



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 April 2008
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестидесятая сессия

Женева, 5 мая — 6 июня

и 7 июля — 8 августа 2008 года

Шестой доклад об ответственности международных организаций*

Подготовлен Специальным докладчиком Джордžo Гая

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	3
II. Призвание международной организации к ответственности	6–40	4
Проект статьи 46. Призвание к ответственности потерпевшим государством или международной организацией	10	6
Проект статьи 47. Уведомление о требовании потерпевшим государством или международной организацией	14	7
Проект статьи 48. Утрата права призывать к ответственности	14	7
Проект статьи 49. Множественность потерпевших субъектов	23	11
Проект статьи 50. Множественность ответственных субъектов	27	12
Проект статьи 51. Призвание к ответственности субъектом, иным чем потерпевшее государство или международная организация	40	17
III. Контрмеры	41–66	18
Проект статьи 52. Цель и пределы контрмер	48	21
Проект статьи 53. Обязательства, не затрагиваемые контрмерами	52	22

* Специальный докладчик с благодарностью отмечает помощь, оказанную ему при подготовке настоящего доклада Стефано Дориго (кандидат наук, Пизанский университет), Паоло Палькетти (адъюнкт-профессор, Мачератский университет) и Герхардом Талингером (магистр права, Нью-Йоркский университет).



Проект статьи 54. Пропорциональность	55	24
Проект статьи 55. Условия, относящиеся к применению контрмер	55	24
Проект статьи 56. Прекращение контрмер	55	24
Проект статьи 57. Меры, принимаемые субъектом, иным чем потерпевшее государство или международная организация	66	28

I. Введение

1. В своей работе по теме «Ответственность международных организаций» Комиссия международного права до настоящего времени приняла сорок пять проектов статей¹. Они образуют часть первую (статьи 1–30) и часть вторую (статьи 31–45), соответственно касающиеся международно противоправного деяния международной организации и содержания международной ответственности международной организации.

2. По поводу многих из этих статей после предварительного принятия были сделаны комментарии, особенно в ходе обсуждений в Шестом комитете доклада Комиссии международного права, а также в письменных представлениях государств и международных организаций. Кроме того, некоторые статьи изучались в рамках судебной практики. Статьи 3 и 5 рассматривал Европейский суд по правам человека в своих двух недавних решениях, сначала в деле *Берами и Берами против Франции и Сарамати против Франции, Германии и Норвегии*², а затем в деле *Беричь и другие против Боснии и Герцеговины*³. Статья 5 и комментарий к ней была упомянута Палатой лордов в ее решении по делу *Королева (аль-Джидда) против министра обороны*⁴.

3. Как автор уже отмечал в своем пятом докладе, Комиссии международного права по указанным в этом докладе причинам⁵ до завершения ее первого чтения нынешнего проекта следует предоставить возможность провести обзор текстов, которые были приняты в предварительном порядке, в свете всех имеющихся замечаний. В следующем докладе будет представлен всесторонний обзор этих замечаний и будут сделаны определенные предложения в отношении пересмотра отдельных статей. В том же докладе также будут рассмотрены все оставшиеся вопросы и предложено несколько общих положений для включения в часть четвертую. Одним из таких оставшихся вопросов является вопрос о существовании особых норм, в которых могли бы учитываться специфические свойства отдельных организаций.

4. В настоящем шестом докладе продолжается рассмотрение вопросов, касающихся международной ответственности международных организаций, по общей схеме, которую Комиссия приняла в отношении статей об ответственности государств за международно противоправные деяния⁶. В части третьей этих статей рассматривается имплементация международной ответственности государства; в соответствующей части настоящего исследования обсуждаются вопросы, касающиеся имплементации международной ответственности меж-

¹ Текст проекта статей, принятых до настоящего времени, воспроизводится в *Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10)*, глава VIII, раздел C, пункт 343.

² Решение от 2 мая 2007 года, пункты 29–33 и 121. На это решение в Шестом комитете ссылалась Дания, выступавшая от имени пяти стран Северной Европы (A/C.6/62/SR.18, пункт 102) и Греция (A/C.6/62/SR.19, пункты 9 и 10). Я уже говорил об этом в ходе обсуждений в Комиссии на ее пятьдесят девятой сессии (A/CN.4/SR.2932).

³ Решение от 16 октября 2007 года, пункты 8, 9 и 28.

⁴ Решение от 12 декабря 2007 года, *The Weekly Law Reports*, vol. 2, p. 31 (per Lord Bingham of Cornhill).

⁵ A/CN.4/583, пункты 3–6.

⁶ *Ежегодник Комиссии международного права, 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 26–30 английского текста.

дународных организаций. Помимо введения в ней содержатся две главы, соответственно озаглавленные «Призвание международной организации к ответственности» и «Контрмеры».

5. Отдельные критики нынешнего проекта статей не устают повторять, что Комиссия по сути заменяет в статьях об ответственности государств термин «государство» термином «международная организация»⁷. В этой связи, возможно, было бы полезно еще раз напомнить о том, что ни Специальный докладчик, ни Комиссия не исходили из того, что варианты, принятые в отношении государств, также должны относиться к международным организациям: я уже указал на это в моем первом докладе⁸. Все вопросы рассматривались и рассматриваются по существу. И только когда какой-либо вопрос, касающийся ответственности международных организаций, имел сходство с одним из вопросов, которые уже рассматривались применительно к государствам и не было оснований для разработки иной нормы, принималось идентичное решение. Нет нужды говорить о том, что некоторые выводы Комиссии могут показаться спорными. Я ни в коей мере не хотел бы сдерживать конструктивную критику и предложения в отношении улучшений со стороны любого комментатора. То, чем мы занимаемся, есть коллективный труд, цель которого заключается в разработке текста, который мог бы пригодиться в международных отношениях.

II. Призвание международной организации к ответственности

6. Имплементация ответственности международной организации рассматривается здесь только постольку, поскольку государство или другая международная организация могут призвать к такой ответственности. Поскольку в соответствии со статьей 36 нынешнего проекта изложенные в части второй международные обязательства касаются только нарушения обязательства по международному праву, которое международная организация может иметь в отношении государства, другой международной организации или международного сообщества в целом⁹, по-видимому, нет нужды в части третьей уточнять, что сфера применения статей, касающихся имплементации ответственности, ограничена аналогичным образом. Такой же подход был принят при разработке статей об ответственности государств за международно противоправные деяния. В части третьей этих статей нет положения, гласящего, что имплементация ответственности охватывается лишь в том объеме, в каком к ответственности призывает другое государство. Можно бы было считать, что такое ограни-

⁷ Последним по времени было замечание Р. Ривьеры в издании “Travaux de la Commission du droit international (cinquante-huitième session) et de la Sixième Commission (soixante et unième session)”, *Annuaire français de droit international*, vol. 52 (2006), p. 305, at p. 335.

Автор даже высказывал предположение относительно существования решения Комиссии взять за образец нового текста текст об ответственности государств («решение Комиссии вести текущую работу по аналогии с ранее принятыми вариантами»).

⁸ A/CN.4/532, пункт 11.

⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10)*, глава VIII, раздел C, пункт 343.

чение сферы применения части третьей подразумевает статья 33¹⁰, которой соответствует статья 36 нынешнего проекта.

7. В большинстве случаев к ответственности может призываться только субъект, который мог бы считаться потерпевшим. Определение того, когда государство может считаться потерпевшим, вряд ли может различаться в зависимости от того, кто является ответственным субъектом: государство или международная организация. Поэтому определение «потерпевшее государство» в статье 42 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния¹¹ однозначно применимо также в случае, когда государство призывает к ответственности международную организацию.

8. Возможность для международной организации как потерпевшего субъекта призвать к ответственности государство была подтверждена Международным Судом в его консультативном заключении о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций, где Суд заявил, что, «как было установлено, Организация правомочна предъявлять требования в международном порядке»¹². То, что Суд заявил в отношении требования Организации Объединенных Наций в связи с увечьем, можно распространить на все международные организации, обладающие правосубъектностью, когда какое-либо обязательство перед ними было нарушено, будь то государством или другой международной организацией.

9. Критерии для определения того, когда субъект является потерпевшим в результате совершения государством или международной организацией международно противоправного деяния, судя по всему, не зависят от характера этого субъекта. Следовательно, международная организация будет считаться потерпевшей при тех же условиях, что и государство. Это будет означать, что международная организация может призывать к ответственности другую международную организацию в следующих трех случаях: во-первых, когда нарушено обязательство перед последней организацией в отдельности; во-вторых, когда нарушено обязательство перед несколькими субъектами, в число которых входит последняя организация, или перед международным сообществом в целом, если нарушение особо затрагивает эту организацию; в-третьих, когда нарушено обязательство перед несколькими субъектами, в число которых входит последняя организация, или перед международным сообществом в целом и это нарушение радикальным образом меняет положение всех субъектов, в отношении которых действует это обязательство. Хотя второй и третий случаи в целом встречаются довольно редко и было бы затруднительно найти подходящие примеры в отношении международных организаций, то обстоятельство, что международные организации могут оказаться потерпевшими при таких условиях, исключать нельзя. В этой связи необходимо также включить второй и третий случаи в определение потерпевших международных организаций.

10. Таким образом, определение потерпевшего субъекта должно заключаться в адаптации соответствующего определения из статьи 42 статей об ответствен-

¹⁰ *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 94 английского текста.

¹¹ Там же, стр. 117 английского текста.

¹² *I.C.J. Reports 1949*, p. 174, at pp. 184–185.

ности государств за международно противоправные деяния¹³. Предлагается следующий текст:

Проект статьи 46 **Призывание к ответственности потерпевшим государством** **или международной организацией**

Государство или международная организация вправе в качестве потерпевшей стороны призвать к ответственности другую международную организацию, если нарушенное обязательство является обязательством в отношении:

- a) этого государства или первой международной организации в отдельности;
- b) группы участников, включающей это государство или первую международную организацию, или международное сообщество в целом, и нарушение этого обязательства:
 - i) особо затрагивает это государство или эту международную организацию; или
 - ii) носит такой характер, что радикальным образом меняет положение всех сторон, в отношении которых существует обязательство, в том что касается дальнейшего исполнения этого обязательства.

11. Если применительно к государству определять то, какой государственный орган компетентен предъявлять требование, будут нормы внутреннего права этого государства, то в случае международной организации необходимо будет сделать ссылку на правила этой организации¹⁴. В них также должно быть предусмотрено, несет ли в определенных случаях компетентный орган обязательство предъявить требование¹⁵. Необходимо будет также использовать правила организации для того, чтобы определить, отказалась ли организация от требования или молчаливо согласилась на его прекращение. Поскольку требование о том, чтобы поведение организации оценивалось с учетом ее соответствующих правил, имеет общее применение, было бы желательно не делать конкретной ссылки на правило организации в части третьей. Это бы также согласовывалось с тем обстоятельством, что в статьях об ответственности государств за международно противоправные деяния не затрагивается вопрос о том, какой государственный орган должен считаться компетентным для предъявления или отзыва требования. Было бы странно, если бы Комиссия занялась последним вопросом впервые в нынешнем контексте.

12. Глава I части третьей статей об ответственности государств за международно противоправные деяния содержит ряд процедурных норм общего харак-

¹³ *Ежегодник ...2001 год*, том II (часть вторая), стр. 117 английского текста.

¹⁴ Определение «правила организации» содержится в пункте 4 статьи 4 нынешнего проекта (*Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10, глава VIII, раздел C, пункт 343)*).

¹⁵ М.Х. Арсанджани в работе "Claims against international organizations: *Quis custodiet ipsos custodes?*", *The Yale Journal of World Public Order*, vol. 7 (1980–1981), p. 131, at p. 147, подняла вопрос о том, «обязана ли международная организация предъявлять международные требования от имени своих потерпевших сотрудников».

тера. Две из них касаются порядка призвания к ответственности государством другого государства применительно к уведомлению о требованиях (статья 43) и утрате права призвать к ответственности (статья 45)¹⁶. Хотя эти статьи касаются только требований, которые государства могут предъявить к другим государствам, ничто в содержании этих статей не предполагает, что они не будут также применяться в случае призвания к ответственности государством международной организации.

13. Применительно к уведомлению о требованиях и утрате права призывать к ответственности положение международных организаций не отличается от положения государств. В этой связи представляется целесообразным распространить на международные организации те же правила, которые закреплены в отношении государств в статьях об ответственности государств за международно противоправные деяния.

14. Текст статей 43 и 45 об ответственности государств за международно противоправные деяния следует адаптировать при рассмотрении призвания к ответственности международной организации, с тем чтобы отразить случай, при котором заявителем является либо государство, либо другая международная организация. Тогда проекты этих статей могли бы гласить следующее:

Проект статьи 47

Уведомление о требовании потерпевшим государством или международной организацией

1. Потерпевшее государство, призывающее к ответственности международную организацию, уведомляет эту организацию о своем требовании.

2. Потерпевшая международная организация, призывающая к ответственности другую международную организацию, уведомляет эту международную организацию о своем требовании.

3. Потерпевшее государство или международная организация могут, в частности, указать:

а) поведение, которому ответственная международная организация должна следовать, с тем чтобы прекратить противоправное деяние, если это деяние продолжается;

б) какую форму должно принять возмещение в соответствии с положениями части второй.

Проект статьи 48

Утрата права призывать к ответственности

Призвание международной организации к ответственности не может быть осуществлено, если:

¹⁶ *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. соответственно 119 и 121 английского текста.

а) потерпевшее государство или международная организация действительным образом отказались от требования;

б) потерпевшее государство или международная организация в силу своего поведения должны считаться дающими молчаливое юридически действительное согласие на утрату права требования.

15. Между двумя статьями, которые обсуждались выше, в статьях об ответственности государств за международно противоправные деяния включена статья о допустимости требований (статья 44)¹⁷, которая посвящена вопросам, относящимся к дипломатической защите¹⁸. Осуществление государством дипломатической защиты против международной организации — явление редкое. Но не невозможное, в частности применительно к организации, которая управляет территорией или применяет силу.

16. Если государство осуществляет дипломатическую защиту против международной организации, то в первую очередь возникает вопрос о государственной принадлежности требования. Еще более проблематичным будет вопрос о необходимости исчерпания местных средств правовой защиты. По этой проблеме в литературе были изложены самые разные взгляды, при этом преобладающее мнение заключается в том, что норма об исчерпании местных средств правовой защиты применяется в том случае, когда в рамках соответствующей организации предоставляются адекватные и эффективные средства правовой защиты¹⁹.

¹⁷ Там же, стр. 120 английского текста.

¹⁸ Дипломатическая защита была определена Комиссией как «призвание государством, посредством дипломатических мер или других средств мирного урегулирования, к ответственности другого государства за вред, причиненный международно-противоправным деянием этого государства физическому или юридическому лицу, являющемуся гражданином или имеющему национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности». В деле *Ахмаду Садио Диалло (Республика Гвинея против Демократической Республики Конго)* Международный Суд заявил, что это определение, которое содержится в статье 1 статей о дипломатической защите, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10)*, стр. 15, «отражает» международное обычное право (*решение от 24 мая 2007 года, предварительные возражения, пункт 39*).

¹⁹ О применимости нормы об исчерпании местных средств правовой защиты к требованиям, которые государства предъявляют к международным организациям, писали несколько авторов: J.-P. Ritter, “La protection diplomatique à l’égard d’une organisation internationale”, *Annuaire français de droit international*, vol. 8 (1962), p. 427, at pp. 454–455; P. De Visscher, “Observations sur le fondement et la mise en oeuvre du principe de la responsabilité de l’Organisation des Nations Unies”, *Revue de droit international et de droit comparé*, vol. 40 (1963), p. 165, at p. 174; R. Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1968), p. 238; B. Amrallah, “The international responsibility of the United Nations for activities carried out by the U.N.”, *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), p. 57, at p. 67; L. Gramlich, “Diplomatic protection against acts of intergovernmental organs”, *German Yearbook of International Law*, vol. 27 (1984), p. 386, at p. 398 (more tentatively); H.G. Schermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 3rd revised edition (The Hague: Martinus Nijhoff, 1995), pp. 1167–1168; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Éditions de l’Université de Bruxelles, 1998), p. 534 ff.; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Duncker & Humblot, 2001), p. 250; K. Wellens, *Remedies against International Organizations* (Cambridge: Cambridge

17. На практике можно найти ряд примеров, когда делалась ссылка на норму об исчерпании местных средств правовой защиты применительно к средствам защиты, имеющимся в рамках Европейского союза. Хотя эта практика касается требований, предъявляемых к государствам-членам, отсюда можно сделать вывод, что если бы была задействована ответственность Европейского союза, то потребовалось бы исчерпание средств правовой защиты, существующих внутри Европейского союза. Одним из таких практических примеров является заявление, сделанное Генеральным директором юридической службы Европейской комиссии в Совете Международной организации гражданской авиации от имени всех государств — членом Европейского союза в связи со спором между этими государствами и Соединенными Штатами относительно мер по снижению уровня шума от самолетов. Государства — члены Европейского союза заявили, что требование Соединенных Штатов является неприемлемым, потому что средства правовой защиты в отношении спорного постановления Европейского сообщества не были исчерпаны, поскольку эта мера на тот момент «оспаривалась в национальных судах государств — членом Европейского союза и в Европейском суде»²⁰.

18. Еще одним примером является решение Европейского суда по правам человека по делу *Bosphorus Hava Yollary Turizm ve Ticaret Sirketi v. Ireland*. Это дело касалось предполагаемого нарушения прав человека в результате выполнения Ирландией одного из постановлений Европейской комиссии. Отмечая, что нет таких средств правовой защиты, которые бы заявитель не исчерпал, Суд включил в этот перечень средства защиты, имеющиеся в рамках Европейского союза²¹.

University Press, 2002), pp. 66–67. Такое же мнение было выражено Ассоциацией международного права в ее заключительном докладе по теме «Ответственность международных организаций», *Report of the Seventy-First Conference (Berlin)*, 2004, p. 213. К. Иглтон в работе “International organizations and the law of responsibility”, *Recueil des cours*, vol. 76 (1950-I), p. 323, at p. 395, заявил, что правило об исчерпании местных средств правовой защиты не будет применяться к требованию против Организации Объединенных Наций, но лишь потому, что «Организация Объединенных Наций не имеет судебной системы или иных средств «местной правовой защиты», какими обычно располагают государства». А.А. Кансадо Триндади в работе “Exhaustion of local remedies and the law of international organizations”, *Revue de droit international et de sciences diplomatiques*, vol. 57 (1979), p. 81, at p. 108, отметил, что «когда требование о возмещении вреда предъявляется против международной организации, применение этой нормы не исключено, однако право в этой области по-прежнему может развиваться в разных направлениях». Мнение о том, что норма об исчерпании местных средств правовой защиты должна применяться гибко, было выражено М. Пересом Гонсалесом в работе “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, *Revue générale de droit international public*, vol. 92 (1988), p. 63, at p. 71. Ч.Ф. Амерасингхе в работе *Principles of the International Law of International Organizations*, 2nd edition (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 486, заявил, что, поскольку международные организации «в целом не имеют юрисдикционных полномочий над отдельными лицами», «вопрос о том, представляют ли они надлежащие внутренние средства правовой защиты, остается открытым». Таким образом, представить, каким образом будет применяться норма об исчерпании местных средств правовой защиты, трудно. Это мнение, которое уже было изложено в первом издании той же книги, разделяет Ф. Вакас Фернандес в работе *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas* (Madrid: Dykinson, 2002), pp. 139–140.

²⁰ «Выступления и комментарии по поводу ответа Соединенных Штатов», 15 ноября 2000 года (A/CN.4/545), добавление № 18.

²¹ Решение от 30 июня 2005 года, пункт 105.

19. Когда международная организация направляет требование от имени одного из своих агентов, будь то против государства или другой международной организации, требование в отношении государственной принадлежности явно не применимо. Норма об исчерпании местных средств правовой защиты была бы актуальна лишь в том случае, если бы требование организации также касалось ущерба, причиненного одному из ее агентов как частному лицу²². Право организации предъявлять такое требование было признано Международным Судом в его консультативном заключении о возмещении за увечья, понесенные на службе Организации Объединенных Наций²³. Однако вероятность предъявления требований такого рода одной международной организацией к другой, как очевидно, весьма низка.

20. То обстоятельство, что вопросы приемлемости применительно к государственной принадлежности и местным средствам правовой защиты вполне возможно могут возникнуть также в отношении требований, предъявляемых к международным организациям, вовсе не означает, что в настоящий проект статей следует включить положения по аналогии со статьей 44 статей об ответственности государств за международные противоправные деяния²⁴. Это положение по существу представляет собой напоминание о двух главных условиях осуществления дипломатической защиты. Оно касается той категории требований, которые являются особо важными в отношениях между государствами. Поскольку в нынешнем контексте невозможно провести параллели с практической значимостью дипломатической защиты в отношении ответственности государств, в текущем проекте положения о приемлемости требований вполне можно опустить. Это не будет означать, что требования в отношении государственной принадлежности требований и исчерпания местных средств правовой защиты во всех случаях будут незначимы, когда требование будет предъявляться к международной организации.

21. По аналогии со статьями об ответственности государств за международно противоправные деяния следующий вопрос должен касаться случая множественности потерпевших субъектов. В отношении множественности потерпевших субъектов содержащееся в этих статьях положение (статья 46) гласит, что «если несколько государств являются потерпевшими в результате одного и того же международно противоправного деяния, каждое потерпевшее государство может отдельно призвать к ответственности государство, совершившее это международно противоправное деяние»²⁵. Сказанное в отношении множественности государств, пострадавших от действий другого государства, определено

²² Норма об исчерпании местных средств правовой защиты не применяется в отношении требований, касающихся ущерба, причиненного агентам, постольку поскольку она затрагивает соответствующее государство или международную организацию, потому что эти вопросы находятся вне поля дипломатической защиты. Такую точку зрения высказал Дж. Верхувен в работе “Protection diplomatique, épuisement des voies de recours et juridictions européennes”, *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: Mélanges offerts à Jean Salmon* (Bruxelles: Bruylant, 2007), p. 1511, at p. 1517.

²³ *I.C.J. Reports 1949*, p. 174 at p. 184.

²⁴ Текст статьи 44 (упоминаемой выше в сноске 17) гласит: «Призвание государства к ответственности не может быть осуществлено, если а) требование предъявлено не в соответствии с применимыми нормами о государственной принадлежности требований; б) к требованию применяется норма об исчерпании местных средств правовой защиты, а не все доступные и эффективные местные средства правовой защиты были исчерпаны».

²⁵ *Ежегодник ... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 123 английского текста.

можно распространить на случай, когда ответственным субъектом является не государство, а международная организация.

22. Таким же подходом можно руководствоваться в случае, когда потерпевшими субъектами являются международные организации. Они могут быть потерпевшими сами по себе или вместе с некоторыми государствами. Эти государства скорее всего будут членами потерпевшей организации, однако вполне могут и не быть ее членами. Наличие множественности потерпевших субъектов будет зависеть, во-первых, от того, действовало ли нарушенное обязательство в отношении а) двух или более организаций или б) одной или более организаций и одного или более государств²⁶, а также от того, выполнены ли условия, установленные для определения того, является ли субъект потерпевшим от нарушения обязательства.

23. Отсюда следует, что содержание соответствующего положения в статье об ответственности государств можно использовать в качестве модели с учетом изменений, необходимых для нынешних целей. В этой связи предлагается следующий текст с намерением охватить ряд случаев: потерпевшими являются два или более государств; потерпевшими являются две или более международные организации; потерпевшими являются одно или более государств и одна или более международных организаций.

Проект статьи 49 **Множественность потерпевших субъектов**

Если несколько субъектов являются потерпевшими в результате одного и того же международно противоправного деяния, каждое потерпевшее государство или международная организация могут отдельно призвать к ответственности международную организацию, совершившую международно противоправное деяние.

24. Когда за какое-либо международно противоправное деяние ответственной является международная организация, ответственность за это деяние также может нести еще один субъект. Возможность множественности ответственных государств была предусмотрена в статье 47 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния²⁷. Возможность множественности ответственных субъектов еще более возрастает, когда одним из них является международная организация, учитывая наличие самых разнообразных случаев, в которых это может произойти. В частности, есть несколько случаев, когда как международная организация, так и ее члены (или некоторые из них) могут нести международную ответственность за одно и то же международно противоправное деяние. Статьи 28 и 29 текущего проекта отсылают к некото-

²⁶ Это может произойти, например, в случае некоторых смешанных договоренностей, заключенных Европейским сообществом и некоторыми из его государств-членов (или ими всеми) с одним или более негосударств-членов, когда обязательства перед Европейским сообществом и его членами не были разделены. См. D. O'Keeffe and H.G. Schermers (eds.), *Mixed Agreements* (Deventer: Kluwer, 1983) and J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (The Hague: Kluwer Law International, 2001).

²⁷ *Ежегодник ... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 124 английского текста.

рым из таких случаев²⁸. Еще один случай имеет место тогда, когда и организация, и ее члены совместно берут на себя обязательство перед третьей стороной и это обязательство нарушается²⁹.

25. В отношении множественности ответственных государств в статьях об ответственности государств предусмотрено три момента, которые в равной степени относятся к ситуации, когда одним из ответственных субъектов является международная организация. Первый момент заключается в том, что в связи с деянием может быть задействована ответственность каждого субъекта. Этот момент необходимо обусловить с учетом содержащегося в статье 29 настоящего проекта заявления о том, что, когда при наличии предусмотренных в ней условий ответственность несет член организации, презюмируется, что эта ответственность «является субсидиарной». В этом контексте понятие субсидиарности предполагает, что ответственность члена может быть задействована только в случае, если сначала была задействована ответственность организации и ее не удалось реализовать или в любом случае цель не была достигнута.

26. Второй и третий моменты в статье 47 статьи об ответственности государств в целом применимы также к случаю, когда одним из ответственных субъектов является международная организация: потерпевшая сторона не вправе «получить в порядке компенсации больше, чем понесенный [ею] ущерб»; субъект, предоставивший возмещение, может иметь право на регресс в отношении других ответственных субъектов. Применительно к этим моментам вопрос о том, кто является ответственным субъектом, значения практически не имеет.

27. Хотя статью 47 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния можно использовать в качестве основы для разработки текста, однако, как представляется, требуется несколько изменений. Следует предусмотреть возможность того, что ответственность будут нести две или более организации или что наряду с одной или несколькими организациями ответственность будут нести одно или несколько государств. Кроме того, должен быть отражен вопрос о субсидиарности. И наконец, текст можно сделать несколько четче, если в отличие от статьи 47 статьи об ответственности государств в нем уточнить, какой субъект может иметь право на регресс. Предлагаемый текст гласит:

Проект статьи 50

Множественность ответственных субъектов

1. Если международная организация и одно или более государств или других организаций несут ответственность за одно и то же международно противоправное деяние, в связи с данным деянием можно призвать к ответственности каждый из ответственных субъектов. Однако, если ответственность субъекта носит лишь субсидиарный характер, к ответственности можно при-

²⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), глава VIII, раздел С, пункт 343.*

²⁹ Примером этого также являются смешанные договоренности, о которых говорится в сноске 26 выше, когда обязательства Европейского сообщества и его членов не были разделены.

звать только в том объеме, в каком призывание к первичной ответственности не позволило добиться возмещения.

2. Пункт 1:

а) не позволяет никакому потерпевшему государству или международной организации получить в порядке компенсации больше, чем понесенный ими ущерб;

б) не затрагивает прав на предъявление регрессных требований, которые субъект, предоставивший возмещение, может иметь в отношении других ответственных субъектов.

28. Потерпевшие субъекты по смыслу статьи 46 нынешнего проекта являются не единственными, кто может призвать к ответственности. Согласно статье 48 статьи об ответственности государств за международно противоправные деяния есть два случая, в которых государство, не являющееся «потерпевшим» государством, может призвать к ответственности³⁰. Данное государство будет вправе требовать прекращения международно противоправного деяния и исполнения обязательства по возмещению «в интересах потерпевшего государства или бенефициариев нарушенного обязательства». Первый случай, предусмотренный в статье 48, заключается в том, что «нарушенное обязательство является обязательством в отношении группы государств, включающей это государство, и установлено в целях защиты коллективного интереса этой группы».

29. Для целей призывания к ответственности в изложенных обстоятельствах тот факт, что указанное обязательство нарушено не государством, а международной организацией, судя по всему, значения не имеет. Не имеет также значения и то, включает ли группа субъектов, в отношении которых действует это обязательство, международную организацию. Представляется разумным, чтобы в последнем случае международные организации могли призывать к ответственности на тех же условиях, которые применяются к государствам.

30. В качестве примера из практики, когда требование предъявлялось потерпевшим государством к международной организации, можно привести дело «Европейские сообщества — режим импорта оптовой и розничной продажи бананов». Группа Всемирной торговой организации (ВТО) пришла к выводу, что, хотя Соединенные Штаты «не имеют юридического права или интереса в «данном деле, их потенциальный интерес в торговле товарами и услугами и их «интерес в определении того, согласуется ли установленный Европейскими сообществами режим с требованием правил ВТО», был «каждый сам по себе достаточен для установления права продолжать процедуру разрешения спора ВТО»³¹. В сноске группа сослалась на одно из положений, принятых в первом чтении статей об ответственности государств, в которых в определение «потерпевшее государство» была включена фраза «право, нарушенное деянием государства, возникает из многостороннего договора — любое другое государство — участник многостороннего договора, если установлено, что данное право

³⁰ *Ежегодник ... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 126 английского текста.

³¹ WT/DS27/R/ECU, WT/DS27/R/MEX, WT/DS27/R/USA, WT/DS27/R/GTM and WT/DS27/R/HND, 22 May 1997, chap. VII, para. 7.50.

учреждено в данном договоре для защиты коллективных интересов государств-участников»³².

31. Второй случай, в котором согласно статье 48 статей об ответственности непотерпевшие государства могут требовать прекращения нарушения и исполнения обязательства произвести возмещение, заключается в том, что «нарушенное обязательство является обязательством в отношении международного сообщества в целом». То обстоятельство, что нарушение совершено не государством, а международной организацией, не влияет на право непотерпевшего государства призывать к ответственности. Как отметила по этому поводу Организация по запрещению химического оружия, «по всей видимости нет таких причин, в силу которых государства в отличие от других международных организаций, не могли бы призвать к ответственности международную организацию»³³.

32. Более сложный вопрос заключается в том, будет ли международная организация иметь право призвать к ответственности другую международную организацию за нарушение обязательства перед международным сообществом в целом.

33. Практика в этом отношении не очень показательна. И не только потому, что эта практика касается мер, принимаемых международными организациями в отношении государства. Организации, как правило, реагируют на нарушения, совершенные их членами, и принимают меры на основе своих соответствующих правил. Это не предполагает наличия у международных организаций более общего права призывать к ответственности в случае нарушения обязательства перед международным сообществом в целом. Наиболее показательной в этом отношении является практика Европейского союза, который часто заявляет, что нечлены совершили нарушение обязательств, которые, как представляется, действуют в отношении международного сообщества в целом. Например, в общей позиции Совета Европейского союза от 26 апреля 2000 года говорилось о «грубых и систематических нарушениях прав человека в Бирме»³⁴. В большинстве случаев после заявлений Европейского союза такого рода принимались экономические меры против предположительно ответственного государства. Такие меры будут обсуждаться в следующей главе. Для нынешних целей важно отметить, что ясности в вопросе о том, кто призывает к ответственности — государства — члены Европейского союза все вместе или Европейский союз в качестве отдельной организации — нет.

34. По вопросу о том, будет ли международная организация иметь право призывать к ответственности в случае нарушения обязательства перед международным сообществом в целом, написано немного. Как правило, работы посвящены Европейскому союзу; насколько можно судить, высказанные мнения разделяются, хотя большинство авторов склоняется в пользу положительного ответа³⁵.

³² Ibid., сноска 361. Цитируемый текст воспроизводится в *Ежегоднике ... 1996 год*, том II, (часть вторая), стр. 62 английского текста.

³³ См. A/CN.4/593.

³⁴ *Official Journal of the European Communities*, 14 May 2000, L 122, p. 1.

³⁵ Мнение о том, что, по крайней мере, некоторые международные организации могут призывать к ответственности в случае нарушения обязательства *erga omnes*, было высказано в работах «Communautés européennes et sanctions internationales — une réponse à

35. В своем докладе Генеральной Ассамблее 2007 года Комиссия запросила комментарии по следующему вопросу:

«Статья 48 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния предусматривает, что в случае нарушения каким-либо государством обязательства, которое оно несет перед международным сообществом в целом, государства вправе требовать от несущего ответственность государства прекращения международно противоправного деяния и выполнения обязательства по возмещению в интересах потерпевшего государства или бенефициариев нарушенного обязательства. Если нарушение обязательства, существующего перед международным сообществом в целом, совершено международной организацией, то вправе ли другие организации или некоторые из них выдвинуть аналогичное требование?»³⁶.

36. В Шестом комитете высказанные мнения были явно в пользу положительного ответа. Хотя несколько государств дали на этот вопрос однозначный ответ³⁷, большое число государств выразило мнение, что лишь некоторые организации будут иметь право призывать к ответственности, а именно те из них, которые имеют мандат защищать общие интересы международного сообщества³⁸. Последнюю точку зрения в своих письменных комментариях поддержали две международные организации. Организация по запрещению химического оружия сообщила следующее:

«В случае международных организаций способность призывать к ответственности за нарушения обязательств перед международным сообществом в целом могла бы зависеть от масштабов деятельности этой организации, определенного в ее учредительном документе. Таким образом, каждая «затронутая» международная организация могла бы иметь право

J. Verhoeven”, *Revue belge de droit international*, vol. 18 (1984–1985), p. 96, at pp. 104–105; E. Klein, “Sanctions by international organizations and economic communities”, *Archiv des Völkerrechts*, vol. 30 (1992), p. 101, at p. 110; A. Davì, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali* (Napoli: Jovene, 1993), p. 496 ff.; C. Tomuschat, “Artikel 210”, in: H. von der Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann (eds.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 5th edition (Baden-Baden: Nomos, 1997), vol. 5, pp. 28–29; P. Klein, *La responsabilité...*, op. cit., p. 401 ff.; A. Rey Aneiros, *Una aproximación a la responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2006), p. 166. Противоположное мнение изложил Дж. Верхувен в работе “Communautés européennes et sanctions internationales”, *Revue belge de droit international*, vol. 18 (1984–1985), p. 79, at pp. 89–90, and P. Sturma, “La participation de la Communauté européenne à des ‘sanctions’ internationales”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, No. 366 (1993), p. 250, at p. 258. По мнению П. Палкетти, “Reactions by the European Union to breaches of erga omnes obligations”, in: E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations* (The Hague: Kluwer Law International, 2002), p. 219, at p. 226, «роль Сообщества, видимо, заключается только в том, чтобы осуществлять права, которые действуют в отношении его государств-членов.

³⁶ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), глава III, раздел D, пункт 30.

³⁷ См. выступление Малайзии (A/C.6/62/SR.19, пункт 75), Венгрии (A/C.6/62/SR.21, пункт 16), Кипра (ibid, пункт 38) и Бельгии (ibid, пункт 90).

³⁸ К этой группе относятся выступления Аргентины (A/C.6/62/SR.18, пункт 64), Дании от имени пяти стран Северной Европы (ibid, пункт 100), Италии (A/C.6/62/SR.19, пункт 40), Японии (ibid, пункт 100), Нидерландов (A/C.6/62/SR.20, пункт 39), Российской Федерации (A/C.6/62/SR.21, пункт 70) и Швейцарии (ibid, пункт 85).

призывать к ответственности и требовать прекращения противоправного деяния в объеме, в каком это затрагивает ее мандат, закрепленный в ее учредительном документе»³⁹.

Аналогичное мнение изложила Комиссия Европейского союза:

«Поскольку международное сообщество в целом не может действовать само по себе ввиду отсутствия у него централизованных институтов, принимать меры в отношении нарушителя должны отдельные члены этого сообщества от имени и в интересах всего сообщества. Мы полагаем, что это право в принципе принадлежит всем членам международного сообщества, в том числе международным организациям как субъектам международного права. Однако международные организации в то же время в соответствии со своим уставом должны выполнять только конкретные функции и защищать только определенные интересы. В случае, когда нарушенное обязательство касается вопросов, которые выходят за рамки полномочий и функций организации, объяснить, почему в этом случае ей следует разрешить принимать децентрализованные принудительные меры, убедительным образом невозможно. Например, вряд ли можно представить, чтобы технической организации, занимающейся перевозками, было разрешено наказывать какой-то военный альянс за нарушения какой-либо фундаментальной гарантии международного гуманитарного права, которая может действовать в отношении международного сообщества в целом»⁴⁰.

37. Если следовать этой логике, то возможность призвания к ответственности международной организацией за нарушение обязательства перед международным сообществом будет зависеть от содержания нарушенного обязательства и его связи с мандатом этой организации. Такое право не будет непременно зависеть от того, что эта международная организация является членом международного сообщества. Его можно рассматривать как делегированное государствами, которые являются членами этой организации. Последний подход, судя по всему, согласуется со следующим заявлением, сделанным Международным Судом в его консультативном заключении по вопросу о законности применения государством ядерного оружия в вооруженном конфликте:

«[...] международные организации являются субъектами международного права, которые в отличие от государств не обладают компетенцией общего характера. В отношении международных организаций действует «принцип специализации», т.е. учреждающие их государства наделяют эти организации полномочиями, объем которых определяется кругом обязанностей, выполняемых в общих интересах, продвижение которых эти государства им поручили»⁴¹.

38. Для определения того, когда непотерпевшая международная организация будет иметь право призывать к ответственности другую международную организацию за нарушение обязательства перед международным сообществом, можно использовать формулировку, которая употребляется в пункте 1(a) статьи 22 для определения того, когда международная организация может ссы-

³⁹ См. A/CN.4/593.

⁴⁰ Там же.

⁴¹ *I.C.J. Reports 1996*, p. 66 at p. 78, para. 25.

латься на состояние необходимости как на основание для исключения противоправности деяния⁴².

39. В редакционном плане в качестве базовой модели можно было бы использовать статью 48 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния, однако необходимо будет внести целый ряд изменений, с тем чтобы разграничить право, которое имеют государства при призвании к ответственности, и более ограниченное право международных организаций. В последнем пункте ввиду отсутствия в предлагаемом проекте положения о приемлемости требований нечеткость в тексте об ответственности государств будет устранена. Для нынешних целей достаточно распространить на непотерпевшие государства или международные организации применимость этих двух положений, касающихся уведомления о требованиях и утраты права призывать к ответственности.

40. В этой связи предлагается следующий текст:

Проект статьи 51

Призвание к ответственности субъектом, иным чем потерпевшее государство или международная организация

1. Любое государство или международная организация, иные чем потерпевшее государство или международная организация, вправе призвать к ответственности международную организацию в соответствии с пунктом 4, если нарушенное обязательство является обязательством перед группой субъектов, включающей государство или организацию, которые призывают к ответственности, и установлено в целях защиты коллективного интереса этой группы.

2. Любое государство, иное чем потерпевшее государство, вправе призвать к ответственности международную организацию в соответствии с пунктом 4, если нарушенное обязательство является обязательством перед международным сообществом в целом.

3. Любая международная организация, не являющаяся потерпевшей организацией, вправе призвать к ответственности другую международную организацию в соответствии с пунктом 4, если нарушенное обязательство является обязательством перед международным сообществом в целом и если организация, которая призывает к ответственности, была наделена функцией защищать интерес международного сообщества, лежащий в основе этого обязательства.

4. Любое государство или международная организация, которое вправе призвать к ответственности в соответствии с предыдущими пунктами, могут требовать от ответственной международной организации:

а) прекращения международно противоправного деяния и предоставления заверений и гарантий неповторения в соответствии со статьей 33;

⁴² *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), глава VIII, раздел C, пункт 343.*

б) исполнения обязательства по возмещению в соответствии с частью второй в интересах потерпевшего государства или международной организации или бенефициариев нарушенного обязательства.

5. Условия призвания к ответственности потерпевшим государством или международной организацией согласно статьям 47 и 48 применяются к призыванию к ответственности государством или международной организацией, которые вправе сделать это согласно предыдущим пунктам.

III. Контрмеры

41. В контексте настоящей части контрмеры необходимо рассматривать постольку поскольку они могут приниматься против международной организации, которая несет ответственность за международно противоправное деяние. Хотя практики в этой области немного, контрмеры являются важным аспектом имплементации международной ответственности, который невозможно оставить без внимания в настоящем проекте. Более того, было бы трудно придумать убедительную причину для того, чтобы оградить международные организации от возможности применения к ним контрмер⁴³.

42. В практике, связанной с ВТО, имеется ряд примеров, когда контрмеры принимались некоторыми государствами в отношении Европейских сообществ с разрешения Органа по разрешению споров: например, в 1999 году Канадой в ответ на невыполнение Европейскими сообществами решения в отношении канадской говядины, произведенной с использованием гормонов роста⁴⁴. Еще в одном деле «Соединенные Штаты — меры в отношении импорта отдельных продуктов из Европейских сообществ» группа ВТО указала, что приостановление концессий или иных обязательств, которое было санкционировано Органом по разрешению споров, «по сути носило характер ответных мер». Эта группа не провела различия между контрмерами, принимаемыми против государства, и контрмерами, принимаемыми против международной организации, отметив следующее:

«Согласно общему международному праву ответные меры (называемые также репрессалиями или контрмерами) в XX веке претерпели значительные изменения, особенно в результате запрета применения силы (*ius ad bellum*). Согласно международному праву эти виды контрмер в настоящее

⁴³ По мнению Х.Э. Альвареса, “International organizations: accountability or responsibility?” (<http://www.asil.org>), вся работа Комиссии международного права по теме «Ответственность международных организаций» может окончиться плачевно, если, например, планируемое Комиссией международного права положение в отношении контрмер, направленных против противоправных действий международных организаций, даст новые оправдания тем, кто, как, например, некоторые члены конгресса Соединенных Штатов, давно пытается «наказать» Организацию Объединенных Наций посредством, например, приостановления выплаты взносов Соединенных Штатов». Не совсем понятно, какое международно противоправное деяние, которое было совершено Организацией Объединенных Наций и от которого пострадали Соединенные Штаты, имеет в виду автор. Также непонятно, говорит ли он о том, что, хотя контрмеры необходимо будет рассматривать как допустимое средство в отношении международных организаций согласно международному праву, Комиссии по тактическим соображениям следует воздержаться и не указывать этого.

⁴⁴ См. <http://w01.international.gc.ca>.

время подчиняются определенным условиям, например указанным Комиссией международного права в ее работе по теме об ответственности государств (пропорциональность и т.д. ... см. статью 43 проекта). Однако в ВТО контрмеры, ответные меры и репрессалии четко урегулированы и могут приниматься только в рамках ВТО/ОПС»⁴⁵.

43. Эти случаи из практики подтверждают, что потерпевшие государства в целом могут принимать контрмеры против ответственной международной организации с учетом тех же условий, которые применяются в отношении контрмер, принимаемых против ответственного государства. Однако такой вывод необходимо снабдить условиями. Если потерпевшее государство намерено принять контрмеры против ответственной организации, членом которой это государство является, то правила организации могут устанавливать дополнительные ограничения или даже запрещать контрмеры в этом случае. Например, когда два государства — члена Европейских сообществ заявили о том, что нарушения с их стороны обязательства по Договору о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) были оправданы тем обстоятельством, что Совет этой организации ранее совершил нарушение, суд Европейских сообществ отметил следующее:

«[...] если прямо не указано иное, то базовая концепция Договора [о Европейском экономическом сообществе] требует того, чтобы государства-члены не допускали самоуправства. В этой связи то обстоятельство, что Совет не выполнил своих обязательств, не освобождает ответчиков от выполнения их собственных обязательств»⁴⁶.

То обстоятельство, что членам запрещено принимать контрмеры, находит в рамках Европейских сообществ свое обоснование в существующей системе средств судебной защиты. Однако в отношении других международных организаций могут существовать ограничения, даже если аналогичные средства в рамках соответствующей организации не предусмотрены.

44. Принятие потерпевшей международной организацией контрмер против ответственной международной организации, безусловно, явление редкое. Однако нет причин, по которым потерпевшая международная организация не должна была бы иметь в своем распоряжении такое значительное орудие, позволяющее побудить ответственный субъект выполнить обязательства, изложенные в части второй. Как было отмечено применительно к государствам, правила ответственной организации могут ограничивать применение контрмер потерпевшей организацией, которая является членом первой организации. Кроме того, правила потерпевшей организации также могут влиять на возможность принятия этой организацией контрмер против ответственной организации, когда последняя является членом первой организации. Помимо этих случаев необходимо учитывать то, является ли положение потерпевшей международной организации в целом идентичным положению потерпевшего государства, или, как Комиссия изложила это в своей просьбе к государствам и между-

⁴⁵ WT/DS165R, 17 July 2000, para. 6.23, note 100. Ссылка группы на работу Комиссии международного права относится к статьям об ответственности государств в первом чтении.

⁴⁶ Judgment of 13 November 1964, *Commission of the European Economic Community v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium*, joined cases 90/63 and 91/63, *European Court Reports* (1964), p. 625.

народным организациям о представлении комментариев, столкнутся ли международные организации «с дополнительными ограничениями помимо тех, которые перечислены в статьях 49–53 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния»⁴⁷.

45. В Шестом комитете ряд государств выразили мнение о том, что различия между потерпевшими международными организациями и потерпевшими государствами в этом отношении делать не следует⁴⁸. Некоторые государства, признавая в принципе, что международная организация, как и государство, может принимать контрмеры, подчеркнули необходимость того, чтобы организация «действовала в пределах своего мандата»⁴⁹. Одно государство заявило, что дополнительным требованием для принятия международной организацией контрмер должно быть наличие «тесной связи с правом, которое защищается нарушенным обязательством»⁵⁰. Другое государство отметило, что, когда международные организации принимают контрмеры, они главным образом воздерживаются от выполнения обязательств по договору, однако это государство не предполагало, что имеется соответствующее ограничение в отношении возможности прибегать к контрмерам⁵¹.

46. Правила организации будут определять, какого рода контрмеры могут быть приняты и какой орган организации компетентен их принимать. Как уже отмечалось выше (пункт 11) в отношении предъявления и отзыва требований, в обсуждаемом в настоящее время проекте нет необходимости указывать, что поведение международной организации регулируется ее правилами. Предполагается, что международная организация будет действовать в соответствии со своими собственными правилами. Однако если организация не будет действовать в соответствии со своими собственными правилами при принятии контрмер, то вовсе не обязательно, что правовым последствием этого будет признание контрмер неправомерными. Необходимо провести различие между положением организации по отношению к ее членам и ее положением по отношению к нечленам. В отношении нечленов то обстоятельство, что контрмера была принята международной организацией в нарушение ее собственных правил, само по себе не делает эту контрмеру неправомерной. И наоборот, по отношению к членам, поскольку правила организации применяются в отношениях между организацией и ее членами, эти правила будут устанавливать последствия их нарушения применительно к правомерности контрмер.

47. В настоящем контексте менять практически ничего не нужно, помимо некоторых формулировок в статье 49 статей об ответственности государств за

⁴⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, Дополнение № 10 (A/62/10), глава III, раздел D, пункт 30 (b).*

⁴⁸ См. заявление Дании от имени пяти стран Северной Европы (A/C.6/62/SR.18, пункт 101), Японии (A/C.6/62/SR.19, пункт 100), Нидерландов (A/C.6/62/SR.20, пункт 40) и Бельгии (A/C.6/62/SR.21, пункт 91).

⁴⁹ В этом отношении см. заявление Российской Федерации (A/C.6/62/SR.21, пункт 71). Аналогичным образом Швейцария (A/C.6/62/SR.21, пункт 86) упомянула «мандат» организации, а также «цель», для достижения которой эта организация была учреждена. К этим комментариям можно бы было добавить предложение Малайзии (A/C.6/62/SR.19, пункт 75) о том, что «Комиссия должна обдумать, не следует ли наложить дополнительные ограничения, принимая во внимание характер и правоспособность международных организаций».

⁵⁰ См. заявление Аргентины (A/C.6/62/SR.18, пункт 64).

⁵¹ Это замечание было сделано Италией (A/C.6/62/SR.19, пункт 41).

международно противоправные деяния⁵², где говорится о цели и пределах контрмер. Для целей нынешнего проекта текст пунктов 1 и 2 необходимо будет изменить, с тем чтобы отразить контрмеры, которые потерпевшее государство или международная организация могут принимать против ответственной международной организации. Пункт 3 изменений не требует. Представляется целесообразным добавить в эту начальную статью еще два пункта, с тем чтобы подчеркнуть роль, которую правила организации могут играть в ограничении или запрещении контрмер в отношениях между международной организацией и ее членами. Один из этих пунктов будет касаться правил ответственной организации, а другой — правил организации, которая призывает к ответственности.

48. Предлагается следующий текст:

Проект статьи 52

Цель и пределы контрмер

1. Потерпевшее государство или международная организация могут принимать контрмеры против международной организации, ответственной за международно противоправное деяние, только с целью побудить эту организацию выполнить ее обязательства согласно части второй.

2. Контрмеры ограничиваются временным неисполнением международно-правовых обязательств принимающего такие меры государства или международной организации в отношении ответственной международной организации.

3. Контрмеры по возможности принимаются таким образом, чтобы позволить возобновление исполнения соответствующих обязательств.

4. Когда ответственность за международно противоправное деяние несет международная организация, потерпевший член этой организации может принять контрмеры к этой организации, только если это согласуется с правилами данной организации.

5. Когда международная организация, ответственная за международно противоправное деяние, является членом потерпевшей международной организации, последняя организация может принимать контрмеры против своего члена, только если это согласуется с правилами потерпевшей организации.

49. Контрмеры, принимаемые против международной организации, по определению предполагают неисполнение потерпевшим государством или международной организацией одного из своих обязательств, т.е. поведение, которое, не будь предшествующего нарушения, было бы по отношению к ответственной организации наносящим ей ущерб. Если потерпевшее государство или международная организация не будут обязаны вести себя определенным образом, это поведение само по себе будет правомерным и, значит, не может рассматриваться как контрмера.

⁵² *Ежегодник... 2001 год*, том II (часть вторая), стр. 129 английского текста.

50. В статье 50 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния⁵³ содержится перечень обязательств, которые государство не может правомерно нарушать, когда оно принимает контрмеры против другого государства. К ним относятся обязательства, которые в силу их важности должны выполняться, даже когда государство ранее оказалось потерпевшим в результате нарушения. Важность соответствующих обязательств не меняется в зависимости от того, в отношении какого субъекта они действуют; большинство из них в любом случае можно охарактеризовать как обязательства перед международным сообществом в целом. Таким образом, перечень однозначно имеет также значение в случае, когда потерпевшее государство намеревается принять контрмеры против международной организации.

51. С учетом важности перечисленных обязательств аналогичные ограничения, по всей видимости, будут применимы также к потерпевшим международным организациям, даже если некоторые из обязательств, которые упомянуты в перечне, практически не имеют отношения к большинству организаций. Особенно это касается обязательства в отношении «неприкосновенности дипломатических или консульских агентов, помещений, архивов и документов». Несомненно, у международных организаций параллельно с этим есть и более значительные нужды, которые также следует учесть в текущем контексте. В комментарии к статье 50 поясняется, что указанное ограничение предназначено для защиты дипломатических и консульских агентов от риска стать «мишенью контрмер», которому они в противном случае могли быть подвергнуты⁵⁴. Аналогичный риск существует для агентов международных организаций. То же самое можно сказать о помещениях, архивах и документах международных организаций. Эти термины и термин «агенты» достаточно широки и включают любую миссию, которую международная организация на постоянной или временной основе может направить в другую организацию или государство. В этой связи представляется целесообразным изменить формулировку ограничения в подпункте 2(b) и сделать ссылку на неприкосновенность агентов, помещений, архивов и документов ответственной международной организации.

52. Формулировку пункта 2 статьи 50 статей об ответственности государств придется некоторым образом изменить. Текст с учетом изменения, предложенного в предшествующем пункте, мог бы гласить следующее:

Проект статьи 53 **Обязательства, не затрагиваемые контрмерами**

1. Контрмеры не могут затрагивать:
 - a) обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций;
 - b) обязательств по защите основных прав человека;
 - c) обязательств гуманитарного характера, запрещающих репрессалии;
 - d) иных обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права.

⁵³ Там же, стр. 131 английского текста.

⁵⁴ Там же, стр. 134 английского текста.

2. Принимающее контрмеры государство или международная организация не освобождаются от выполнения своих обязательств:

а) по любой процедуре урегулирования спора, применимой между потерпевшим государством или международной организацией и ответственной международной организацией;

б) уважать неприкосновенность агентов ответственной международной организации, а также помещений, архивов и документов этой организации.

53. Применительно к условиям и порядку принятия контрмер, которые потерпевшее государство намеревается принять в отношении ответственного государства, в статьях 51–53 об ответственности государств за международно противоправные деяния⁵⁵ закреплены определенные принципы, которые носят общий характер. В первой статье изложено требование пропорциональности; следующее положение касается процедурных условий, относящихся к применению контрмер; в третьей статье (где сформулировано очевидное) говорится о прекращении контрмер. Закрепленные в этих статьях принципы, по всей видимости, в равной степени применимы, когда потерпевшее государство или международная организация принимают контрмеры в отношении ответственной международной организации. К тому же единообразный режим вопросов, регулируемых этими статьями, независимо от того, против кого они применяются — ответственного государства или ответственной международной организации, имел бы практическое преимущество. В этой связи и те безусловно новые элементы, которые статья 52 статей об ответственности государств привносит в отношении процедурных условий применения контрмер, следует распространить на контрмеры, принимаемые против международной организации.

54. Требование пропорциональности было подтверждено Международным Судом в деле о *проекте Габчиково-Надьямарош (Венгрия/Словакия)*. Суд рассматривал меру, принимаемую одним государством против другого, однако дал более общую оценку пропорциональности, заявив, что «важное соображение заключается в том, что последствия контрмеры должны быть соразмерны причиненному ущербу с учетом затронутых прав»⁵⁶. Требование пропорциональности может иметь особое значение в случае, когда контрмеры принимаются международной организацией, с учетом потенциального участия всех ее членов. Как отметила Бельгия, «перенос этого требования на международные организации ... воспрепятствует принятым международной организацией мерам оказать чрезмерное разрушительное воздействие»⁵⁷.

55. Статью 51 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния можно воспроизвести без изменений. А статьи 52 и 53 требуют определенной адаптации. Предлагаются следующие тексты:

⁵⁵ Там же, стр. 134–137 английского текста.

⁵⁶ I.C.J. Reports 1997, p. 7 at p. 56, para. 85.

⁵⁷ A/C.6/62/SR.21, пункт 92.

Проект статьи 54

Пропорциональность

Контрмеры должны быть соразмерны причиненному вреду с учетом тяжести международно противоправного деяния и затронутых прав.

Проект статьи 55

Условия, относящиеся к применению контрмер

1. До принятия контрмер потерпевшее государство или международная организация должны:

а) потребовать, в соответствии со статьей 47, от ответственной международной организации выполнения ее обязательств согласно части второй;

б) уведомить ответственную международную организацию о любом решении принять контрмеры и предложить провести переговоры с этой организацией.

2. Несмотря на положения пункта 1(б), потерпевшее государство или международная организация могут принимать такие неотложные контрмеры, которые необходимы для обеспечения их прав.

3. Контрмеры не могут приниматься, а в случае их принятия — должны приостанавливаться без необоснованного промедления, если:

а) международно противоправное деяние прекращено; и

б) спор находится на рассмотрении суда или трибунала, компетентного выносить обязательные для сторон решения.

4. Пункт 3 не применяется, если ответственная международная организация не осуществляет добросовестно процедуры урегулирования спора.

Проект статьи 56

Прекращение контрмер

Контрмеры должны быть прекращены, как только ответственная международная организация выполнит свои обязательства, связанные с международно противоправным деянием, согласно части второй.

56. В отношении мер, которые могут быть приняты против ответственной международной организации государством или международной организацией, которые не являются потерпевшими по смыслу статьи 46, возникают два разных вопроса. Вопрос, который будет рассмотрен сначала, аналогичен проблеме, которая рассматривалась в статье 54 статей об ответственности государств за международно противоправные деяния⁵⁸. В этом положении говорится, что глава о контрмерах не затрагивает права, которое государство может иметь в отношении принятия «правомерных мер», когда оно вправе призывать к международной ответственности, хотя оно и не является потерпевшим. Это поло-

⁵⁸ *Ежегодник...*, 2001 год, том II (часть вторая), стр. 137 английского текста.

жение касается той категории государств, о которых говорится в статье 51 настоящего проекта.

57. Поскольку статья 54 статей об ответственности государств представляет собой положение «без ущерба для», то явно придется выйти за пределы целей настоящего исследования, если пытаться продвинуться в вопросе о мерах, которые могут быть приняты в отношении ответственной международной организации государством, которое, хотя и не является потерпевшим, вправе призывать к международной ответственности. Единственный вариант в этом отношении заключается в том, чтобы повторить уже сказанное в статьях об ответственности государств. Однако следует отметить, что в том объеме, в каком эти меры сами по себе являются правомерными, нам не будет необходимости заявлять, что праву принимать их не наносится ущерба.

58. В статье 51 нынешнего проекта предусматривается возможность того, чтобы при определенных условиях и международная организация, которая, хотя и не является потерпевшей по смыслу статьи 46, могла призывать к ответственности другую международную организацию. Практике известно несколько примеров мер, принятых в отношении ответственного государства международной организацией, которая не была потерпевшей. Эта практика главным образом относится к Европейскому союзу. Например, после заявления, о котором говорилось выше (пункт 33) относительно «грубых и систематических нарушений прав человека в Бирме», Совет Европейского союза запретил «продажу, поставки и экспорт в Бирму/Мьянму оборудования, которое может быть использовано для внутренних репрессий или терроризма»⁵⁹. В некоторых случаях меры, которые были приняты Европейским союзом, не согласовывались с его обязательствами в отношении ответственного государства и поэтому считались оправданными в силу предыдущего нарушения международного обязательства со стороны этого государства⁶⁰.

59. Было бы сложно привести пример мер, которые международная организация приняла в отношении другой международной организации в аналогичных обстоятельствах. Это вовсе не означает, что положение «без ущерба для» не должно включать ссылку на меры, принимаемые международными организациями, которые не являются потерпевшими по смыслу статьи 46 нынешнего проекта. Нельзя исключать возможность принятия контрмер одной международной организацией против другой. Кроме того, Европейский союз недавно подтвердил «право международной организации принимать контрмеры в отношении другой международной организации в ситуациях, когда первая организация наделена уставной функцией защищать интересы, лежащие в основе обязательства, которое было нарушено второй». Это обязательство Европейский союз определил как «обязательство перед международным сообществом в целом»⁶¹. В этой связи нельзя считать абсолютно маловероятным то, что меж-

⁵⁹ *Official Journal of the European Communities*, 14 May 2000, L 122, p. 29.

⁶⁰ Это касалось, например, части постановления Совета от 16 апреля 1982 года в отношении импорта всех продуктов, происходящих из Аргентины, *Official Journal of the European Communities*, 16 April 1982, L 102, p. 1. Мнение о том, что международные организации могут принимать контрмеры также в случае, когда они не являются «потерпевшими» в ответ на нарушение обязательства перед международным сообществом в целом, отстаивал К.-Д. Элерман, *op. cit.*, p. 96, at pp. 104-105; P. Klein, *La responsabilité...*, *op. cit.*, p. 401; A. Rey Aneiros, *op. cit.*, p. 166.

⁶¹ См. A/CN.4/593.

дународная организация, не являющаяся потерпевшей в результате нарушения одного такого обязательства, будет принимать меры в отношении другой международной организации, которая является ответственной за такое нарушение. Это подтверждает, что было бы лучше включить международные организации в число субъектов, праву которых принимать «правомерные меры» не наносится ущерба главой, касающейся контрмер.

60. Второй вопрос для обсуждения в нынешнем контексте носит иной характер. Он касается положения тех членов международной организации, которые передали этой организации компетенцию в отношении ряда вопросов и вследствие этого могут оказаться не в состоянии принимать эффективные контрмеры. Такое положение описывает Суд Европейских сообществ применительно к отношениям в рамках системы ВТО следующим образом:

«[...] в отсутствие тесного сотрудничества, когда какое-либо государство-член, будучи должным образом уполномочено принимать в пределах своей компетенции ответные меры, счел, что они будут неэффективными, если их принимать в областях, охватываемых ГАТС или ТРИПС, оно в соответствии с правом Сообщества не будет правомочно принимать ответные меры в сфере торговли товарами, поскольку эта сфера в любом случае относится к исключительной компетенции Сообщества согласно статье 113 [теперь 133] Договора [о Европейских сообществах]. И наоборот, если бы Сообществу было предоставлено право принимать ответные меры в секторе товаров, однако оно оказалось бы не в состоянии осуществить это право, оно бы в отсутствие тесного сотрудничества оказалось неспособным юридически принимать ответные меры в областях, охватываемых ГАТС или ТРИПС, поскольку они находятся в компетенции государств-членов»⁶².

Поскольку Европейское сообщество и его государства-члены в соответствии с соглашениями ВТО приобрели самостоятельные права и обязательства, отражающие их соответствующую компетенцию в соответствии с правом Европейского сообщества, то сценарий, который предположил Суд, стал реальностью. Это происходит также в противоположной ситуации, когда государство — участник соглашений ВТО намеревается принять контрмеры в связи с нарушением, совершенным либо Европейским сообществом, либо одним или несколькими его государствами-членами. Этот вопрос возник (хотя и не обсуждался) в деле «Европейские сообщества — режим импорта, оптовой и розничной продажи бананов», когда Эквадору было разрешено приостановить действие некоторых обязательств в отношении государств-членов за нарушение, совершенное Европейским сообществом⁶³.

61. Аналогичный вопрос может возникнуть, когда государство или международная организация, которые не являются потерпевшими, однако которые вправе призвать к ответственности, намереваются принять меры в отношении ответственной международной организации. Однако с учетом того, что право принимать меры в таких обстоятельствах охватывается положением «без

⁶² Opinion 1/94, *European Court Reports*, 1994, p. I-5346, para. 109.

⁶³ Это дело анализировалось с точки зрения обсуждаемого здесь аспекта Дж. Хелискоски в работе *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), pp. 220–221.

ущерба для», нет необходимости выяснять вопрос о том, будут ли государства или международные организации тогда в состоянии просить международную организацию, членами которой они являются, принять меры в отношении ответственной организации, или сможет ли тогда международная организация просить своих членов принять меры.

62. Возможность того, что международная организация будет принимать контрмеры от имени своих членов, которые стали потерпевшими, обсуждалась главным образом в ракурсе организаций, предполагающих наличие тесной экономической интеграции между своими членами, и в частности в отношении Европейского союза⁶⁴. Когда создание одной такой организации предполагает передачу этой организации исключительной компетенции по экономическим вопросам, ее члены окажутся в положении, когда они более не смогут прибегать к контрмерам, или по крайней мере к эффективным контрмерам, когда им будет причинен ущерб. Трудно предположить, что, передавая организации исключительную компетенцию по экономическим вопросам, государства намереваются отказаться от любой возможности прибегать к контрмерам, затрагивающим эти вопросы. Это будет предполагать, что потерпевший член может принимать меры через организацию, обратившись к организации с просьбой принять меры от его имени. Тогда организация удовлетворит эту просьбу или откажется действовать в соответствии со своими собственными правилами. В отношении мер, которые организация может принимать в этих условиях, первостепенную важность будет иметь требование пропорциональности, установленное в статье 54.

63. Для определения международных организаций, которые будут правомочны принимать контрмеры от имени своих членов, можно обратиться к концепции региональной организации по экономической интеграции. Эта концепция использована в статье 13 Венской конвенции об охране озонового слоя⁶⁵ и в ряде последующих договоров. Если идея ссылки на региональную организацию по экономической интеграции окажется приемлемой, то в статью 2, касающуюся употребления терминов, надо будет включить соответствующее определение.

64. Хотя имеются определенные основания для того, чтобы позволить потерпевшему члену международной организации принимать контрмеры через организацию, оправдания для того, чтобы допустить возможность принятия орга-

⁶⁴ П. Клайн, в работе *La responsabilité ...*, *op. cit.*, pp. 400–401, выразил мнение о том, что с учетом степени интеграции международной организации передача полномочий будет оправдывать принятие организацией контрмер, когда какое-либо государство-член является потерпевшим. Аналогичное мнение см. С.-D. Ehlermann, *op. cit.*, p. 96, at p. 106, and W. Meng, “Internationale Organisationen im völkerrechtlichen Deliktsrecht”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 45 (1985), p. 324, at pp. 350–354. According to J. Verhoeven, “Communautés européennes et sanctions internationales”, *op. cit.*, p. 79, at pp. 88–90, an international organization would then not be entitled to take measures, but could implement them (“l’exécution le cas échéant appartiendra à l’organisation”).

⁶⁵ United Nations Treaty Series, vol. 1513, p. 323. В пункте 6 статьи 1 содержится следующее определение: «Региональная организация по экономической интеграции» означает организацию, образованную суверенными государствами данного региона, которая компетентна в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией и протоколами к ней, и должным образом уполномочена, в соответствии с ее внутренними процедурами, подписывать, ратифицировать, принимать, одобрять соответствующие документы или присоединяться к ним».

низацией контрмер за пределами сферы компетенции через своих членов, практически нет.

65. Кроме того, в противоположной ситуации было бы трудно допустить, что потерпевшее государство будет принимать меры в отношении международной организации, когда ответственность лежит не на организации, а на одном из ее членов. Если допустить, что потерпевшее государство может выступать против организации, когда ответственность несет только один из ее членов, то принимающее контрмеры государство окажется в состоянии в результате своего свободного выбора влиять на международную организацию, которая никаких нарушений не совершала. Аналогичные соображения применимы в случае, когда потерпевшее государство намеревается выступать против одного из членов международной организации, при том, что ответственность несет только эта организация.

66. Рассмотренные здесь два вопроса можно было бы отразить в двух разных пунктах следующим образом:

Проект статьи 57

Меры, принимаемые субъектом, иным чем потерпевшее государство или международная организация

1. Настоящая глава не затрагивает права любого государства или международной организации, которые в соответствии с пунктом 1 статьи 51 вправе призвать к ответственности международную организацию, принять правомерные меры против последней организации для обеспечения прекращения нарушения и предоставления возмещения в интересах потерпевшей стороны или бенефициариев нарушенного обязательства.

2. Когда потерпевшее государство или международная организация передают компетенцию в отношении определенных вопросов региональной организации по экономической интеграции, членами которой они являются, организация по просьбе потерпевшего члена может принимать от своего имени контрмеры, затрагивающие эти вопросы, против ответственной международной организации.