



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 February 2011
Russian
Original: English

Комиссия международного права

Шестьдесят третья сессия

Женева, 26 апреля — 3 июня и 4 июля — 12 августа 2011 года

Ответственность международных организаций

Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	6
II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций	7
A. Общие замечания	7
Совет Европы	7
Европейская комиссия	7
Международная организация труда	8
Международный валютный фонд	
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	11
Организация Североатлантического договора	12
Организация экономического сотрудничества и развития	14
Международный институт унификации частного права	14



Всемирный банк	15
B. Конкретные комментарии по проектам статей	16
1. Проект статьи 1 — Сфера охвата настоящих проектов статей	16
Совет Европы	16
Международная организация труда	16
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем прекращении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	17
2. Проект статьи 2 — Употребление терминов	18
Европейская комиссия	18
Международная организация труда	18
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем прекращении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	20
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	20
Всемирный банк	20
3. Проект статьи 4 — Элементы международно-противоправного деяния международной организации	21
Европейская комиссия	21
Международная организация труда	23
4. Проект статьи 5 — Общее правило о присвоении поведения международной организации	23
Организация экономического сотрудничества и развития	23
Всемирный банк	24
5. Проект статьи 6 — Поведение органов или агентов, предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией	24

Европейская комиссия	24
Международная организация труда	26
6. Проект статьи 7 — Превышение полномочий или нарушение указаний	26
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем прекращении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	26
7. Проект статьи 8 — Поведение, которое признается и принимается международной организацией в качестве собственного	27
Европейская комиссия	27
8. Проект статьи 9 — Наличие нарушения международно-правового обязательства	27
Европейская комиссия	27
Всемирный банк	28
9. Вступительные комментарии к главе IV	29
Европейская комиссия	29
10. Проект статьи 13 — Помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния	30
Европейская комиссия	30
Международная организация труда	30
Всемирный банк	30
11. Проект статьи 14 — Руководство и контроль в совершении международно-противоправного деяния	31
Всемирный банк	31
12. Проект статьи 16 — Решения, разрешения и рекомендации, адресованные государствам-членам и международным организациям-членам	31
Европейская комиссия	31
Международная организация труда	32
Организация экономического сотрудничества и развития	32
13. Проект статьи 30 — Возмещение	32
Международная организация труда	32

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	34
14. Проект статьи 31 — Недопустимость ссылки на правила организации	34
Совет Европы	34
Европейская комиссия	34
Международная организация труда	34
15. Проект статьи 35 — Компенсация	35
Международная организация труда	35
16. Проект статьи 36 — Сатисфакция	35
Международная организация труда	35
17. Проект статьи 39 — Обеспечение эффективного выполнения обязательства по возмещению	36
Европейская комиссия	36
Международная организация труда	36
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	36
18. Проект статьи 42— Призывание к ответственности потерпевшим государством или потерпевшей международной организацией	37
Европейская комиссия	37
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	37
19. Проект статьи 44 — Допустимость требований	37
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	37

20. Проект статьи 47 — Множественность ответственных государств или ответственных международных организаций	37
Европейская комиссия	37
21. Проект статьи 50 — Цель и пределы контрмер	38
Европейская комиссия	38
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	38
22. Проект статьи 51 — Контрмеры, принимаемые членами международной организации	38
Европейская комиссия	38
23. Часть пятая — Общие замечания	39
Международная организация труда	39
24. Проект статьи 60 — Ответственность государства-члена, пытающегося уклониться от соблюдения обязательства	40
Европейская комиссия	40
25. Проект статьи 61 — Ответственность государства-члена международной организации за международно-противоправное деяние этой организации	40
Европейская комиссия	40
26. Проект статьи 63 — Lex specialis	41
Европейская комиссия	41
Международная организация труда	42
Международный валютный фонд	43
Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации	44
Организация Североатлантического договора	44
Организация экономического сотрудничества и развития	44
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	45
Всемирный банк	45
III. Перечень приложений к комментариям и замечаниям, полученным от международных организаций	47

I. Введение

1. На своей шестьдесят первой сессии (2009 год) Комиссия международного права приняла в первом чтении проект статей об ответственности международных организаций (A/64/10, пункт 50). В пункте 48 своего доклада Комиссия в соответствии со статьями 16–21 своего Положения постановила просить Генерального секретаря препроводить проекты статей правительствам¹ и международным организациям для получения от них комментариев и замечаний с просьбой предоставить такие комментарии и замечания Генеральному секретарю к 1 января 2011 года. Заместитель Генерального секретаря по юридическим вопросам, Юрисконсульт, 13 января 2010 года направил сообщение 51 международной организации и учреждению и довел до их сведения принятый в первом чтении текст проектов статей об ответственности международных организаций и предложил им представить свои комментарии в соответствии с просьбой Организации.

2. По состоянию на 11 февраля 2011 года письменные замечания были получены от следующей 21 организации (дата представления приводится в скобках): Совет Европы (24 января 2011 года); Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ) (совместное представление от 11 января 2011 года²); Европейской комиссии (22 декабря 2010 года); Международной организации гражданской авиации (ИКАО) (совместное представление от 11 января 2011 года); Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) (совместное представление от 11 января 2011 года); Международной организации труда (МОТ) (совместное представление от 11 января 2011 года и индивидуальное представление от 20 января 2011 года); Международного валютного фонда (МВФ) (5 января 2011 года); Международной морской организации (ИМО) (совместное представление от 11 января 2011 года); Международной организации по миграции (МОМ) (совместное представление от 11 января 2011 года); Международного союза электросвязи (МСЭ) (совместное представление от 11 января 2011 года); Организации Североатлантического договора (НАТО) (20 декабря 2010 года); Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (23 декабря 2010 года); Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) (20 декабря 2010 года); Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) (совместное представление от 11 января 2011 года); Международного института унификации частного права (ЮНИДРУА) (19 декабря 2010 года); Всемирной туристской организации (ЮНВТО) (совместное представление от 11 января 2011 года); Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (совместное представление от 11 января 2011 года); Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) (совместное представление от 11 января 2011 года); Всемирной метеорологической организации (ВМО) (совместное представление от 11 января 2011 года); Всемирного банка (29 декабря 2010 года); и Всемирной торговой организации (ВТО) (совместное представление от 11 января 2011 года). Эти комментарии воспроизведены в

¹ С комментариями, полученными от правительств, можно ознакомиться в документе A/CN.4/636.

² Секретариат получил совместное представление от 11 января 2011 года от следующих международных организаций: ОДВЗЯИ; ИКАО; МФСР; МОТ; ИМО; МОМ; МСЭ; ЮНЕСКО; ЮНВТО; ВОЗ; ВОИС; ВМО; и Всемирная торговая организация.

разделе II ниже, они организованы по тематическому принципу, начинаются с общих комментариев, за которыми следуют комментарии по конкретным проектам статей. В представлении от 12 января 2011 года Азиатский банк развития выразил свою поддержку комментариям Всемирного банка от 29 декабря 2010 года.

II. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций

A. Общие замечания

Совет Европы

1. До настоящего времени в Совете Европы не было конкретной практики в отношении международно-противоправных деяний, влекущих за собой ответственность организации. Таким образом, любые возможные замечания не будут основываться на соответствующем опыте нарушения международно-правовых обязательств, а будут скорее иметь теоретический характер. Кроме того, Совет Европы никогда не сталкивался с проблемами в отношении *ius gestionis*.

2. Совет Европы приветствует тот факт, что настоящие проекты статей разрабатывались с учетом проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, и считает такой подход разумным отправным пунктом.

3. Совет Европы с нетерпением ожидает будущего обсуждения этих проектов статей в Комиссии, что позволит еще глубже проанализировать применимость этих проектов статей к различным международным организациям с учетом разнообразия их соответствующих характеров и особенностей той правовой системы, которой руководствуются различные международные организации: учредительный договор, соглашение о штаб-квартире и общее международное право.

Европейская комиссия

1. Во всех предыдущих замечаниях красной чертой проходило основное общее замечание, касающееся необходимости учета в проектах статей конкретных особенностей Европейского союза. В настоящее время Европейский союз наравне с государствами может стать договаривающейся стороной большинства многосторонних конвенций. То значительное воздействие, которое Европейский союз оказывает на международно-договорную практику и международное право, определяется его особенностями как организации региональной интеграции. Государства — члены Союза передали ему свои права и полномочия по принятию решений по ряду вопросов³, в результате чего Союз действует на международной арене самостоятельно и под собственным именем. Большое число международных договоров, заключенных Европейским союзом, состав-

³ После вступления в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора области осуществления интегрированной политики Союза получили дальнейшее расширение (за исключением общей внешней политики и политики безопасности); категории и области полномочий Союза перечислены в статьях 2–6 Договора о функционировании Европейского союза.

ляет часть законодательства Европейского союза. Эти соглашения имеют обязательную юридическую силу не только для институтов Европейского союза, но и для его государств-членов. Кроме того, в отличие от традиционных международных организаций, Европейский союз в значительной степени действует и выполняет свои международно-правовые обязательства через свои государства-члены и их органы власти и вовсе необязательно через свои собственные «органы» или через своих «агентов». Поэтому существуют серьезные различия между традиционными международными организациями, с одной стороны, и подобными Европейскому союзу организациями, с другой стороны, то есть организациями региональной (экономической) интеграции, которые обладают важными, основанными на праве, полномочиями в области международных отношений, обычно получающими дальнейшее развитие с течением времени.

2. Поскольку Европейский союз регулярно допускается к участию, наряду с государствами, в многосторонних договорах, он — в качестве организации региональной (экономической) интеграции — в значительной степени разработал право и практику в области международных договоров. Однако вышесказанное нашло лишь весьма ограниченное отражение в проектах статей об ответственности международных организаций в их нынешнем виде. Это вызывает определенную озабоченность, поскольку Европейский союз является международной организацией, на которую потенциально могут оказывать весьма серьезное воздействие проекты правил об ответственности международных организаций. Никакая другая международная организация не находится в подобной ситуации. Пока что Европейский союз не смог убедиться в том, что проекты статей и комментарии к ним в достаточной степени отражают разнообразие международных организаций. Создается впечатление, что некоторые проекты статей либо неадекватны, либо даже неприменимы к таким организациям региональной интеграции, как Европейский союз, даже в тех случаях, когда учитываются некоторые из нюансов, отмеченных в комментариях. Кроме того, некоторые комментарии свидетельствуют о том, что не развита или вовсе отсутствует надлежащая практика обеспечения предлагаемых положений. В таких случаях возникает вопрос, обладает ли Комиссия международного права достаточными основаниями для того, чтобы предлагать подобное правило.

3. С учетом этих замечаний Европейская комиссия считает, что Комиссии международного права следует более тщательно продумать вопрос о том, готовы ли проекты статей и комментарии в нынешнем виде для принятия Комиссией во втором чтении или необходимо продолжить их обсуждение и работу над ними.

Международная организация труда

1. Проекты статей слишком уж напоминают статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Очевидно, что проведение параллели между государствами и международными организациями в вопросах ответственности не оправдано в свете важных различий между этими двумя субъектами международного права. В то время как государства обладают общей юрисдикцией, международные организации осуществляют юрисдикцию, соответствующую тем полномочиям, которыми они — прямо или косвенно — наделяются согласно их учредительным документам.

2. В отличие от государств международные организации неизбежно действуют на территории нескольких государств. Вследствие этого многие учредительные документы международных организаций содержат положение о правосубъектности и правоспособности международных организаций на территории государств-членов. В качестве примеров можно сослаться на статью 39 Устава МОТ; раздел 2 статьи 9 Статей Соглашения Международного валютного фонда; статью 27 главы 9 Устава Международной организации по миграции; статью 5 Международного соглашения по оливковому маслу и столовым маслинам 2005 года; статью 5 Европейской патентной конвенции и т.д.

3. Важно проводить различие между совершенными международными организациями международно-противоправными деяниями, представляющими собой нарушение международного права, и теми деяниями, которые являются неправомерными по национальному законодательству. Хотя Комиссия четко заявляет, что последние деяния не охватываются проектами статей (пункт 3 комментария к проекту статьи 1), некоторые примеры, приводимые в документах, остаются двусмысленными. Одним из основных аргументов, которые Специальный докладчик высказал в поддержку международно-правовой ответственности международных организаций, состоял в том, что Международный Суд заявил в консультативном заключении о «судебно-процессуальном иммунитете Специального докладчика Комиссии по правам человека»⁴, что Организация Объединенных Наций может быть обязана нести ответственность за ущерб, вызванный «такими деяниями»⁵. Важно напомнить, что слова «такими деяниями» относятся к заявлениям, сочтенным двумя коммерческими компаниями в качестве дискредитирующих, которые обычно являются нарушениями национального законодательства. Поскольку они совершаются Организацией Объединенных Наций или ее агентами, действующими в своем официальном качестве, применяется судебный процессуальный иммунитет, однако «деяниями», за которые международные организации могут быть обязаны нести ответственность, являются те деяния, которые нарушают национальное законодательство, а не международно-противоправные деяния.

4. Когда международные организации действуют в рамках национальных правовых систем, в том числе, когда они не выполняют условия коммерческого контракта или когда один из миротворцев нарушает правила дорожного движения, то есть когда они совершают деяния, противоречащие законодательству, эти нарушения закона не являются международно-противоправными деяниями. Они являются простыми нарушениями национального законодательства, на которые не распространяется судебный процессуальный иммунитет. Если бы было принято решение об отказе от этого иммунитета, то международные организации попадали бы под юрисдикцию национальных судов. Следовательно, подобные примеры не могут служить непосредственным основанием для рассмотрения Комиссией обсуждаемой темы; их можно было бы использовать лишь для подтверждения общего принципа о том, что международные организации могут быть обязаны нести ответственность за ущерб, вызванный деяниями, которые считаются противоправными согласно национальному законодательству. Поэтому МОТ настоятельно призывает Комиссию пересмотреть приводимые в комментариях примеры, такие как дорожно-транспортное происшествие в Сомали, упомянутое в пункте 5 общего комментария к главе II

⁴ *I.C.J. Reports 1999*, p.62.

⁵ *Ibid.*, pp. 88–89, para.66.

второй части, или ситуации, приводящие к компенсации со стороны Организации Объединенных Наций, упомянутые в комментариях к проекту статьи 35 (см. A/64/10, пункт 51).

Международный валютный фонд

1. Главную озабоченность МВФ вызывают подход и использование Комиссией статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния при подготовке этих проектов статей. Мы считаем такой подход ошибочным по двум причинам.

2. Во-первых, существует фундаментальное различие между государством и международной организацией. В отличие от государств международные организации не обладают общей компетенцией⁶. Правоспособность любой организации определяется ее учредительными документами, которые в дополнение к правилам и решениям, принятым в соответствии с этими документами, представляют собой *lex specialis*. Ответственность организации за действия, принятые в отношении ее членов, определяется путем оценки того, действовала ли она в соответствии с этими правовыми рамками или каким-либо иным путем нарушила одну из императивных норм международного права либо иное добровольно ею принятое обязательство. В нынешнем виде проекты статей ошибочно предполагают, что международная организация может нести ответственность в отношении своих членов, даже когда она действует в согласии со своими учредительными документами, императивными нормами и другими обязательствами, которые она недвусмысленно приняла на себя. Подобный подход не соответствует принципу *lex specialis derogat legi generali*.

3. Во-вторых, многие проекты статей не поддаются универсальному применению. Существуют серьезные различия между правовыми основами различных международных организаций, и очень трудно сформулировать принципы, которые можно было бы применять ко всем подобным организациям. В то время как все государства обладают аналогичными атрибутами, международные организации имеют различные цели, мандаты и полномочия. В проектах статей не учитываются эти различия, в результате чего в них содержатся положения, которые, как представляется, имеют лишь ограниченное значение, по крайней мере, для некоторых международных организаций (например, для международных финансовых учреждений). У нас возникают сомнения в целесообразности включения в проект подобных положений.

4. Представляется также, что проекты статей содержат много характеристик, которые выходят за рамки распространенных представлений об ответственности международных организаций. Мы признаем, что в пункте 1 статьи 1 Положения о Комиссии предусматривается, что «целью Комиссии является содействие прогрессивному развитию международного права и его кодификации». По-

⁶ В своем консультативном заключении по делу о законности применения государством ядерного оружия Международный Суд заявил, что «международные организации не обладают, в отличие от государств, 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; содействие достижению этих целей государства возлагают на организации». *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 66 at 78, para. 25.

скольку Комиссия не указала, в какой степени проекты статей являются кодификацией или прогрессивным развитием международного права, не вызывает сомнения, что большинство из них можно считать попыткой прогрессивного развития⁷. Данный момент следует четко изложить в комментарии.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

1. Наши основные беспокойства касаются следующего: чрезмерная увязка проектов статей со статьями об ответственности государств за международно-противоправные деяния; отсутствие определенности в отношении сферы применения проектов статей, в частности в отношении ответственности государств по сравнению с ответственностью международных организаций; нечеткая взаимосвязь между принципом *lex specialis* и ролью, отведенной «правилам организации», и впечатление о том, что не были в достаточной степени учтены различные типы существующих международных организаций с очень различными структурами, функциями и мандатами; ограниченное внимание, которое было уделено особой ситуации международных организаций в отношении обязательства предоставлять компенсацию; и решение предложенных в связи с деяниями *ultra vires* агента или органа международной организации.

2. Методология, которую использовала Комиссия, вызывает озабоченность главным образом с двух точек зрения: во-первых, проекты статей опираются на весьма ограниченную базу практического опыта — в основном связанную с деятельностью лишь нескольких международных организаций; второе, в них слабо учитывается особое положение международных организаций по сравнению с положением государств в отношении международно-правовой ответственности в целом, и в частности в отношении репарации. Эти проблемы вызваны тем методом, которым пользовалась Комиссия, использовав в качестве отправного пункта для проектов статей об ответственности международных организаций статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, несмотря на то, что эти две ситуации очень далеки друг от друга и вызывают весьма конкретные правовые вопросы. Международные организации и государства обладают различной степенью правосубъектности, и подход, использованный Комиссией, может создать практические проблемы в связи с весьма ограниченным учетом конкретных особенностей международных организаций. В частности, Комиссии необходимо уделить больше внимания рассмотрению того факта, что международные организации вынуж-

⁷ Одним из примеров может служить пункт 2 статьи 16, в котором предусматривается, что международная организация несет международную ответственность, если она просто разрешает или рекомендует государству-члену совершить деяние, которое являлось бы международно-противоправным, если бы оно было совершено самой организацией.

денно действуют на территории государств, и того факта, что они осуществляют свои мандаты исходя из принципа специализации.

3. Комиссии следовало придерживаться более практического подхода и концентрироваться лишь на тех областях, где возможно применение общих для всех международных организаций правил, где накоплен практический опыт, который можно положить в основу подобных правил, и где имеется практическая необходимость в кодификации или прогрессивном развитии международного права, возникающего в результате деятельности и опыта международных организаций.

4. Можно было бы также предусмотреть — по крайней мере в случае, если эти проекты статей будут в конце концов приняты в форме международной конвенции, — создание механизма, аналогичного тому, который заложен в Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений от 21 ноября 1947 года, с помощью которого стандартные статьи и приложения были вначале представлены на утверждение соответствующих международных организаций, а затем — открыты для принятия государствами-членами. Кроме того, на основании этой же Конвенции получила развитие практика депонирования оговорок с согласия соответствующих учреждений. Даже более четким способом защиты интересов международных организаций явилось бы предоставление им возможности становиться сторонами международной конвенции, касающейся ответственности международных организаций и определяющей их обязательства подобно тому, как это было сделано в случае Венской конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 года.

Организация Североатлантического договора

1. НАТО хотела бы выразить общую обеспокоенность по поводу того, что создается впечатление, что проекты статей и связанные с ними комментарии не всегда в полной мере учитывают конкретную ситуацию организаций, в которых — ввиду характера их деятельности или других факторов — государства-члены сохраняют практически в полном объеме полномочия по принятию решений и ежедневно участвуют в управлении и функционировании организации.

2. Следующие замечания относятся к структуре организации, процедурам принятия решения и практики в отношении требований. НАТО является международной организацией по смыслу проекта статьи 2(а) проектов статей и в качестве таковой является субъектом международного права. Она обладает международной правосубъектностью, а также полномочиями в сфере заключения договоров.

3. Североатлантический совет является главным политическим и директивным органом Альянса. Совет состоит из представителей всех государств — членов Альянса, которые собираются на постоянные сессии. Чаще всего Совет собирается на уровне постоянных представителей, которые располагаются в штаб-квартире НАТО. Он также проводит заседания — обычно два раза в год — на уровне министров иностранных дел или обороны и не так часто — на уровне глав государств или правительств. Совет имеет те же права и полномо-

чия по принятию решений, и его решения имеют тот же статус и силу, на каком бы уровне он ни собирался.

4. Решения в НАТО принимаются на основе консенсуса после обсуждения и консультаций среди представителей государств-членов. Отсутствует практика голосования или принятия решений большинством голосов. Все государства — члены Альянса имеют одинаковые права для выражения своих мнений на заседаниях Совета, и решения не принимаются до тех пор, пока все страны не будут готовы присоединиться к консенсусу в их поддержку. Таким образом, решения являются выражением коллективной воли суверенных государств-членов, выработанной общим согласием и поддержанной всеми. Каждое государство-член несет полную ответственность за свои решения, и ожидается, что оно примет все необходимые меры для обеспечения наличия юридических и других полномочий на основе национального законодательства, необходимых для реализации решений, которые Совет принял при его участии и поддержке. Принцип принятия решений на основе консенсуса применяется в рамках всего Альянса и отражает тот факт, что решения принимаются государствами-членами и что каждое из них участвует или обладает всеми возможностями для участия на каждом этапе процесса принятия решений. Этот принцип применяется на всех уровнях организации; все государства-члены могут участвовать и как правило участвуют на равноправной основе в работе всех комитетов и других вспомогательных органов НАТО.

5. Что касается миссий НАТО, то для каждой операции, проводимой или руководимой НАТО, требуется мандат Североатлантического совета. Страны, представленные в Совете, обладают полномочиями принимать решения в отношении операций НАТО по своему усмотрению, однако на практике его решения принимаются на основе либо соответствующих резолюций Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, либо в ответ на просьбу конкретного государства или группы государств, требующих участия или поддержки НАТО. В каждом мандате указывается цель и назначение операции. Страны — члены НАТО в Североатлантическом совете принимают решения в отношении четкого содержания данной миссии и запрашивают у военного руководства НАТО информацию о военных потребностях для успешного осуществления миссии. После принятия Североатлантическим советом решения о начале операции НАТО военное руководство НАТО разрабатывает оперативный план, который в свою очередь должен быть утвержден Советом; такой оперативный план в частности включает правила задействования сил и средств (включая положения о применении силы); юрисдикцию и требования. Как мандат Североатлантического совета, так и военно-оперативный план обычно служат четким подтверждением того, что соответствующая страна намерена осуществить эту операцию при полном уважении применимых норм международного публичного права, в том числе международного гуманитарного права и, в зависимости от обстоятельств, принципов и международных норм в области прав человека.

6. Что касается контрактных требований, которые могут возникать в рамках операции или иной деятельности НАТО, то следует отметить, что во все контракты, стороной которых является Организация, включается типовая арбитражная оговорка. Если не удастся полюбовно уладить споры, которые могут возникать в рамках контрактных отношений, то они могут передаваться в арбитраж в соответствии с условиями этого положения.

7. И последнее, но, очевидно, имеющее самое непосредственное отношение к вопросу о юридической ответственности, — это процедуры НАТО по урегулированию требований. Процедуры, применимые к требованиям, возникающим среди государств — членов НАТО, изложены в статье VIII Соглашения между сторонами Североатлантического договора в отношении статуса их сил от 19 июня 1951 года. Через Соглашение среди государств — участников Североатлантического договора и других государств, участвующих в программе «Партнерство во имя мира», в отношении статуса их сил от 19 июня 1995 года, его положения также применяются, *mutatis mutandis*, ко всем государствам, участвующим в программе «Партнерство во имя мира».

8. В случае операций, проводимых совместно с государствами, которые не являются членами НАТО и не участвуют в программе «Партнерство во имя мира», положения о требованиях обычно включаются в соглашение о статусе или аналогичное соглашение, заключаемое между НАТО и этим государством или государствами и охватывающее как участвующие государства, не являющиеся членами НАТО, так и государства — члены НАТО.

9. Применяемые в НАТО положения и процедуры в отношении требований успешно используются НАТО и ее государствами-членами уже почти 60 лет, а совместно с партнерами НАТО — в течение более короткого, но значительного периода времени, и могут служить моделью для аналогичных отношений в других областях международного сообщества.

Организация экономического сотрудничества и развития

1. Правила об ответственности государств за международно-противоправные деяния не всегда применимы к международным организациям, и поэтому их не следует использовать в качестве основы для разработки статей об ответственности организаций. На самом деле, хотя международные организации и обладают международной правосубъектностью, они, в отличие от государств, не обладают общей компетенцией и ограничены рамками своих мандатов, о чем говорится в их учредительных документах. Таким образом, мы присоединяемся к мнению о том, что Комиссии следует рассмотреть вопрос о том, чтобы разъяснить в своих комментариях, в какой степени эти проекты статей можно рассматривать в качестве кодификации существующего права на основе непосредственной практики.

2. В настоящих проектах статей не определяются ни механизм их применения, ни органы, ответственные за их толкование. Считает ли Комиссия, что какой-то международный орган или национальный суд будут обладать подобной общей компетенцией над организациями? Как отметил МВФ⁸, оба подхода могут не соответствовать учредительным документам некоторых международных организаций, в которых четко определяются механизмы толкования или применения в отношении определенных проблем, таких как урегулирование споров.

Международный институт унификации частного права

1. Задача ЮНИДРУА состоит в анализе путей и средств унификации и координации частного права государств и групп государств и в постепенной подго-

⁸ См. МВФ, общие замечания, документ A/CN.4/545.

товке унифицированных правил частного права к принятию различными государствами. В связи с этим ЮНИДРУА разрабатывает проекты законов и конвенций для создания единообразного внутреннего законодательства; разрабатывает проекты соглашений с целью облегчения международных отношений в области частного права; проводит исследования в области сравнительного частного права; следит за проектами, осуществляемыми в одной из этих областей другими учреждениями, с которыми он может поддерживать отношения в случае необходимости; организует конференции и публикует работы, которые Институт считает достойными широкого распространения. ЮНИДРУА также выполняет функции депозитария отдельных документов, принятых под его эгидой, и осуществляет некоторые виды деятельности, связанные с оказанием информационно-технической поддержки.

2. Помимо решений, принимаемых его органами по чисто институциональным или финансовым вопросам (утверждение бюджета, распределение взносов, назначение агентов), ЮНИДРУА не принимает никаких решений, имеющих обязательную силу для его государств-членов. Документы, принятые под его эгидой, имеют обязательную силу лишь для тех государств, которые приняли, ратифицировали их или присоединились к ним. Кроме того, ЮНИДРУА не является членом никаких других организаций, так же как и никакие другие организации не являются членами ЮНИДРУА.

3. Мы внимательно изучили проекты статей и пришли к выводу о том, что деятельность ЮНИДРУА вряд ли дает повод для действий или бездействия, которые влекут за собой ту ответственность, на регулирование которой направлены эти проекты.

Всемирный банк

1. В своем первоначальном докладе Рабочая группа Комиссии по ответственности международных организаций пояснила, что термин «ответственность» в том смысле, в котором он используется как в данном проекте, так и в более раннем проекте по ответственности государств, относится лишь к «последствиям по международному праву международно-противоправных деяний» (см. A/CN.4/L.622, пункт 4). Из этого следует, что проекты статей являются вторичными нормами и что Комиссия не пытается определить содержание международно-правовых обязательств, которые в случае их нарушения вызывают возникновение ответственности. Определение содержания этих обязательств в действительности относится к первичным, а не вторичным нормам. Кроме того, если учесть разнообразие международных организаций также и в отношении различных правовых источников их международно-правовых обязательств, то Комиссия просто не смогла бы разработать правила ответственности, в которых учитывались бы возложенные на международные организации обязательства, вытекающие из первичных норм.

2. Чтобы избежать опасности того, что проекты статей, подготовленные Комиссией, и сопровождающие их комментарии могут дать повод для ссылок на воображаемые основные обязательства международных организаций, Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы недвусмысленно заявить в своих комментариях к общим принципам (глава I), что все ссылки на основные обязательства — либо в проектах статей, либо в сопровождающих их комментариях — являются просто примерами и не отражают никаких выводов

Комиссии относительно таких основных обязательств, поскольку для целей данного проекта Комиссия и не ставила перед собой такой задачи.

3. Поскольку комментарии к большому числу проектов статей содержат четкие предупреждения о скудости имеющейся практики (отсюда применение таких терминов, как «подобным образом», «аналогия», «казалось бы»), Комиссии следовало бы в своем комментарии пояснить, в какой степени она считает эти проекты статей примером кодификации существующего права и, в случае необходимости, указать соответствующие примеры имеющейся практики.

В. Конкретные комментарии по проектам статей

Часть первая

Введение

1. Проект статьи 1

Сфера охвата настоящих проектов статей

Совет Европы

Совет Европы также ожидает дальнейшего рассмотрения Комиссией международного права взаимосвязи между сферой применения проектов статей, указанной в ее проекте статьи 1 (международная ответственность за деяние, которое является противоправным по международному праву), и комментариями, в которых часто содержится ссылка на *ius gestionis*.

Международная организация труда

1. В проекте статьи 1 предусматривается, что проекты статей «применяются» к международной ответственности международной организации. Эта формулировка вызывает вопрос: на какой правовой основе предусмотрено «применение» этих проектов статей? Если намерение связано с тем, чтобы предложить новый международный договор, то первый вопрос состоит в том, кого следует пригласить для участия в переговорах и последующего заключения договора? Будет ли этот договор заключаться лишь международными организациями или лишь государствами, или теми и другими? Если проекты статей должны ратифицироваться лишь государствами, то необходимо тщательно рассмотреть вопрос о взаимосвязи между существующими учредительными документами и новым договором. Если проекты статей «применяются» к международным организациям с точки зрения договорного права, то было бы более разумно, если бы эти положения имели обязательную силу не только для государств, но и для этих организаций. В подобном случае возникало бы новое юридическое обязательство, в отношении которого международные организации должны получить согласие своих руководящих органов, которые обычно состоят из большинства, а то и всех государств-членов. В подобном случае международным организациям следует, по крайней мере, разрешить принимать полное участие в процессе разработки подобного договора, а их замечания должны приобретать больший вес в работе Комиссии международного права. Может возникнуть желание в качестве положительного примера вспомнить, как международные организации участвовали в разработке и осуществлении Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года или, возможно, как они могут быть связаны положениями Венской

конвенции о праве международных договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 года.

2. Если идея состоит в том, что проекты статей кодифицируют существующее обычное право, то в них должны учитываться как общая практика, так и *opinio juris*. В приводимых Комиссией примерах не просматривается никакая общая практика. Кроме того, мнения, выраженные международными организациями, отражают не только отсутствие *opinio juris*, но и достаточно четкое несогласие с существованием любого обычного права в этой области, за исключением весьма ограниченного набора норм, которые в международном праве могут признаваться в качестве *jus cogens*. Таким образом не создается впечатление о том, что эти проекты статей направлены на кодификацию существующего права, а их трансформация в юридически обязательные нормы может быть осуществлена лишь с помощью международного договора со значительной степенью участия международных организаций.

3. Даже если проекты статей подлежат утверждению Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, важно, чтобы они разрабатывались «согласно общим нормам международного права, уставам [организаций] или согласно международным соглашениям, сторонами которых являются [организации]», как это определил Международный Суд в консультативном заключении по поводу толкования соглашения от 25 марта 1951 года между ВОЗ и Египтом⁹.

4. Кроме того, возможно, было бы разумно выяснить, к каким результатам может привести практическое осуществление статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, прежде чем переходить к обсуждению вопросов об ответственности международных организаций. Девять лет спустя после принятия Комиссией этих статей они все еще находятся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций без каких-либо предложений о разработке проекта международного договора.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем прекращении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

1. Мы также присоединяемся к некоторым озабоченностям в отношении сферы охвата проектов статей. В частности, мы не совсем четко понимаем, почему Комиссия международного права включила положения, касающиеся некоторых вопросов, касающихся ответственности государств в связи с ответственностью международных организаций, и в то же время исключила другие положения. Учитывая четкую правосубъектность международных организаций, Ко-

⁹ *I.C.J. Reports 1980, p.73 at pp.89–90, para. 37.*

миссии следовало придерживаться порученной ей темы, которая ограничивает-ся «ответственностью международных организаций», либо ей следовало последовательно применять более гибкий подход и включить в проекты статей все аспекты ответственности государств, касающиеся международных организаций (включая ответственность государств по отношению к международным организациям).

2. К сожалению, в проектах статей не прослеживается четкий выбор между этими двумя подходами: с одной стороны, в пункте 10 комментария к проекту статьи 1 Комиссия поясняет, что «в настоящих статьях не затрагиваются вопросы, касающиеся международной ответственности, которую государство может нести по отношению к международной организации» (смотри также проект статьи 18). Однако, с другой стороны, в ряде статей — прямо или косвенно — затрагиваются такие вопросы (в частности, в проектах статей 1(2), 32(2), 39, 49 и 57–61).

3. Комиссии следует придерживаться второго подхода и затрагивать все аспекты ответственности государств, касающиеся международных организаций. Вопреки тому, что Комиссия утверждает в вышеупомянутом комментарии к проекту статьи 1, не создается впечатление, что статьи об ответственности государств эффективно отхватывают все вопросы, касающиеся ответственности государств в связи с международными организациями. Если бы дело обстояло именно так, то тогда следовало это официально включить в положение проекта статей, а не только говорить об этом в комментариях. Тем не менее, мы сомневаемся, что дело обстоит таким образом, и считаем, что подход, использованный в вышеперечисленных проектах статей, нужно использовать и далее, с тем чтобы четко и всесторонне рассмотреть вопрос о взаимосвязи между ответственностью государств и международных организаций по международному праву. Если в проектах статей затрагивается ответственность государств по отношению к международным организациям, как это предполагается здесь, мы настоятельно призываем Комиссию и Специального докладчика должным образом рассмотреть различные позиции государств-членов международной организации и государств, не являющихся членами такой организации.

2. Проект статьи 2

Употребление терминов

Европейская комиссия

Европейская комиссия отмечает, что в подпункте (с) проекта статьи 2 содержится ссылка на термин «агент», но отсутствует его определение. Комиссии международного права следовало бы пересмотреть это определение и, возможно, увязать его с проектом статьи 5, в которой устанавливается общее правило о присвоении поведения, касающееся поведения «органа» или «агента».

Международная организация труда

1. Определение «международных организаций», предложенное Комиссией международного права в проекте статьи 2, дополняет существующие определения тем, что членами организации могут быть «другие образования». Это дополнение вряд ли добавляет существенный элемент к тому, что и так уже охватывается первой частью определения, которая представляется достаточно

широкой и включает различные возможности членства других образований помимо государств. Различия в членском составе не оказывают никакого влияния на вопрос об ответственности международных организаций. МОТ отмечает, что одна из организаций уже предложила исключить этот текст¹⁰. Однако МОТ полностью поддерживает идею о том, чтобы не использовать словосочетание «межправительственная организация», считая, что оно неточно отражает трехстороннюю структуру представительства членов в МОТ.

2. В предыдущих замечаниях МОТ уже высказала определенные оговорки в отношении широкого определения термина «агент». Комиссия использовала лишь последнюю часть определения этого термина, данного Международным Судом. В результате этого были утрачены такие важные уточнения, как «поручено одним из органов Организации»¹¹, что дает возможность какому-либо образованию вне организации определять, действовала ли организация через иное, чем его должностные лица, лицо или образование. Такой подход игнорирует правила организации, и последствия могут даже противоречить этим правилам в ситуациях, когда соглашения заключаются между сторонами, которые недвусмысленно исключают агентские отношения. Как нам известно, понимание термина «агент», предлагаемое в проектах статей, не существует ни в нынешней практике международных организаций, ни в общих принципах агентского права, и поэтому может вызвать серьезные изменения в деятельности организаций, что приведет к чрезмерно осторожному поведению в ущерб выполнения их мандатов. Например, термин «агент» не должен охватывать внешних сотрудников (консультантов) или субподрядчиков, таких как компании или неправительственные организации, которые могут на контрактной основе привлекаться к оказанию помощи в выполнении определенных институциональных функций. В контракты, заключаемые МОТ, систематически включается оговорка, исключающая ответственность организации за деяния внештатных работников или поставщиков услуг.

3. Комиссия, возможно, также пожелает обратить внимание на положение представителей государств, выполняющих на временной основе функции в интересах организации, оставаясь в своем национальном качестве, таких как председатели заседаний и органов; члены различных органов, таких как сама Комиссия, или судей административных и международных уголовных трибуналов. Если бы все эти лица считались агентами, то не привело ли бы это к возникновению ответственности соответствующей организации?

4. В своих замечаниях 2006 года (см. A/CN.4/568/Add.1) МОТ подняла вопрос об «образованиях», таких как частные компании. В свете тенденции распространения партнерских отношений между частным и государственным секторами в международных организациях подобное широкое определение термина «агент» может иметь далеко идущие негативные последствия для дальнейшего развития подобных новых тенденций.

¹⁰ A/CN.4/556, пункт 5 (замечание Международной организации уголовной полиции).

¹¹ *Reparations for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949*, p. 174 at 177.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

Мы не уверены в той роли, которая в проектах статей придается «правилам организации» в том виде, в котором они определяются в подпункте (b) проекта статьи 2¹². У нас возникли трудности, в частности в понимании, каким образом акцент на правилах организации сочетается с принципом недопустимости ссылки на правила организации, выраженном в проекте статьи 31.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

В пункте 4 комментария к проекту статьи 2 Комиссия, похоже, считает, что ОБСЕ — хоть и не учреждена на основании договора — отвечает двум критериям, содержащимся в подпункте (a) проекта статьи 2, определяющем термин «международная организация». До настоящего времени среди государств — участников ОБСЕ нет единого мнения в отношении того, что ОБСЕ должна отвечать любому из двух перечисленных условий: либо ОБСЕ обладает своей собственной правосубъектностью, либо учредительные документы ОБСЕ (в первую очередь, Хельсинкский заключительный акт и Парижская Хартия для новой Европы) отвечают требованиям международного права. В настоящее время эти вопросы обсуждаются в совещательных и директивных органах ОБСЕ, и секретариат ОБСЕ готов информировать Комиссию международного права о ходе или завершении этих обсуждений.

Всемирный банк

В проектах статей не содержится определения термина «орган», и в то же время в проекте статьи 2(c) содержится определение термина «агент». Нынешний текст можно улучшить. В частности:

- поскольку Комиссия не дала определения термину «орган», то не распространяется ли определение термина «агент» также и на органы? С одной стороны, появляется желание дать отрицательный ответ на этот вопрос, поскольку в нескольких проектах статей Комиссия использует словосочетание «орган или агент» (проводя таким образом четкое различие между этими двумя терминами); с другой стороны, появляется желание дать утвердительный ответ на тот же вопрос, поскольку Комиссия отмечает, что «различие между органами и агентами, судя по всему, не имеет значения для цели присвоения поведения международной организации»¹³. С тем

¹² Ряд советников выразили обеспокоенность в отношении определения «правил организации», которое они считают неполным, и предложили определить в проекте статьи 2 или, по крайней мере, подчеркнуть в комментариях к ней иерархию среди правил организации.

¹³ См. пункт 5 комментария к проекту статьи 5.

чтобы избежать любого непонимания по этому пункту, нам бы хотелось, чтобы Комиссия в проектах статей дала определение термина «орган» со ссылкой на правила организации по аналогии с определением термина, содержащегося в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния¹⁴.

- Что касается определения термина «агент», то, как мы понимаем, вместо термина «означает» был использован термин «включает» с целью избежать неоправданного ограничения присвоения поведения. Однако в целях обеспечения точности мы бы предпочли использовать термин «означает» вместо термина «включает» в любом определении как термина «агент», так и термина «орган».

Часть вторая

Международно-противоправное деяние международной организации

Глава I

Общие принципы

3. Проект статьи 4

Элементы международно-противоправного деяния международной организации

Европейская комиссия

1. Европейская комиссия отмечает, что Комиссия международного права решила не включать в проект положение, эквивалентное статье 3 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния («Квалификация деяния государства как международно-противоправного»). Причины невключения эквивалентного положения в проект статей об ответственности международных организаций изложены в комментариях к проекту статьи 4, в частности в пунктах 4 и 5. В связи со вторым предложением статьи 3 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния в этих комментариях говорится, что внутренние правила международной организации не могут резко отличаться от международного права. Однако хотя это замечание может и быть правильным в отношении традиционных международных организаций, оно не соответствует ситуации с Европейским союзом. В Европейском союзе принято общее толкование, в том числе и в его судебной практике, о том, что его внутренняя система отделена от международного права.

2. Уже в ходе известного судебного процесса по делу *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, Суд Европейского союза постановил, что договор о создании Европейского экономического сообщества учредил новый правовой порядок, который отличается от общего международного права:

«(...) Сообщество представляет собой новый правовой порядок международного права, в интересах которого государства ограничили свои суверенные права, хотя и в ограниченных областях, и субъектами которого являются не только государства-члены, но и их граждане. Поэтому, независимо от законодательства государств-членов, законодательство Сообщества не только налагает обязательства на отдельных лиц, но и предоставляет

¹⁴ Статья 4(2) («Поведение органов государства»).

им права, которые органично входят в их правовую систему. Эти права возникают не только в тех ситуациях, где они прямо предоставлены Договором, но также и в силу обязательств, которые Договор недвусмысленно возлагает на отдельных лиц, а также государства-члены и учреждения Сообщества»¹⁵.

3. Совсем недавно Суд Европейского союза в ходе расследования дела о нарушении обязательств, возбужденного Европейской комиссией против Ирландии со ссылкой на конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 года — дело “Mox Plant” — подчеркнул, что:

«... международный договор не может влиять на распределение обязанностей, определенных в договорах, и, соответственно, на автономию правовой системы Сообщества, соблюдение которой Суд обеспечивает»¹⁶.

Далее, в своем заключении на апелляцию по делу *Kadi and Al Barakaat* от 3 сентября 2008 года Суд Европейского союза постановил, что даже Устав Организации Объединенных Наций не может иметь преимущественной силы над конституционными нормами, заложенными основополагающими договорами Европейского союза («основного закона Европейского союза»), касающимися общих принципов законодательства Европейского союза, которые включают защиту основных прав¹⁷.

4. Из этого следует, что отношения между Союзом и его государствами-членами определяются не принципами международного права, а европейским законодательством как самостоятельным источником права. Такое положение может также вызывать потенциальные коллизии между законодательством Союза и международными соглашениями государств-членов, заключенными либо с третьими государствами, либо между государствами-членами, в той мере, в какой подобные соглашения затрагивают вопросы, регулируемые законодательством Европейского союза¹⁸. Например, в соответствии с законодательством Европейского союза международно-правовой принцип “*pacta sunt servanda*” применяется к международным соглашениям, заключенным с государствами, не являющимися членами Европейского союза, но необязательно к соглашениям, заключенным между государствами — членами Европейского союза, поскольку законодательство Европейского союза имеет преимущественную силу.

5. Европейский союз не оспаривает тот факт, что есть международные организации, которые, несомненно, более «открыты» для международного права, чем Европейский союз, и что именно к этим более традиционным международным организациям могут относиться комментарии, содержащиеся в пунктах 4 и 5 к проекту статьи 4. Однако в комментариях следует четко указать, что они не относятся к Европейскому союзу.

¹⁵ Case 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] European Court Report, p.1.

¹⁶ Case C-459/03, *Commission v Ireland* (Mox Plant Case), Judgement of 30 May 2006, [2006] European Court Report, p.1-4635, para. 123.

¹⁷ Case C-402/05P and C-415/05P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Community* [2008] European Court Report, p.1-6351, para. 308.

¹⁸ См. статью 351 (2) Договора о функционировании Европейского союза.

Международная организация труда

В проекте статьи 4 предусматривается, что международно-противоправное деяние может иметь место и в случае бездействия. В этом случае важность приобретает различие между государствами и международными организациями. В то время как решение государства совершить какое-либо деяние зависит от его собственных органов и поэтому может быть оправдано как основа ответственности в случае бездействия, международные организации находятся в ином положении. Исполнительные органы международной организации действуют на основании мандата, установленного директивными органами, состоящими из государств. Организация не может действовать сама по себе без воли на то государств-членов, а способность государств-членов принимать решения зависит от компромисса, который нелегко достигнуть. Несет ли Организация Объединенных Наций ответственность за неспособность Совета Безопасности выполнить возложенную на него функцию в отношении международного мира и безопасности? Вопрос бездействия, рассматриваемый в контексте потенциально надлежащего решения о действии, представляет собой концепцию, не подходящую для большинства — если не всех — решений, принимаемых международной организацией; в подобном контексте проект статьи 58 осложнит поиск ответственности со стороны организации. Кроме того, в случае когда решения уже были приняты директивными органами, и имеет место предполагаемое бездействие по вине исполнительных органов, подобное деяние явится нарушением внутренних правил организации, и этот вопрос регулируется в рамках *lex specialis* (проект статьи 63).

Глава II

Присвоение поведения международной организации

4. Проект статьи 5

Общее правило о присвоении поведения международной организации

Организация экономического сотрудничества и развития

В основе проекта статьи 5 лежит функциональный критерий присвоения поведения, который заключается в том, что должностное лицо действует в качестве «агента» организации. По нашему мнению и в соответствии с замечаниями, ранее высказанными МВФ¹⁹, подобный критерий должен соответствовать критериям, применяемым для определения, составляет ли поведение должностных лиц ОЭСР деяние, совершенное в их официальном качестве, что подпадает под иммунитеты ОЭСР. На самом деле, уважение иммунитетов организации, предусмотренных в ее учредительных документах или в ее соглашениях об иммунитетах, имеет важное значение для выполнения организацией своей миссии, поскольку этот иммунитет защищает организацию от привлечения к ответственности в национальных судах, которые могут иметь иные взгляды на ее международные обязательства. Однако проекты статей и сопровождающие их комментарии в нынешнем виде могут толковаться как имеющие преимущественную силу перед учредительными документами или соглашениями об иммунитетах организации.

¹⁹ См. МВФ, замечания по правилам о присвоении поведения, документ A/CN.4/545; см. также МОТ, замечания по вопросам превышения полномочий или нарушения указаний, документ A/CN.4/568/Add.1.

Всемирный банк

1. В первом пункте проекта статьи 5, в котором содержится общее правило о присвоении поведения, предусматривается, что поведение органа или агента «при выполнении функций такого органа или агента рассматривается как деяние этой организации». Подразумевает ли данная формулировка, что исключительным критерием присвоения поведения является функциональный критерий? Если да, то может возникнуть вопрос: не может ли на практике потребоваться что-либо более существенное для присвоения поведения, а именно что агент не только фактически выполнял функции организации, но что он действовал также по поручению и под контролем соответствующей организации.

2. Во втором пункте проекта статьи 5 применимость «правил организации» ограничивается определением функций органов и агентов. Однако в других комментариях к проектам статей Комиссия признает, что правила организации «могут также затрагивать применение принципов и норм, содержащихся в Части второй, применительно к отношениям между международной организацией и ее членами, например, в вопросе присвоения ответственности»²⁰. В свете этого справедливого замечания Комиссия, возможно, пожелает вернуться к вопросу о применимости правил организации к присвоению поведения и соответствующим образом пересмотреть проект статьи 5.

5. Проект статьи 6

Поведение органов или агентов, предоставленных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией

Европейская комиссия

1. В качестве основного положения предлагается стандарт «эффективного контроля», который, в конце концов, сводится к фактическому контролю и соответствует эквивалентным статьям из числа статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Европейская комиссия отмечает, что комментарии к данному проекту статьи в значительной степени посвящены практике Организации Объединенных Наций и обсуждению прецедентного права Европейского суда по правам человека. Как явствует из комментариев, этот суд к настоящему времени вынес несколько новых решений, подтверждающих противоречивый подход, принятый ранее в делах *Behrami and Behrami v France* и *Saramati v France, Germany and Norway*, с которым не соглашается Специальный докладчик Комиссии международного права и многие специалисты.

2. Независимо от существа разногласий, следует задать вопрос: неужели в настоящее время международная практика настолько прозрачна и неужели существует явно выраженный *opinio juris*, который оправдывает кодификацию в настоящем проекте предлагаемого Комиссией международного права стандарта (которого до сих пор не придерживался Европейский суд по правам человека). Несомненно, эта область международного права остается противоречивой, и в связи с ней следует ожидать непрерывного потока судебных прецедентов не

²⁰ Пункт 4 комментария к проекту статьи 31.

только от Европейского суда по правам человека, но также и от национальных судов, не говоря уже о многочисленных трудах теоретиков.

3. Частично в оправдание изложенного в проекте статьи 6 и комментарии к ней правила приводятся мнения о том, что международные организации обычно «избегают» ответственности за международно-противоправные деяния. Следует отметить, что в том, что касается Европейского союза, согласно четким положениям основополагающих договоров институты Европейского союза полностью подотчетны друг перед другом и государствами — членами Европейского союза за действия и бездействие²¹. Кроме того, государства, не являющиеся членами Европейского союза, могут в силу ясно выраженных положений международных соглашений, заключенных с Союзом, обратиться в суды Европейского союза с делами, связанными с предполагаемыми нарушениями Союзом соглашений. Подобные соглашения могут также предусматривать участие не являющихся членами Европейского союза договаривающихся сторон предварительного судебного рассмотрения, которое является одним из основных видов деятельности Суда Европейского союза²². Кроме того, Европейский союз обладает процессуальной правоспособностью в ряде органов по урегулированию споров (в том числе органов по урегулированию споров Всемирной торговой организации и Международного трибунала по морскому праву), что позволяет государствам, не являющимся членами Европейского союза, возбуждать разбирательства в отношении действий Европейского союза. Кроме того, в отличие от других международных организаций, Союз не ссылается на юрисдикционный иммунитет, когда действия Европейского союза оспариваются частными сторонами, если это совершается в судах Европейского союза²³. Любое физическое или юридическое лицо (независимо от гражданства или места проживания) может возбудить иск против решения, которое направлено на него или на нее или которое непосредственно касается лично его или ее²⁴.

²¹ См. статьи 260, 263 и 265 Договора о функционировании Европейского союза.

²² См., например, Луганскую конвенцию о юрисдикции и исполнении судебных решений по гражданским и торговым делам 2007 года, заключенную между Европейским союзом, Швейцарией и другими государствами — членам Европейской ассоциации свободной торговли, в которой в статье 2 Протокола 2 предусматривается, что государства, не являющиеся членами Европейского союза, могут участвовать в предварительном представлении дел или подготовке письменных замечаний по судебным процессам, касающимся предварительного рассмотрения дел, переданных судами государств — членом Европейского союза Европейскому суду.

²³ Европейский союз ссылается на юрисдикционный иммунитет, когда его действия оспариваются в судах государств, не являющихся членами Европейского союза. В основе ссылки на иммунитет лежит принцип функциональности: на иммунитет, который охватывает все деяния, необходимые для осуществления официальных функций и деятельности организации. Что касается действий в области общей внешней политики и политики безопасности, то конкретные положения, включенные в соглашения о статусе сил, заключенные Европейским союзом, касаются иммунитета от гражданского и уголовного преследования в иностранных судах и процедур урегулирования требований в отношении Европейского союза.

²⁴ Компетенция Суда Европейского союза, в соответствии со статьями 263 и 265 Договора о функционировании Европейского союза, включает исключительную юрисдикцию по принятию решений в отношении законности деяний европейских учреждений, которые имеют правовые последствия (или непринятие мер). Однако юрисдикция Суда исключается в отношении мер, принимаемых в соответствии с положениями общей внешней политики и политики безопасности с определенными ограниченными

Международная организация труда

Создается впечатление, что в проекте статьи 6 не учитывается тот факт, что в праве международных гражданских служб имеются два способа предоставления в распоряжение международных организаций национальных должностных лиц. В обоих способах, которые прежде определялись как «прикомандирование» (“loan”) и «прикомандирование из государственного учреждения» (“secondment”), четко различается уровень ответственности за деяния, совершаемые такими должностными лицами, и снимается любая ответственность за их деяния в случае «прикомандирования» (“loan”). МОТ уже представила свое замечание по этому вопросу и предлагает Комиссии учесть замечания МОТ 2006 года по проекту статьи 5 (см. A/CN.4/568/Add.1).

6. Проект статьи 7

Превышение полномочий или нарушение указаний

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем прекращении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

Правила, применимые к деяниям *ultra vires* любого органа государства, указанные в проекте статьи 7 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, нельзя автоматически переносить на деяния агента или органа международной организации, которая может нести ответственность лишь в рамках принципа специализации. По крайней мере, с одной стороны, необходимо обеспечить лучший баланс между присвоением деяний *ultra vires* и защитой третьих сторон, которые полагаются на добрую волю агентов или органов, действующих за пределами своих мандатов, и, с другой стороны, между принципом специализации и тем фактом, что агент или орган, совершающий деяния *ultra vires*, действует за пределами мандата и функций, возложенных на международную организацию ее членами. В этой связи необходимо должным образом учитывать внутренние механизмы и правила. Правила и установившаяся практика, применимая к привилегиям и иммунитетам международных организаций и их агентов, может, например, служить сдерживающим фактором в отношении характера соответствующих деяний.

исключениями: см. статью 275 Договора о функционировании Европейского союза.

7. Проект статьи 8

Поведение, которое признается и принимается международной организацией в качестве собственного

Европейская комиссия

В пункте 3 комментариев к проекту статьи 8 упоминается заявление Европейского сообщества по делу Всемирной торговой организации (Европейские сообщества — Таможенная классификация определенного компьютерного оборудования). Это заявление упоминается в поддержку предположения о том, что на практике не всегда присутствует четкое различие между признанием отнесения поведения или ответственности международной организации. Тем не менее ссылка на это заявление представляется неуместной. Что касается упомянутого дела Всемирной торговой организации, то Европейский союз заявил, что он готов взять на себя в полном объеме международную ответственность за все меры в области тарифных скидок, поскольку он обладает исключительной компетенцией в отношении соответствующего предмета и, таким образом, является единственным органом, который в состоянии возместить возможный ущерб, а именно единственным органом, который может обеспечить возможную реституцию согласно правилам Всемирной торговой организации в отношении урегулирования споров.

8. Проект статьи 9

Наличие нарушения международно-правового обязательства

Европейская комиссия

1. В пункте 2 проекта статьи 9 повторяется вызывающее сомнение общее допущение о том, что «правила международной организации» относятся к сфере международного права. В силу причин, изложенных выше²⁵, Европейский союз не согласен с тем допущением, что его внутреннее право является частью этой сферы. Он просил бы разъяснить это положение в комментариях.

2. Кроме того, правило, содержащееся в пункте 2 проекта статьи 9, как представляется, не соответствует проектам статей, следующим далее. Это противоречие становится очевидным при сопоставлении проекта статьи 9 с первым предложением проекта статьи 31. В последнем предусматривается, что международная организация не может ссылаться на свое внутреннее право («свои правила») в качестве оправдания для невыполнения положений проектов статей о содержании международной ответственности. Следовательно, в проектах статей в их нынешнем виде, как представляется, указывается, что правила международной организации должны считаться неприменимыми для определения содержания ответственности организации и, впоследствии, — средств правовой защиты, но никак не для определения наличия нарушения. Это положение является противоречивым и, как представляется, не находит поддержки в уставных документах многих международных организаций.

3. Более того, в пункте 9 комментариев к проекту статьи 9 ошибочно упоминается дело Суда Европейского союза C-316/91, *Парламент против Совета*, в связи с предположением о том, что международная организация может быть

²⁵ См. комментарии Европейской комиссии по проекту статьи 4.

связанной обязательством достичь определенного результата независимо от того, кто будет осуществлять необходимые действия — сама организация или один или несколько ее государств-членов. Европейская комиссия хотела бы отметить в связи с этим, что соответствующее дело Суда Европейского союза касалось не границы между «внутренней» и «внешней» сферой, а «смешанного соглашения». Эти соглашения охватывают предметы, относящиеся и к компетенции Европейского союза, и к национальной компетенции государств — членов ЕС, и, таким образом, заключаются Европейским союзом и всеми его странами — членами совместно. В данном случае речь идет о Четвертой конвенции между Европейским экономическим сообществом и африканскими странами, странами Карибского бассейна и Тихого океана. В данном конкретном случае, связанном с «двусторонним» сотрудничеством между, с одной стороны, Европейским союзом и его государствами-членами и, с другой стороны, государством, не являющимся членом Европейского союза, все договорные обязательства связывают и Европейский союз, и его государства-члены независимо от точного внутреннего разграничения компетенций. Таким образом, дело C-316/91 не разъясняет правило, которое в настоящее время изложено в проекте статьи 9.

Всемирный банк

1. В соответствии с пунктом 1 проекта статьи 9 международная организация нарушает международно-правовое обязательство, когда ее деяние не соответствует тому, что требует от нее данное обязательство, «независимо от его происхождения или характера». В пункте 2 проекта той же статьи затем говорится, что сфера охвата пункта 1 «включает нарушение международно-правового обязательства, которое может возникать из правил этой организации». Однако в пункте 5 комментариев к проекту статьи 9 признается, что правовой характер правил организации «в известной мере представляются спорным» и, в любом случае, можно задаться вопросом, а «все ли обязательства, вытекающие из правил организации, должны считаться международно-правовыми обязательствами». Именно поэтому в пункте 6 комментариев недвусмысленно разъясняется, что в пункте 2 «не делаются попытки выразить четко сформулированное мнение по данному вопросу [и] он просто призван сказать, что в той мере, в какой обязательство, вытекающее из правил организации, должно рассматриваться как обязательство по международному праву, принципы, изложенные в настоящей статье, применяются».

2. Именно потому, что мы не возражаем против осторожного подхода Комиссии к этому важному пункту, мы полагаем, что разъяснение, представленное в комментариях, можно было бы лучше изложить, исключив пункт 2 из проекта статьи 9. Фактически в пункте 1 уже указывается, что нарушение является нарушением независимо от происхождения или характера обязательства, связывающего международную организацию, что таким образом явно предполагает, что это происхождение может также лежать в правилах организации. Напротив, если пункт 2 останется, это может привести к возникновению неверного и необоснованного вывода (прямое отрицание которого содержится в комментариях Комиссии) о том, что нарушение любого правила организации непременно представляет собой нарушение международно-правового обязательства.

Глава IV

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

9. Вступительные комментарии к главе IV

Европейская комиссия

1. В пункте 4 содержится ссылка на дела, которые рассматриваются в международных судах или других органах, с целью предположить, что вопрос о международной ответственности международной организации не рассматривался на основании *rationae personae*. У Европейской комиссии возникают сомнения: действительно ли этот комментарий находится здесь на своем месте. Кроме того, следует отметить, что все упомянутые дела, за исключением одного, касаются действий с участием Европейского союза и его государств — членов перед Европейским судом по правам человека. В связи с этим следует указать на то, что дела, которые были отклонены на уровне бывшей Европейской комиссии по правам человека, не имеют той же юридической силы, что и решения Европейского суда по правам человека. Более того, картина, которую отражают эти решения бывшей Европейской комиссии по правам человека и решения Европейского суда по правам человека, представляется гораздо более сложной, чем это следует из нынешнего вступительного текста к главе IV проекта. Заявления, поданные против Европейского союза как организации, были объявлены недопустимыми на основании *rationae personae* (CFDT²⁶). Тем не менее бывшая Европейская комиссия по правам человека не отклоняла заявления, касающиеся деяния Европейского союза, как неприемлемые на основании *rationae personae*, когда эти заявления были поданы против одного или всех государств — членов Европейского союза, а не против Европейского союза как такового (*Senator Lines*²⁷; *Emesa Sugar*²⁸). Кроме того, Европейский суд по правам человека постановил, что государство — член Европейского союза может быть призвано к ответственности за акты основного законодательства Европейского союза (*Matthews*²⁹) и за национальный акт по осуществлению вторичного законодательства Европейского союза, независимо от характера законодательного акта Европейского союза и того факта, пользуется ли государство-член правом принятия решений или нет (*Cantoni*³⁰, *Bosphorus*³¹).

2. Следует также отметить, что Европейский союз в настоящее время ведет переговоры о присоединении к Европейской конвенции по правам человека, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 6 Договора о Европейском союзе. После присоединения Европейского союза заявления в Европейский суд по пра-

²⁶ European Commission of Human Rights, Application no. 80301/77, *CFDT v. the European Communities and their Member States*, (1978).

²⁷ European Court of Human Rights, Application No. 56672/00, *Senator Lines v. Austria. Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom*, Decision of 10 March 2004.

²⁸ European Court of Human Rights, Application 62023/00, *Emesa Sugar v. the Netherlands*, Decision of 15 January 2005.

²⁹ European Court of Human Rights, Application 24833/94, *Matthews v. United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999.

³⁰ European Court of Human Rights, Application 45/1995/551/637, *Cantoni v. France*, Judgment of 15 November 1996.

³¹ European Court of Human Rights, Application No. 450368/98 (*Bosphorus*) Judgment of 30 June 2005 (Grand Chamber).

вам человека, в которых Европейский союз фигурирует как организация, больше не будут считаться неприемлемыми на основании *ratione personae* при условии, что оспариваемое действие или бездействие само по себе приписывается Европейскому союзу.

10. Проект статьи 13

Помощь или содействие в совершении международно-противоправного деяния

Европейская комиссия

Поскольку помощь или содействие часто имеют отношение к финансам, представлялось бы целесообразным максимально сузить сферу охвата проекта этой статьи и ее толкования, с тем чтобы она не побуждала международные организации отказываться от оказания помощи в целях развития. С учетом того, что для применения этого правила было установлено низкое пороговое значение (знание), в комментарии следует добавить определенную ограничительную формулировку (намерение) в соответствии с комментариями по статьям, касающимся ответственности государств за международно-противоправные деяния.

Международная организация труда

Формулировку подпункта (а), которая вытекает из статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, возможно, необходимо дополнительно разъяснить для определения того, касается ли выражение «зная об обстоятельствах» знания организации, которая совершает международно-противоправное деяние.

Всемирный банк

1. Мы сомневаемся в том, что применение в отношении международных организаций положения, содержащегося в статьях об ответственности государств за совершение международно-противоправных деяний, относительно помощи и содействия в совершении международно-противоправных деяний «не вызывает проблем», как это следует из комментариев Комиссии³². В действительности, если строго не ограничиваться его настоящей сферой охвата, это положение вызывает беспокойство и может опасно повлиять на настроение любого международного финансового учреждения, которое оказывает экономическую помощь отвечающим определенным критериям заемщикам и получателям. Если источником проекта статьи 13 об ответственности организаций является статья 16 в проекте об ответственности государств, то мы исходим из того, что разъяснение в пункте 4 комментариев к статье 16 статей 2001 года аналогичным образом распространяется на проект статьи 13.

2. Наше предположение, как представляется, находит поддержку в сноске 58 комментариев Комиссии к проекту статей об ответственности международных организаций, где говорится о том, «что в той степени, в которой положения настоящих статей соответствуют положениям статей об ответственности государств, в соответствующих случаях ссылка может делаться на комментарии к

³² Комментарии к проекту статьи 13.

этим предшествующим статьям». Даже если эта сноска останется в комментариях после второго чтения (и тем более если она будет исключена из окончательных комментариев), мы просим Комиссию рассмотреть возможность прямо указать в своих комментариях к проекту статьи 13 на то, что организации, оказывающие финансовую помощь, как правило, не берут на себя риск того, что помощь будет использована для международно-противоправного деяния, как это четко предусматривает комментарий к статьям об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

11. Проект статьи 14

Руководство и контроль в совершении международно-противоправного деяния

Всемирный банк

1. Что касается требований о «знании», то мы были бы признательны за четкое указание в комментариях к проекту этой статьи и к проекту предыдущей статьи о «помощи и содействии», что это реальные (а не предполагаемые) знания, как Комиссия и указала в пункте 9 своих комментариев к статье 16 в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния.

2. Что касается «руководства и контроля», то в чем они заключаются? На основании соглашения между международным финансовым учреждением и заемщиком или получателем руководство и контроль за осуществлением деятельности по проекту или программе никогда на деле никому не передается, поскольку ответственность за осуществление несет заемщик или получатель, тогда как международное финансовое учреждение самое большее занимается осуществлением надзора. Тем не менее, надзор не является ни «контролем», ни «руководством». Как это правильно указывается в комментариях к соответствующему положению в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, контроль «относится к случаям властных полномочий в отношении совершения противоправного деяния, а не просто к осуществлению общего наблюдения»³³. Прямое разъяснение этого положения в комментариях к проекту статьи 14 имело бы решающее значение для точного понимания текста и устранения любых возможных сомнений в отношении смысла и последствий такого положения.

12. Проект статьи 16

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

Европейская комиссия

В своих предыдущих замечаниях (см. A/CN.4/568/Add.1) Европейский союз счел идущим слишком далеко положение о том, что международная организация несет ответственность на основании лишь «рекомендаций», вынесенных государству или организации. Остается в силе тот факт, что в комментариях для такого правила не приводятся никакие ссылки в обоснование этого правила. Кроме того, как представляется, весь проект статьи и комментарии к

³³ Пункт 7 комментариев к статье 17.

нему обусловлены решением Европейского суда по правам человека по делу *Bosphorus*. В связи с этим следует отметить, как это указывалось выше, что Европейский союз в настоящее время ведет переговоры о присоединении к Европейской конвенции о правах человека.

Международная организация труда

В проекте статьи 16 содержится ссылка в том числе и на рекомендации помимо решений и разрешений. Как представляется, рекомендации по своему характеру являются не имеющими обязательной силы актами и для того, чтобы в результате рекомендации было совершено международно-противоправное деяние, требуется вмешательство — решение государства или другой международной организации о том, чтобы совершить это деяние. Таким образом, здесь нарушилась бы причинно-следственная связь.

Организация экономического сотрудничества и развития

Противоправное деяние, совершенное страной-членом при осуществлении решения или рекомендации организации, не может быть отнесено на счет такой организации при отсутствии руководства или контроля организации в отношении самого деяния. Таким образом, лишь сама страна-член должна нести ответственность за то, как она выполняет, или же не выполняет, решение или рекомендацию. Предполагается, что организация, на основании решения или рекомендации, не будет требовать от страны-члена нарушения любого из ее международно-правовых обязательств. Другими словами, как отмечает МВФ (см. A/CN.4/556, раздел II.N), указание той или иной международной организацией определенной цели, которую страна-член решает достичь путем нарушения своих международно-правовых обязательств, не может привести ни к нарушению таких обязательств организацией, ни к присвоению ей ответственности.

Часть третья

Содержание международной ответственности международной организации

Глава I

Общие принципы

13. Проект статьи 30

Возмещение

Международная организация труда (МОТ)

1. С тем, чтобы определить существование практики, Комиссия и ее Специальный докладчик сослались, в частности, на примеры решений административных трибуналов, использованных в поддержку предложений, касающихся возможного возмещения со стороны международных организаций за международно-противоправные деяния³⁴, которые не связаны с обсуждением вопроса об ответственности международных организаций в соответствии с общим международным правом. Административные трибуналы создавались в рамках «правил организации» и наделялись различными мандатами каждой организацией-учредителем. Например, восстановление должностного лица, в качестве

³⁴ Пятый доклад, A/CN.4/583 и Согл.1, пункт 43.

меры, которая может быть предписана административным трибуналом, не предусматривается в уставах всех административных трибуналов. Таким образом, МОТ полагает, что такая практика не имеет отношения к обсуждению ответственности международных организаций согласно общему международному праву. Кроме того, важно разграничивать деяния, совершаемые международными организациями и имеющие международно-противоправный характер, а именно нарушения международного права, и те деяния, которые являются противоправными по национальному законодательству.

2. Другой потенциальной проблемой с примерами, приведенными Специальным докладчиком, является особое положение Европейского союза³⁵. Примеры ответственности организаций, которые сами являются членами других организаций, как, например, Европейского союза и поэтому подчиняются судебным или квазисудебным органам последних организаций, не обязательно представляли бы собой практику, распространяющуюся на все прочие «традиционные» международные организации. Комиссия, возможно, пожелает пересмотреть примеры, которые привели к определенным выводам Комиссии, с тем, чтобы обеспечить, что они распространяются лишь на такие сугубо конкретные ситуации.

3. Критерий «полного возмещения» может привести к возникновению сомнений о том, что международным организациям необходимо поддерживать чрезвычайный фонд или иметь крупное страховое покрытие, с тем чтобы обеспечить платежеспособность в случае таких обязательств, либо другой вид механизма для государств-членов, чтобы они могли принять участие в погашении таких обязательств, если таковые возникнут. В принципе, международные организации являются некоммерческими и не могут опираться на налоговую систему для финансирования своей деятельности. Они вынуждены рассчитывать на те средства, которые им выделяются. Если им придется выделять средства на удовлетворение обусловленных обязательств, таких, например, как возможное возмещение, то это привело бы к сокращению средств, предназначенных для осуществления их первоначальных мандатов. Налагая такое параллельное обязательство на международные организации, Комиссия рискует существенно ограничить их будущую деятельность. В случае возмещения требование о «полном возмещении» может привести к исчезновению соответствующей международной организации. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть определенные ограничения в отношении обязанности о возмещении, как это было сделано в случае сатисфакции.

³⁵ Третий доклад, A/CN.4/553 пункт 12.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

Мы обеспокоены тем, что Комиссия, как представляется, уделяла недостаточное внимание особому положению международных организаций в отношении обязательства о возмещении. Если международные организации «обязаны предоставить полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием», то это могло бы привести к возникновению большого риска с учетом того, что международные организации, как правило, не создают своих собственных финансовых ресурсов, а опираются на обязательные или добровольные взносы своих членов. Это было бы нереалистично, поскольку если международно-противоправное деяние организации причиняет значительный ущерб, у организации может не оказаться средств для предоставления полного возмещения или, напротив, уплата возмещения может поставить под угрозу ее деятельность и мандаты.

14. Проект статьи 31

Недопустимость ссылки на правила организации

Совет Европы

Проект статьи 31 может вызвать определенные сомнения, поскольку возникли бы затруднения с привлечением международной организации к ответственности за положения, содержащиеся в ее учредительном договоре, которые являются противоправными согласно международному праву. Смысл слова «правило» в пункте 1 статьи нуждается в дополнительном уточнении.

Европейская комиссия

Как было отмечено выше в отношении проекта статьи 9, в проектах статей содержится противоречивое утверждение о том, что, с одной стороны, ответственная международная организация не может ссылаться на свое внутреннее право («свои правила») в качестве оправдания для невыполнения своих обязательств (пункт 1 проекта статьи 31) и что, с другой стороны, нарушение внутреннего права организации может быть равносильно нарушению международного права (пункт 1 проекта статьи 9).

Международная организация труда

Правила организаций не должны сопоставляться с внутренними правилами государств, как это было сделано в проекте статьи 31, когда Комиссия просто проводит параллель с тем принципом, что государство не может ссылаться на свое внутригосударственное право в качестве оправдания для невыполнения своих обязательств. По-прежнему важно разъяснить, являются ли «правила ор-

ганизации» частью международного права или представляют собой систему *sui generis*. В ситуации, описанной в проекте статьи 31, можно скорее обнаружить коллизию норм на одном и том же уровне, чем иерархию норм, оправданную в контексте ответственности государства. Можно даже предположить приоритетность учредительных документов. Например, если международная организация по решению своих органов отказывается от оказания технической помощи государству-члену, с которым у нее есть действующий договор, являлось ли бы это конфликтом двух международно-правовых обязательств на одном и том же уровне или преимущественную силу имело бы обязательство, вытекающее из учредительного акта организации? Должны ли правила организации исключать незаконность нарушения другого международно-правового обязательства и обеспечивать достаточное обоснование для неуплаты возмещения? Или ответственность должна носить абсолютно объективный характер, что означает, что организация несет ответственность за нарушение международно-правового обязательства даже если ее руководящие органы предписали ей действовать именно таким образом? Как представляется, в главе V проекта статей этот вопрос надлежащим образом не решается.

15. Проект статьи 35

Компенсация

Международная организация труда

[См. замечания к проекту статьи 30 выше]

16. Проект статьи 36

Сатисфакция

Международная организация труда

Что касается сатисфакции как одной из возможных форм возмещения международными организациями, то имеется различие между ответственностью государств и ответственностью международных организаций. При том, что норма обычного международного права в отношении того, кто представляет государство в международных отношениях, давно закреплена, это не так очевидно в случае с международными организациями, в особенности когда различные органы могут стоять за международно-противоправным деянием, которое необходимо исправить. Примеры, приведенные Специальным докладчиком (см. A/CN.4/583 и Согл. 1, пункты 50-52) и Комиссией международного права, показывают, что в этой области нет ясности. Тогда как высшие руководители являются видимой частью организации, в учредительном акте они редко наделяются полномочиями представлять организацию в таких вопросах. Таким образом, было бы важно добавить в конце второго пункта проекта статьи 36, например, «сделано в соответствии с правилами соответствующей организации» или ссылку на «компетентный орган».

17. Проект статьи 39

Обеспечение эффективного выполнения обязательства по возмещению

Европейская комиссия

Правило, предлагаемое в проекте статьи 39, как представляется, основано преимущественно на одном прецеденте, а именно на деле *Совета по олову*. Что касается Европейского союза, то как представляется, нет необходимости в том, чтобы проекты статей включали такое общее правило. В любом случае, следует отметить, что у Европейского союза имеется статья бюджета, предусматривающая резерв на случай непредвиденных обстоятельств.

Международная организация труда

В пункте 3 комментария к проекту статьи 30 о возмещении прямо говорится о том, что международные организации могут не располагать всеми необходимыми средствами для предоставления требуемого возмещения, в особенности из-за неадекватности финансовых ресурсов. Однако этот комментарий сводится к нет разъяснением, что неадекватность не может освободить ответственную организацию от юридических последствий, вытекающих из ее ответственности по международному праву. Хотя общий принцип и может быть приемлемым, его практическое применение с точки зрения компенсации выглядит проблематичным. В этом контексте проект статьи 39 заслуживает высокой оценки в качестве новаторского подхода, но при этом, возможно, нуждается в доработке. Тем не менее, требование к государствам-членам о том, чтобы действовать в соответствии с правилами организации, представляется излишним.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

Проект статьи 39 — это шаг в правильном направлении, однако недостаточно крупный. Поскольку проекты статей связаны прежде всего с прогрессивным развитием международного права, это могло бы дать уникальную возможность установить обязательство государств-членов предоставлять достаточные финансовые средства организациям в связи с их ответственностью.

Часть четвертая**Имплементация международной ответственности международной организации****Глава I****Призвание международной организации к ответственности****18. Проект статьи 42****Призвание к ответственности потерпевшим государством или потерпевшей международной организацией****Европейская комиссия**

Европейский союз подотчетен ряду международных органов по урегулированию споров, что позволяет государствам, не входящим в состав Европейского союза, возбуждать разбирательство против него (например, органы по урегулированию споров Всемирной торговой организации и Международный трибунал по морскому праву). Кроме того, в силу конкретных положений в международных соглашениях, заключенных с Европейским союзом, государства, не входящие в Европейский союз, могут иметь возможность возбуждать в судах Европейского союза дела о предполагаемых нарушениях соглашения Европейским союзом. Более того, как указывалось выше, когда Европейский союз присоединится к Европейской конвенции о правах человека, государства, не входящие в Европейский союз, смогут подавать заявления против Европейского союза на основании «межгосударственных» положений конвенции.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Союз «и» в фразе «положение всех других государств и международных организаций» в подпункте (b)(ii) следует заменить на «или».

19. Проект статьи 44**Допустимость требований****Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**

Можно было бы рассмотреть возможность включения в проект статьи 44, предпочтительно перед пунктом 2, ссылки на функциональный характер требований международной организации к другой международной организации или государству на основе критерия «агента» (пункт (с) проекта статьи 2).

20. Проект статьи 47**Множественность ответственных государств или ответственных международных организаций****Европейская комиссия**

Что касается проекта статьи 47, то ссылка делается на замечания, приведенные выше в отношении пункта 9 комментариев к проекту статьи 9. Дело Европейского суда С-316/91 *Парламент против Совета* совершенно верно упоминается здесь в качестве примера «смешанного» соглашения, когда участниками со стороны Европейского союза оказываются не только сам Европейский союз, но и его государства-члены. Следует отметить и то, что, хотя и Ев-

ропейский союз, и все его государства-члены входят в состав Всемирной торговой организации, в большинстве споров процедуры возбуждаются и исполняются исключительно в отношении Европейского союза.

Глава II

Контрмеры

21. Проект статьи 50

Цель и пределы контрмер

Европейская комиссия

Что касается комментариев, изложенных в пункте 4, то следует отметить, что Всемирная торговая организация использует конкретный режим «контрмер» в соответствии со статьями 21 и 22 Договоренности о разрешении споров. В той степени, в какой эти контрмеры разрешены договором, спорным является утверждение о том, что они не являются подлинными примерами контрмер согласно общему международному праву.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

ОБСЕ соглашается с возможностью применения международными организациями или против них контрмер, в отличие от санкций, которые организация может ввести в отношении своих членов в соответствии со своими внутренними правилами. Соответствующие положения проектов статей (проекты статей 21 и 50-56) применяются в отношении лишь первой категории действий. Некоторые конкретные контрмеры, касающиеся неисполнения обязательств перед другими международными организациями или государствами, могут, тем не менее, в конечном итоге затронуть третьи стороны, например, бенефициаров программы, которая совместно осуществляется двумя или более международными организациями и государствами, что широко распространено в ОБСЕ. В этом контексте прекращение (финансирования) осуществления такого проекта, в качестве контрмеры в отношении партнера, может также затронуть государство, где этот проект осуществляется, или конечных бенефициаров этого проекта. В то время как в проектах статей рассматривается то воздействие, которое контрмеры могут оказывать на затрагиваемые образования (см. проект статьи 53), представляется целесообразным также рассмотреть вопрос о воздействии контрмер на незатрагиваемые образования. Конкретное пояснение по этому вопросу можно включить в комментарии.

22. Проект статьи 51

Контрмеры, принимаемые членами международной организации

Европейская комиссия

В подпункте (а) проекта статьи 51 вновь поднимается вопрос, который уже упоминался выше, о статусе внутреннего права организации по международному праву. Возникают серьезные сомнения в том, что этот проект статьи мог бы применяться в отношении Европейского союза так, чтобы могло возникнуть предположение о возможных контрмерах по международному праву в отношениях между организацией и ее государствами-членами. Об этом частично свидетельствует прецедентное право Суда Европейского союза, которое

анализируется в пункте 6 комментариев, где совершенно правильно говорится, что существование судебных средств правовой защиты в рамках Европейского союза, как представляется, исключает применение государствами — членами Европейского союза контрмер против Европейского союза.

Часть пятая

Ответственность государства в связи с деянием международной организации

23. Общие замечания

Международная организация труда

1. Международная организация труда высказала свои оговорки в отношении того, что представляется совместной ответственностью государств и международных организаций уже в своих замечаниях 2006 года (см. A/CN.4/568/Add.1). При определении права Организации Объединенных Наций заявлять претензии международного характера отправной точкой для Международного Суда был довод о том, что организация занимает положение в определенных аспектах независимое от своих членов. Сложно согласовать эту позицию с позицией Комиссии о том, что «существование отличной правосубъектности отнюдь не исключает возможность присвоения определенного поведения как организации, так и одному или нескольким ее членам или всем ее членам»³⁶. Если только сама организация не разрешает своим членам действовать от своего имени («через посредство государств-членов») как, например, когда организация не может принять на себя международно-правовое обязательство (см. заключение 2/91 Европейского суда от 19 марта 1993 года) или когда совместная ответственность предусматривается договором, отсутствуют четкие основания для того, чтобы возлагать на государства-члены ответственность за решения, принятые органами организации, в частности поскольку они могут приниматься (и обычно принимаются) голосованием (большинством голосов).

2. Такие понятия, как помощь и содействие (проект статьи 57) и даже еще в большей степени руководство и контроль (проект статьи 58), не говоря уже о «принуждении» (проект статьи 59), как представляются, отрицают отличную правосубъектность международных организаций. Основание для того, чтобы сорвать «организационный покров», невозможно найти в комментариях Комиссии, и параллельный характер соответствующих статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, как представляется, не помогает разграничить участие в процессе принятия решения организацией согласно ее соответствующим правилам и ситуации, предусмотренной в проектах статей. Требуется дополнительных разъяснений то воздействие, которое могут оказать в этом контексте «величина членского состава» и «характер вовлеченности».

3. Как представляется, различия между членами и нечленами — или, по крайней мере, то, в каком качестве выступают государства в каждой ситуации — могут иметь важное значение в ситуациях, предусмотренных в проектах статей 57–59. Государства-члены действуют в рамках международных организаций и имеют внешнюю правовую взаимосвязь с ними. Создается впечатление, что в незначительной мере учитываются многослойные взаимоотношения ме-

³⁶ Пункт 10 комментариев к проекту статьи 2.

жду международной организацией и ее государствами-членами. Например, государства-члены финансируют деятельность организаций не только (или даже все меньше и меньше) с помощью своих взносов в регулярный бюджет, но и с помощью добровольных взносов, будь то бюджетных или внебюджетных. Ответственность в рамках этого типа взаимоотношений основывается как на *lex specialis* внутренне принятых правил, так и на общем договорном праве.

24. Проект статьи 60

Ответственность государства-члена, пытающегося уклониться от соблюдения обязательства

Европейская комиссия

Ссылка делается на замечания в связи с проектом статьи 16 выше. Усовершенствованные формулировки в проекте данной статьи по сравнению с предшествующими версиями, как представляется, заслуживают положительной оценки. Что касается вопроса о «намерении», то понятие «пытается уклониться» от соблюдения требует установления намерения, даже если такое намерение может предполагаться исходя из обстоятельств, как это указывается в пункте 7 комментария.

25. Проект статьи 61

Ответственность государства-члена международной организации за международно-противоправное деяние этой организации

Европейская комиссия

1. Европейская комиссия предлагает изложить пункт (а) проекта статьи 61 следующим образом: «а) оно согласилось нести ответственность за это деяние в соответствии с правилами организации».

2. Возникают сомнения в том, поддается ли разработке концепция «полагаться», упомянутая в пункте 1(b) статьи 61. Комментарии к пункту 9 в целом это правило, как представляется, не поддерживают. Оно, по-видимому, основано на единственном арбитражном решении по спору о *Westland Helicopters*, которое могло бы поддержать это правило, но, как представляется, было вынесено в довольно исключительных обстоятельствах.

3. В целом главный вопрос, который поднимается в проекте статьи 61, — это вопрос о «проницаемости» международных организаций по отношению к международному праву. Как представляется, из текста проектов статей и комментариев в их нынешнем виде для третьих государств следует, что с правовой точки зрения не ясно, где именно проходит граница.

Часть шестая
Общие положения

26. Проект статьи 63

Lex specialis

Европейская комиссия

1. Существует множество оснований полагать, что Европейский союз — это международная организация, которая не похожа на многие другие традиционные международные организации. У Европейского союза есть много особых черт, которые можно обобщить следующим образом:

- Государства — члены Европейского союза передали компетенцию (и, следовательно, полномочия по принятию решений) по целому ряду предметов Европейскому союзу. Общая разграничительная линия между компетенциями государств-членов и Европейского союза постоянно развивается в соответствии с правилами, изложенными в учредительных договорах и в прецедентном праве Суда Европейского союза.
- Во многих случаях Европейский союз может действовать в международной сфере от своего имени. Он может становиться членом международной организации, когда это позволяют ее уставные правила; он может заключать двусторонние договоры от имени Европейского союза с государствами, не входящими в Европейский союз, и образованиями, не входящими в Европейский союз; он может становиться участником многосторонних соглашений от своего имени и от своего лица; и он может также быть стороной международного судопроизводства от своего лица. В тех случаях, когда Европейский союз не может осуществить свою компетенцию в международной сфере из-за отсутствия статуса с точки зрения «принимающей стороны» (в особенности когда международные договоры и организации не позволяют становиться сторонами другим международным юридическим лицам помимо государств), Европейский союз может быть вынужден продолжать действовать через посредство своих государств-членов. Однако в подобных случаях государства — члены Европейского союза действуют не от своего собственного имени, а от имени и в интересах Европейского союза.
- Особый характер Европейского союза в результате передачи полномочий влечет за собой последствия для свободы государств — членов Европейского союза действовать в международной сфере; в значительной мере Европейский союз действует через свои государства-члены, а не через свои собственные «органы» и «агентов» как классические международные организации.
- Государства — члены Европейского союза и их органы власти обязаны выполнять имеющие обязательный характер решения и политику, принимаемые Европейским союзом в соответствии с внутренними правилами Европейского союза³⁷. Это требует специальных правил присвоения по-

³⁷ См. Договор о Европейском союзе, пункты 2 и 3 статьи 4(3): «Государства-члены предпринимают любые меры общего или специального характера, которые способны обеспечить исполнение обязанностей, вытекающих из Договоров или проистекающих из актов институтов Союза. Государства-члены создают благоприятные условия для

ведения и ответственности в тех случаях, когда государства — члены Европейского союза фактически лишь выполняют имеющие обязательный характер правила международной организации. Другими словами, Европейский союз осуществляет нормативный контроль за государствами-членами, которые затем действуют в качестве агентов Союза, а не от своего собственного имени при выполнении законодательства Союза.

- В областях компетенции Европейского союза лишь Европейский союз может иметь возможность исправить нарушения международного права, которые вытекают из правил или практики Европейского союза — отдельные государства-члены могут быть бессильны сделать это.
- Передача полномочий Европейскому союзу со стороны государств — членов Европейского союза по целому ряду предметов означает, что Европейский союз может действовать в международной сфере а) от своего собственного имени, исключив свои государства-члены; б) через посредство своих государств-членов; и с) иногда вместе со своими государствами-членами, когда последние сохраняют компетенции по вопросам вместе с Европейским союзом (на постоянной либо временной основе).
- Правила, касающиеся передачи полномочий, излагаются в учредительных договорах Европейского союза и в судебной практике высшего суда Европейского союза — Суда Европейского союза. Толкование судебных органов Европейского союза заключается в том, что этот свод внутренних правил Европейского союза, регулирующих взаимоотношения между Европейским союзом как организацией и его государствами-членами, скорее носит конституционный характер, чем относится к области международного права. В связи с целым рядом дел Суд Европейского союза придерживался того мнения, что международное право может проникать во внутренний конституционный порядок Европейского союза только на условиях, установленных последним; и что никакой международный договор не может изменить конституционное распределение полномочий между Европейским союзом и его государствами-членами.

2. Хотя в настоящее время Европейский союз может быть единственной подобной организацией, которая имеет все особые внутренние и внешние признаки, описанные выше, другие региональные организации рано или поздно могут получить возможность выдвигать аналогичные требования. В той мере, в какой проекты статей, даже с учетом комментариев, в настоящее время должным образом не отражают положение таких организаций региональной (экономической) интеграции, как Европейский союз, представляется крайне важным, чтобы проект прямо допускал предположение о том, что не все его положения могут применяться в отношении организаций региональной (экономической) интеграции (“*lex specialis*”).

Международная организация труда

1. Это — ключевое положение в проектах статей, и Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть возможность усилить его роль в общей структуре. Попытки добиться прогрессивного развития международного права не должны

выполнения Союзом его задач и воздерживаются от любых мер, способных поставить под угрозу достижение цели Союза».

оказывать негативное влияние на действующее право. В международных организациях государства весьма часто ведут себя по-разному. Фактически правила организаций редко являются идентичными, и это может свидетельствовать о том, что государства не обязательно хотят иметь единый свод правил, применимый ко всем международным организациям. Таким образом, задача разработки единообразных правил в отношении их ответственности оказывается весьма сложной, даже с тем предостережением, которое содержится в проекте статьи 63.

2. Хотя в доводах о том, что вопрос об ответственности государства-члена, возможно, лучше было бы рассматривать в статьях об ответственности государств за международно-противоправные деяния, есть определенный смысл, взаимоотношения между государствами-членами и организацией (включая ситуации, описанные в проектах статей 61 и 62) следует анализировать с учетом внутренней правовой системы каждой организации, созданной в соответствии с учредительным документом и развивавшейся далее в соответствии с внутренними правилами и практикой организации. Эти правила представляют собой *lex specialis*, и взаимоотношения между государством-членом и международной организацией не должны подпадать под действие общих норм международного права в связи с вопросами, которые регулируются внутренними правилами. Таким образом, сферу охвата проекта статьи 63 следует толковать широко, как связанную не только с установлением ответственности международной организации, но и как ограничивающую любые общие нормы международного права в отношении ответственности, когда они сосуществуют, на основании принципа *lex specialis derogat legi generali*. На основании этих рассуждений Комиссия, возможно, пожелает пересмотреть и пункт 2 проекта статьи 9. МОТ уже выступала с обширными замечаниями по этому положению в комментариях 2006 года (см. A/CN.4/568/Add.1).

Международный валютный фонд

Хотя мы и удовлетворены включением проекта статьи 63 в проекты и признанием основополагающего значения *lex specialis*, мы полагаем, что необходимо гораздо лучше разъяснить сферу охвата этого положения, и то, насколько оно сужает другие положения. Само положение и соответствующие комментарии следует сформулировать по-другому с тем, чтобы пояснить, как было отмечено выше, что ответственность международной организации за действия в отношении ее членов будет определяться путем ссылки на учредительный акт организации и правила и решения, принятые в соответствии с ним, вместе с императивными нормами международного права и другими обязательствами, которые добровольно приняла на себя организация. Крайне важно будет уточнить сферу охвата и последствия проекта статьи 63, когда Комиссия приступит ко второму чтению проектов статей, и мы настоятельно призываем Комиссию воспользоваться возможностью, чтобы сделать это.

Совместное представление Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, Международной организации гражданской авиации, Международного фонда сельскохозяйственного развития, Международной организации труда, Международной морской организации, Международной организации по миграции, Международного союза электросвязи, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирной туристской организации, Всемирной организации здравоохранения, Всемирной организации интеллектуальной собственности, Всемирной метеорологической организации и Всемирной торговой организации

Взаимосвязь между принципом *lex specialis* и ролью, отводимой в проектах статей «правилам организации», является нечеткой. Мы можем согласиться с тем, что в одном тексте рассматриваются все вопросы ответственности, касающиеся международных организаций. Однако в этом случае особое внимание следует уделять принципу специализации, который является одним из основных факторов, разграничивающих правосубъектность международных организаций и правосубъектность государств. Таким образом, мы предлагаем включить во вступительные положения проектов статей прямое положение о том, что ответственность международных организаций определяется принципом специализации. Мы обеспокоены тем, что в том случае, если проекты статей будут придерживаться того же направления, что и статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния и их применение будет оставлено на усмотрение правительств, судебных органов и других толкователей, их частые ссылки на последние из упомянутых статей могут привести к тому, что они станут неприменимыми на практике или же к международным организациям все чаще будут относиться как к государствам с точки зрения их ответственности по международному праву, что сопряжено с непредсказуемыми последствиями в долгосрочной перспективе.

Организация Североатлантического договора

Что касается фразы «специальными нормами международного права, включая правила организации, применимые к отношениям между этой международной организацией и ее членами», то можно отметить, что основополагающее внутреннее правило, которое регулирует функционирование организации, т.е. принятие решений на основе консенсуса, нельзя найти ни в договорах о создании НАТО, ни в любых других официальных правилах, и оно скорее является результатом практики организации.

Организация экономического сотрудничества и развития

1. Учредительные акты и внутренние правила и процедуры международных организаций являются главным источником обязательств, из которых вытекает и на основе которых должна оцениваться их ответственность. Проект статьи 63 является ключевым положением. В самом деле, проекты статей об ответственности международных организаций не должны применяться, если условия наличия, содержание или имплементация ответственности регулируются «специальными нормами международного права, включая правила организации, применимые к отношениям между этой международной организацией и ее членами». Мы согласны с тем, что законность деяния международной организации и

механизм ответственности должны в первую очередь определяться на основе ее учредительных актов, внутренних правил и процедуры.

2. Ответственность международной организации может быть оспорена лишь в том случае, когда то или иное деяние явно нарушает положения ее учредительных актов, внутренних правил и процедур или же, в соответствии с ними, является нарушением императивных норм.

3. Во втором чтении Комиссия должна пересмотреть как проекты статей, так и сопровождающие их комментарии таким образом, чтобы не осталось сомнений в центральной роли *lex specialis* и в остаточном характере общих правил об ответственности международных организаций. Это утверждение подтверждается тем фактом, что сама цель специального закона заключается в том, чтобы заменить общие правила за исключением случаев, когда тот предмет, о котором идет речь, регулируется императивной нормой.

4. При применении принципа *lex specialis* мы поддерживаем роль международных организаций в разработке внутренних определений отдельных терминов. В частности, мы отмечаем, что в проектах статей отсутствует определение термина «орган». Однако из-за многообразия международных организаций мы не выступаем за разработку общего определения, а, напротив, считаем, что вопрос об определении «органа» организации решается на основании внутренних правил каждой международной организации.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Поскольку международные организации не обладают общей компетенцией и, следовательно, действуют по принципу специализации, важно признать тот факт, что в некоторых случаях конкретные правила каждой организации заменяли бы общие правила, предусмотренные в проектах статей. Таким образом, Комиссии предлагается рассмотреть возможность включения соответствующего проекта статьи 63 (*Lex specialis*) в Часть первую (введение) проекта статей в качестве нового проекта статьи 3. За исключением случаев наличия императивной нормы общего международного права, правило *lex specialis* играет ключевую роль в решении потенциально противоречивой задачи классификации любого деяния международной организации в качестве «противоправного или нет» согласно общему международному праву по отношению к внутреннему праву упомянутой международной организации.

Всемирный банк

1. Если только принять во внимание а) квазиуниверсальный членский состав бреттон-вудских учреждений (Международный валютный фонд и Международный банк реконструкции и развития) и, в любом случае, тот факт, что международные финансовые учреждения действуют, как правило, в своих странах-членах; б) всеобъемлющие «правила организации» международных финансовых учреждений; и с) содержащиеся в их финансовых соглашениях подробные положения о последствиях, вытекающих из нарушения первичных обязательств, становится очевидным, что случаи обращения к правилам об ответственности, помимо специального закона, крайне редки (если вообще имеют место) в контексте функционирования международных финансовых учреждений.

2. В проектах статей, а именно в проекте статьи 63 о *lex specialis*, содержится то, что, по-видимому, является их ключевым положением. При том, что нынешнюю формулировку проекта статьи 63, безусловно, можно улучшить, как это предлагается в замечаниях других международных организаций, ее решающая роль в структуре проектов статей является бесспорной. Исходя из этого, мы берем на себя смелость настоятельно призвать Комиссию, переходя ко второму чтению, пересмотреть как проекты статей, так и сопровождающие их комментарии таким образом, чтобы не могло остаться никаких сомнений в отношении центральной роли *lex specialis* и остаточного характера общих правил об ответственности международных организаций.

3. В пункте 6 комментариев к проекту статьи 63 Комиссия указывает, что проект этой статьи имеет «назначение — сделать необязательным добавление к *большому числу* предшествующих статей положения типа “с учетом специальных норм”» (курсив наш). Почему необходима эта ссылка на «большое число» предшествующих правил вместо ссылки на все из них за исключением сохранения влияния императивных норм *jus cogens*? Другими словами, какие прочие проекты статей об общих правилах, за исключением тех из них, которые касаются *jus cogens*, не признаются особым правом? Мы с трудом можем назвать какие-либо из них.

4. В пункте 5 комментариев к проекту статьи 4 речь идет о том, что «вряд ли можно утверждать, что внутреннее право организации всегда превалирует над обязательством, которое организация несет по международному праву по отношению к государству-члену». Опять-таки, поскольку внутреннее право организации чаще всего является важнейшим компонентом (если не всем целым) *lex specialis*, то не будет ли особое право преобладать над всеми международно-правовыми обязательствами помимо тех, которые вытекают из *jus cogens*? Мы не можем назвать какую-либо диспозитивную (в противоположность императивной) норму, которая представляла бы собой исключение, именно потому, что по любому вопросу, который не регулируется императивной нормой, общее обязательство квалифицируется и заменяется специальным правом, что как раз и является целью специального права. Таким образом, мы призываем Комиссию пересмотреть вышеупомянутое предложение и исключить или уточнить его, сохранив преимущественную силу специального права.

5. Мы призываем Комиссию во втором чтении обеспечить, чтобы выражение «международное право» (которое никак не определяется в проектах статей) использовалось в едином значении по всему тексту и чтобы при этом надлежащим образом учитывалось любое применимое специальное право. Например, имеет ли выражение «по международному праву» одно и то же значение в нынешнем тексте проекта подпункта (а) проекта статьи 4 о составе международно-противоправного деяния и в пункте 1 проекта статьи 5 о поведении органа или агента в качестве деяния организации? И если да, то предполагается ли, что «международное право» охватывает в проектах обеих статей как общее международное право, так и любое применимое специальное право?

III. Перечень приложений к комментариям и замечаниям, полученным от международных организаций³⁸

Совет Европы

Резюме соответствующего прецедентного права Европейского суда по правам человека, озаглавленное «Компетенция Суда в отношении деяний международных организаций».

Организация Североатлантического договора

Статья VIII Соглашения между сторонами Североатлантического договора относительно статуса их сил, совершенного в Лондоне 19 июня 1951 года.

³⁸ Приложения к комментариям и замечаниям, полученным от международных организаций, хранятся в Отделе кодификации Управления по правовым вопросам.