпадать под исключительную компетенцию Сообщества? И в этом случае кто-то может сказать, что законодательство Европейского сообщества должно изыскать свои

⁶⁶ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10), пункт 90.*

⁶⁷ [Там же, комментарий к проекту статьи 29.]

собственные решения таких проблем, однако проект статьи 29 не очень помогает, если смотреть на этот вопрос с точки зрения Сообщества.

По мнению Европейской комиссии насущно необходимо, чтобы ответственность за любые нарушения договоров Сообщества была долевым. В ином случае третье государство и один из государств-членов могли бы сами решать вопрос о международной ответственности Сообщества, а также о толковании рассматриваемого соглашения и полномочиях Сообщества в сфере внешних сношений.

Европейская комиссия считает, что было бы правильным, чтобы это положение отражало посылку о том, что государство в качестве общей нормы не несет международной ответственности за деяния международной организации, членом которой оно является. В частности, ответственность не должна наступать просто в силу членства. Это в большей степени согласовывалось бы с нынешней судебной практикой. Затем на базе этой модифицированной общей нормы можно было бы сформулировать тщательно определенные изъятия.

Организация по запрещению химического оружия

В последнем предложении пункта (10) комментария говорится следующее: «Явно нет никакой презумпции того, что третья сторона должна иметь возможность полагаться на ответственность государств-членов»⁶⁸. Не совсем ясно, почему третья сторона не должна иметь возможности полагаться на ответственность государств-членов, если такая ответственность установлена в соответствии с пунктом 29(1)(a) и (b). Видимо, это заявление в пункте (10) комментария основывается на проекте статьи 29(2), в котором ответственность государства квалифицируется как «субсидиарная». Если дело обстоит таким образом, то проекты статей могли бы быть более конкретными в проведении различия между «первичной» и «субсидиарной» ответственностью.

Кроме того, как представляется, в связи с пунктом (12) комментария возникает много вопросов и необходимы разъяснения, касающиеся возможности того, что ответственность будет наступать «только для определенных государств-членов»⁶⁹.

U. Конкретные вопросы, затронутые в главе III.B, доклада Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии

1. Обязательство членом международной организации предоставлять компенсацию стране, потерпевшей ущерб

Международный валютный фонд

В комментарии к проекту статьи 29 об ответственности международных организаций признается, что само по себе членство в международной организации не влечет для государств-членов международной ответственности, когда организация совершает международно противоправное деяние. Международный валютный фонд отмечает, что это также вытекает из предыдущего ком-

⁶⁸ Там же, пункт (10).

⁶⁹ Там же, пункт (12).

ментария Комиссии в отношении ответственности государств, согласно которому общее правило состоит в том, что «государству на международном уровне присваивается лишь поведение его органов управления или других субъектов, действующих по указанию, под руководством или под контролем таких органов, т.е. агентов государства»⁷⁰.

Однако, как МВФ указывал в своих предыдущих комментариях в конкретном контексте членства государств в международной организации, такой общий принцип также должен был бы регулироваться правилами организации. Поэтому, если государство-член международной организации укажет в правилах организации на производную ответственность членов за поведение организации, то тогда эти правила организации станут основой для определения того, несет ли то или иное конкретное государство-член ответственность за конкретное поведение организации.

Из этого следует, что члены обычно не будут нести обязательство предоставлять компенсацию потерпевшей стороне, если организация не в состоянии сделать это, если только правила организации не предусматривают, что члены должны предоставлять такую компенсацию. МВС считает, что это единственный вывод, который согласуется со следующими устоявшимися принципами: а) международные организации обладают независимой правоспособностью; б) «присвоение» является необходимым требованием для того, чтобы государство несло ответственность за противоправное деяние; и с) ответственность предоставлять компенсацию может основываться только на ответственности государств или иной норме, которая обязательна для государства (т.е. в данном случае правила организации).

Организация по запрещению химического оружия

Как представляется, Организации по запрещению химического оружия сам вопрос является несколько непонятным. Было бы целесообразным привести пример обстоятельств, когда одни государства-члены несут ответственность за действия организации, а другие нет. Организации по запрещению химического оружия представляется, что это основной вопрос, подлежащий выяснению.

Помимо этого, вопрос, поставленный в пункте 28(а) доклада Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии, связан с проектом статьи 29 (Ответственность государства, являющегося членом международной организации, за международно противоправное деяние этой организации), согласно которому государство-член несет ответственность за международно противоправное деяние международной организации, если оно согласилось нести ответственность за это деяние или дало повод потерпевшей стороне полагаться на его ответственность. Презюмируется, что ответственность сопряжена с обязательством предоставлять компенсацию потерпевшей стороне, и поэтому можно презюмировать, что если государство-член не несет ответственности, то на нем не лежит обязательство предоставлять компенсацию потерпевшей стороне.

⁷⁰ Там же, *пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментариев к главе II, пункт (2).

Однако важно учитывать, что материальная ответственность может существовать в отсутствие общей ответственности; обязательство предоставлять компенсацию может возникать даже при отсутствии вины (строгая ответственность). Таким образом, в конечном счете ответ будет зависеть от материально-правового обязательства, которое было нарушено, т.е. от стандарта требуемого поведения. Некоторые обязательства могут требовать наличия вины, в то время как другие нет.

2. Обязательство сотрудничать в случае серьезного нарушения международной организацией обязательства по императивной норме общего международного права

Международный валютный фонд

Поскольку международные организации связаны императивными нормами общего международного права, из этого следует, что государства должны выполнять аналогичную позитивную обязанность сотрудничать, с тем чтобы положить конец серьезным нарушениям императивных норм международными организациями, как и в случае, когда они должны добиваться прекращения серьезных нарушений со стороны государств.

Со своей стороны, международные организации задействуются в прекращении таких нарушений императивных норм субъектами международного права, поскольку они обеспечивают рамки для такого сотрудничества государств или уполномочиваются своими членами оказывать помощь или содействие такому межгосударственному сотрудничеству.

Однако в отличие от государств международные организации не обладают общей компетенцией. Из этого следует, что международные организации не могут нести такое же обязательство, что и государства, добиваться прекращения серьезных нарушений императивных норм. Скорее при установлении такой обязанности международных организаций необходимо было бы учитывать ограниченную компетенцию организаций, определенную их соответствующими уставами.

Международный валютный фонд не осведомлен о какой-либо современной практике, которая свидетельствовала бы о существовании общего обязательства международных организаций сотрудничать тем же образом, что и государства. Скорее, практика дает основания предположить, что любое обязательство международных организаций сотрудничать будет регулироваться и лимитироваться положениями их соответствующих уставов.

Например, в другом контексте ошибочно утверждалось, что «существуют веские юридические аргументы в поддержку позиции, согласно которой МВФ обязан в соответствии с международным правом учитывать соображения, связанные с правами человека. Первый аргумент заключается в том, что [МВФ] является одним из органов Организации Объединенных Наций и поэтому должен соблюдать принципы, изложенные в Уставе Организации Объединенных Наций. В число этих принципов и целей организации входит содействие уважению прав человека. Поэтому это не политическая, а юридически санкционированная цель»⁷¹.

⁷¹ См. Philip Alston, "Symposium: 1986 World Food Day and Law Conference: 'The Legal Faces

Этот аргумент основывается на ряде неверных посылок, как это уже было отмечено Франсуа Жианвити, бывшим Генеральным юрисконсультom МВФ⁷². В частности, МВФ не является «органом Организации Объединенных Наций». Скорее, он представляет собой специализированное учреждение по смыслу Устава Организации Объединенных Наций, что означает, что он является межправительственным учреждением, а не учреждением Организации Объединенных Наций⁷³. В соответствии со статьей 57 Устава Фонд вступил в отношения с Организацией Объединенных Наций посредством соглашения 1947 года, в котором Организация Объединенных Наций признает, что «в силу характера своих международных обязанностей и положений своих статей Соглашения Фонд является независимой международной организацией и должен функционировать как таковая»⁷⁴. Кроме того, статья X статей Соглашения Фонда требует, чтобы Фонд сотрудничал с «любыми международными организациями общего характера [т.е. Организацией Объединенных Наций], но при этом предусматривает, что любые механизмы такого сотрудничества, связанные со внесением изменений в какое-либо из положений [статей Соглашения], могут вступать в силу только после принятия поправки [к статьям]». Таким образом, отношения, установленные Соглашением 1947 года, являются не «агентскими отношениями»⁷⁵, а отношениями между «равными суверенами»⁷⁶.

Кроме того, в пункте 1 статьи VI Соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и МВФ предусматривается, что «Фонд принимает к сведению обязательство, принятое согласно пункту 2 статьи 48 Устава Организации Объединенных Наций теми его членами, которые также являются членами Организации Объединенных Наций, выполнять решения Совета Безопасности путем действий в соответствующих специализированных учреждениях, членами которых они являются, и будет осуществлять свою дея-

of the Hunger Problem: IX Immediate Constraints on Achieving the Right to Food: The International Monetary Fund and the Right to Food”, *How. L. J.* vol. 30 (1987), p. 473 at p. 479.

⁷² См. Francois Gianviti, “Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund” (E/C.12/2001/WP.5 (7 мая 2010 года)).

⁷³ В тексте Устава Организации Объединенных Наций на французском языке эквивалентные ссылки на «специализированные учреждения» в статьях 57, 63 и 64 переведены соответственно следующим образом: “les diverses *institutions* spécialisées”, “toute *institution* visée à l’Article 57” и “les *institutions* spécialisées.”. Слово “spécialisées” четко указывает на специализированные функции этих организаций, однако, как явствует из текста на французском языке, термин «учреждения» не используется в тексте Устава Организации Объединенных Наций на английском языке в смысле определения отношения между принципалом и агентом; скорее, он использован для указания на организации.

⁷⁴ Agreement between the United Nations and the International Monetary Fund, 14 November 1947, article I, para. 2, available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp>.

⁷⁵ Во избежание какой-либо неопределенности в этом вопросе в ходе переговоров было официально зафиксировано, что «существует понимание, согласно которому заявление в статье I, пункт 2, о том, что Банк (Фонд) является специализированным учреждением, созданным по соглашению между его государствами-членами, не подразумевает, что отношения между Организацией Объединенных Наций и Банком (Фондом) являются отношениями между принципалом и агентом». Committee on Negotiations with Specialized Agencies, “Report on Negotiations with the International Bank for Reconstruction and Development and the International Monetary Fund,” quoted in William E. Holder, “The Relationship Between the International Monetary Fund and the United Nations,” in Robert C. Effros (ed.), *Current Legal Issues Affecting Central Banking*, IMF, 1997, vol. 4, at p. 18.

⁷⁶ Leland M. Goodrich and others, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents* (New York, Columbia University Press, 1969), p. 421.

тельность с должным учетом решений Совета Безопасности, согласно статьям 41 и 42 Устава Организации Объединенных Наций»⁷⁷.

Как отметил Уильям Холдер, бывший заместитель Генерального юрисконсульта МВФ, это положение отражает баланс, весьма отличный от первоначально определенного Организацией Объединенных Наций баланса, устанавливающего обязательство, в большей степени относящегося к организации⁷⁸. Согласно этому положению Соглашения о взаимоотношениях та или иная резолюция Совета Безопасности не является обязательной для самого МВФ: юридическое обязательство, вытекающее из резолюции Совета Безопасности, адресовано «членам» Организации Объединенных Наций. Фонд, будучи субъектом международного права, не является членом Организации Объединенных Наций. Кроме того, обязательство Фонда по этому положению Соглашения заключается в «должном учете» резолюций Совета Безопасности согласно статьям 41 и 42 Устава Организации Объединенных Наций⁷⁹.

Из вышеизложенного следует, что Соглашение о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и Фондом не требует, чтобы МВФ обеспечивал проведение в жизнь положений Устава или резолюций Организации Объединенных Наций.

Другим примером действия положений в уставе той или иной организации, которые могут иметь отношение к настоящей дискуссии, являются соображения, высказанные Ибрахимом Шихатой, бывшим Генеральным юрисконсультом Всемирного банка, при обсуждении вопроса об отношении к резолюциям Генеральной Ассамблеи, принятым в 60-х годах прошлого столетия и касавшимся Южной Африки и Португалии, в которых содержался призыв к международным финансовым учреждениям не оказывать этим странам финансовой помощи:

«Твердое убеждение Банка заключается в том, что в соответствии с Соглашением о взаимоотношениях [между Банком и Организацией Объединенных Наций] он [т.е. Банк] не обязан выполнять резолюции Организации Объединенных Наций, не говоря уже о резолюциях, которые были приняты без проведения предварительных консультаций с Банком. Он далее утверждает, что ему не надлежит принимать рекомендаций Генеральной Ассамблеи по соответствующим случаям в силу следующего запрета, зафиксированного в статье IV, раздел 10, статей Соглашения Банка:

“Банк и его сотрудники не должны вмешиваться в политические дела какого-либо члена; и на их решения не должны влиять политические соображения заинтересованного члена или заинтересованных членов. Только экономические соображения должны лежать в основе их решений, и эти соображения должны беспристрастно оцениваться для достижения целей, изложенных в статье I”»⁸⁰.

⁷⁷ Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Международным валютным фондом, одобренное Советом управляющих МВФ 17 сентября 1947 года и Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 15 ноября 1947 года, вступило в силу 15 ноября 1947 года.

⁷⁸ W. Holder, сноска 75 выше, at p. 21.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ См. Ibrahim Shihata, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*, vol.

Шихата далее отметил, что спор в отношении резолюций по Южной Африке и Португалии закончился тем, что «Банк настоял на своей позиции, согласно которой ему запрещается в соответствии с его статьями вмешиваться в политические дела своих членов, но обещал, что он рассмотрит экономические условия и перспективы этих двух стран “с тем чтобы учитывать ситуацию по мере ее развития”»⁸¹.

Если, несмотря на вышеизложенное, Комиссия сочтет, что формулирование такого обязательства международных организаций в тех же выражениях, что и обязательства, применимого к государствам, будет способствовать прогрессивному развитию международного права, то тогда Комиссии следует при оценке возможной сферы охвата такого обязательства для международных организаций должным образом учесть ограниченную правоспособность и другие ограничения, которые применяются согласно современному международному праву к действиям международных организаций.

Организация по запрещению химического оружия

Государства должны определенно нести обязательство сотрудничать, с тем чтобы положить конец нарушению, поскольку в случаях, когда международная организация действует в нарушение императивной нормы общего международного права, ее позиция не очень сильно отличается от позиции государства.

В принципе, международные организации являются субъектами права и должны быть обязаны принимать меры, с тем чтобы положить конец нарушениям императивных норм, как должно обстоять дело в случае со всеми субъектами права. Однако существуют некоторые практические вопросы, которые необходимо учитывать. В то время как правоспособность государств в принципе не ограничена, правоспособность международной организации ограничивается ее мандатом, полномочиями и правилами, изложенными в ее учредительном документе. Поэтому можно выдвинуть аргумент о том, что объем обязательства какой-либо международной организации положить конец нарушению *jus cogens* в отличие от обязательства государств должен быть ограничен в такой же степени, т.е. она должна всегда действовать в рамках своего мандата и в соответствии со своими правилами.

⁸¹ Ibid., at p. 104.

Наконец, что касается обязательства сотрудничать, с тем чтобы прекратить ту или иную ситуацию, то можно сослаться на статью 41(1) статей об ответственности государств за международно противоправные деяния, касающуюся форм такого сотрудничества⁸².

⁸² В пункте 2 комментария к статье 41 статьи об ответственности государств за международно противоправные деяния говорится, что «с учетом разнообразия обстоятельств, которые могли бы возникнуть в этом отношении, в данном предписании в деталях не раскрывается, какую форму должно приобретать такое сотрудничество. Сотрудничество может быть организовано в рамках компетентной международной организации, в частности Организации Объединенных Наций. Вместе с тем в пункте 1 предусматривается также возможность неинституционализованного сотрудничества». В пункте 3 также говорится, что сотрудничество «должно осуществляться с применением правомерных средств, выбор которых будет зависеть от обстоятельств конкретной ситуации». В частности, «обязательство сотрудничать применяется к государствам, независимо от того, были ли они затронуты каждое по отдельности нарушением». Самый важный момент заключается в том, что пункт 3 предусматривает, «что на деле такое сотрудничество, особенно в рамках международных организаций, уже осуществляется в ответ на тяжелейшие нарушения международного права, и нередко это оказывается единственным способом эффективной защиты» [*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия*, Дополнение № 10 (A/56/10), пункт 77, комментарий к статье 41, пункты (1)–(3) [подчеркивание добавлено].