

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

К. Л. Сазонова

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В данной статье проводится обзор основных международно-правовых аспектов, связанных с проблемой ответственности международных организаций. Также как и государства, международные организации являются полноправными субъектами международного права, а в численном отношении количество международных организаций уже превысило количество государств. Функционирование стольких субъектов, сфера деятельности которых затрагивает интересы всех участников международного сообщества, делает вопрос об ответственности данных структур особенно актуальным. Автор концентрирует внимание на таких важных проблемах, как вопросы правосубъектности международных организаций, основания возникновения их ответственности, формы, в которых данная ответственность реализуется. Институт ответственности международных организаций практически не кодифицирован и основывается преимущественно на обычных нормах международного права. В свете неоднозначно оцениваемых результатов деятельности таких международных организаций как ООН, НАТО, ЛАГ и других представляется необходимым интенсифицировать усилия по кодификации данного института и привлечь внимание научного сообщества к этой проблеме.

Ключевые слова: международное право, организации, ответственность, кодификация, проект, ущерб, правонарушение, правосубъектность, формы, основания.

На сегодняшний день в мире насчитывается порядка 270 международных организаций¹. Функционирование такого количества субъектов международного права неизбежно ставит вопрос о том, как международное сообщество должно реагировать, если подобные субъекты совершают правонарушение.

Ответственность международных организаций, наряду с проблемой ответственности государств, – одна из самых сложных и неоднозначных в современном международном праве. Правосубъектность международных организаций не вызывает сомнения, а, поскольку именно способность нести ответственность и является одним из основных признаков субъекта международного права, вопрос об ответственности организаций является вполне логичным. Тем не менее, ситу-

ация с ответственностью организаций гораздо сложнее, чем с правосубъектностью государств, во многом из-за недостаточной доктринальной разработанности, в связи с чем представляется важным привлечь внимание научного сообщества к данной проблеме. Всплеск интереса к проблеме наблюдался в 1970-1980 гг., когда в отечественной доктрине проблема разрабатывалась такими видными теоретиками в области международного права, как Василенко В.А., Каламкаряном Р.А., Колосовым Ю.М., Лукашуком И.И., Тункиным Г.И., Ушаковым Н.А., а среди зарубежных авторов существенный вклад в разработку темы ответственности международных организаций внесли Д. Анцилотти, Я. Броунли, Л. Оппенгейм, Г. Ссель, Г. Шварценбергер.

Ответственность международных организаций упоминается в ряде международных договоров и конвенций, например, в Договоре о принци-

¹ Консультант-плюс. Международные организации. <http://www.consultant.ru/law/links/interorg/>

пах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г., Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., Конвенции по морскому праву 1982 г. В Конвенции об ответственности за ядерный ущерб 1963 г., также говорится об ответственности международных организаций.

В истории международного права известны случаи, когда международные организации становились субъектами международных претензий. В Консультативном заключении Международного Суда ООН от 11 апреля 1949 г. по вопросу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН, говорится о том, что международная организация может выступать с претензией об ответственности за причиненный ей ущерб².

Организации Объединенных Наций за ее многолетнюю историю неоднократно причинялся ущерб, в связи с чем организация предъявляла иски о возмещении ущерба. Иск в данном случае предъявляется либо тому государству, на территории которого был нанесен ущерб, либо тому государству, которое этот ущерб причинило. В 1949 г. ООН предъявила иск к Израилю в связи с убийством израильскими террористами посредника ООН графа Бернадота и военного наблюдателя ООН полковника А. Серо. В указанном случае мы наблюдаем функциональную связь между организацией и агентом данной организации, в качестве которого могут выступать должностные лица и органы. Ответчик в подобном случае несет ответственность перед всей организацией. Понятие «агент международной организации» было зафиксировано Международным Судом ООН в консультативном заключении «О применимости статьи VI, раздела 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН» 1989 г.

Необходимо отметить, что правосубъектность международных организаций хоть и не оспаривается, но отличается от правосубъектности государств, так как организации представляют собой все-таки производные субъекты права: «Субъекты права в любой правовой системе не

обязательно идентичны по своему характеру и по объему своих прав; при этом их характер зависит от потребностей сообщества»³. В доктрине также ведутся споры относительно того, может ли организация полноценно нести международную ответственность. Часть теоретиков полагает, что, поскольку бюджет организации составлен из взносов государств-членов, она не может нести самостоятельную материальную ответственность. Данных взглядов придерживаются Ю.М. Колосов, Л.А. Моджорян, Е.А. Шibaева. Однако позиция Международного Суда ООН однозначна на протяжении многих лет – международные организации могут и должны быть субъектами права международной ответственности. В разные годы в отчетах Суда международные организации упоминались как полноценные субъекты данной отрасли права⁴. «Международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права, их учредительными документами или международными соглашениями, участниками которых они являются».

Несмотря на то, что уже в 1963 г. вопрос об ответственности международных организаций поднимался на сессиях Комиссии международного права ООН, реальная кодификация положений данной сферы началась в 2000-е гг.

На сегодняшний день единственной попыткой кодификации положений об ответственности международной организации является Проект статей об ответственности международных организаций 2006 г., который, как и аналогичный проект статей об ответственности государств 2001 г. за международно-противоправные деяния, все еще находится на стадии проекта. Данный документ определяет международную организацию как «организацию, учрежденную на основании международного договора или иного докумен-

² Консультативное заключение от 11 апреля 1949 г. о возмещении ущерба, понесенного на службе ООН // International Court of Justice Reports, 1949.

³ Консультативное заключение от 11 апреля 1949 г. о возмещении ущерба, понесенного на службе ООН // International Court of Justice Reports. 1949.

⁴ Например, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, International Court of Justice Reports, 1980, The Who Regional Office case, International Court of Justice Reports, 1980; The Case Concerning the Obligation to Arbitrate, International Court of Justice Reports, 1988.

та, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью»⁵.

Наступление ответственности международной организации, как и в случае с государствами, связано с двумя составляющими: определенным поведением, под которым понимается «поведение, состоящее в действии или бездействии: присваивается международной организации по международному праву и представляет собой нарушение международно-правового обязательства этой международной организации»⁶. Что касается деяний, за которые международная организация должна нести ответственность, то, вне всякого сомнения, любая организация должна нести ответственность за «такие действия, как пропаганда войны, расизм, акты агрессии и так далее, то есть за действия, квалифицируемые в качестве международных преступлений»⁷. В любом случае, ответственность международной организации наступает не произвольно, а исключительно как «юридическое следствие международно-противоправного деяния»⁸. Кроме того, в одном из документов Института международного права отмечается тот факт, «международная организация несет ответственность за возмещение вреда перед третьими лицами в соответствии со своими обязательствами, при этом данные обязательства могут возникать на основании международного права или внутреннего права конкретного государства»⁹.

Таким образом, главная сложность ответственности международных организаций непос-

редственно связана с их природой, с тем, что они являются продуктом согласования воли государств, учредивших данную организацию. Но, по мнению М. Хирша, именно благодаря данной взаимозависимости некоторые положения об ответственности государств могут распространяться и на ответственность международных организаций.

Особо необходимо выделить проблему исполнения ответственности, если международное правонарушение совершено организацией. По мнению Д. Анцилотти, в межгосударственных отношениях не могут применяться принципы уголовной и гражданской ответственности, установленные во внутригосударственном праве.¹⁰ В соответствии с концепцией иммунитета международных организаций, «наделение международных организаций судебным иммунитетом необходимо для беспрепятственного осуществления ими своих функций. Поэтому иммунитет международных организаций является не суверенным, а функциональным»¹¹. Особая ситуация складывается в отношении иммунитета собственности организации: «несмотря на то что имущество международных организаций не подлежит обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации, имеют место аресты их банковских счетов, ограничения, принимаемые таможенными службами»¹². Вообще, несмотря на множество превратных толкований концепции иммунитета международных организаций, сегодня большинство исследователей сходится во мнении, что конфликты, в которые вовлечены организации, разрешаются на межправительственном уровне без применения судебной процедуры, что не означает избежание ответственности, а просто означает ее реализацию в особой форме на межправительственном уровне, что вполне логично, учитывая природу международных организаций.

⁵ Текст Проекта статей об ответственности международных организаций http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/intorg_responsibility.pdf

⁶ Текст Проекта статей об ответственности международных организаций http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/intorg_responsibility.pdf

⁷ Мазов В.А. Ответственность в международном праве: проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности. М., 1979. - с. 144.

⁸ Тиунов О.И. СССР и обеспечение международных договоров. Иркутск: Изд-во Иркутского университета, 1989. - с. 24.

⁹ The Legal Consequences Member States of the Non-fulfillment by International Organizations of their Obligations toward Third Parties. The Institute of International Law, Res. 1995 (66-II A.I.D.I. (1996) 447).

¹⁰ Anzilotti, D. Teoria generale della responsabilita dello stato nel diritto internazionale. Firenze: F. Lumani libraio editore, 1902. Parte I. - p.101.

¹¹ Жилина Г.А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный), 2010. Статья 401. <http://all-books.biz/ugolovno-protsessualnoe-uchebnik/statya-401-iski-inostrannyim-gosudarstvam.html>

¹² Жилина Г.А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный), 2010. Статья 401. <http://all-books.biz/ugolovno-protsessualnoe-uchebnik/statya-401-iski-inostrannyim-gosudarstvam.html>

На сегодняшний день основными формами реализации ответственности международными организациями являются реституция, компенсация и сатисфакция.

Важным аспектом также является то, что при квалификации деяния, совершенного международной организацией, «не происходит разделения на внутреннее право данной организации и общее международное право»¹³, так как при разработке положений об ответственности международных организаций Комиссия международного права ООН решила, что данное разделение нецелесообразно, так как внутреннее право организации должно быть инкорпорировано в общее международное право. Тем не менее, представляется важным «установить четкие критерии для определения обязательства, вытекающего из правил организации, в качестве международно-правового»¹⁴. В данном случае нарушением норм международного права должно считаться «нарушение норм, вытекающих из внутреннего права организации, которые создают права и обязанности для субъектов международного права. Таким образом, для возникновения ответственности международной организации по общему международному праву она должна нарушить обязательства по отношению к субъекту международного права»¹⁵.

Наиболее сложной является ситуация, когда государство является со-виновником международной организации в случае совершения неправомерного деяния и международного преступления. Особым случаем является деятельность миротворческих сил ООН. Например, голосование по тому или иному вопросу в рамках международной организации в большинстве случаев является правомерным, однако «те действия, которые организация может предпринять на основании резолюции могут быть неправомерными»¹⁶, и должны повлечь международную ответственность. Кроме того, если какое-то государство предоставляет оружие или иные средства для проведения подобной противоправной акции, оно должно считаться соисполнителем или пособником, и также должно нести международную ответственность. Рачков И.В. приводит в качестве примера подобной ситуации тот факт, что Босния и Герцеговина планировали рассмотреть вопрос о привлечении Великобритании к автономной ответственности как пособника ООН, участвовавшего в принятии Советом Безопасности резолюции 713 (1991), которая ввела эмбарго на ввоз оружия в Боснию и Герцеговину¹⁷. Правомерно ли привлечь США к ответственности как пособника ООН в ситуации с Ливией в 2011 г. – вопрос, который пока остается открытым и дискуссионным.

¹³ Замятин В.Ю. Правовое регулирование ответственности международных организаций // Актуальные вопросы внешнеэкономической деятельности. Сборник научных работ студентов и аспирантов ВАВТ (по материалам научно-практической конференции, май 2005). М.: ВАВТ, 2005. - с. 60.

¹⁴ Воробьева Е.А. Международно-противоправное деяние международной организации и основания его возникновения // Журнал международного права и международных отношений, №3, 2007. http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=188

¹⁵ Воробьева Е.А. Международно-противоправное деяние международной организации и основания его возникновения // Журнал международного права и международных отношений, №3, 2007. http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=188

¹⁶ Рачков И.В. Ответственность государства за международно-противоправные деяния международной организации // Международное публичное и частное право. 2005. №3 (24). – с. 10.

¹⁷ Рачков И.В. Ответственность государства за международно-противоправные деяния международной организации // Международное публичное и частное право. 2005. №3 (24). – с. 10.

Библиография

1. Воробьева Е.А. Международно-противоправное деяние международной организации и основания его возникновения//Журнал международного права и международных отношений, №3, 2007. http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=188
2. Жилина Г.А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный), 2010. Статья 401. <http://all-books.biz/ugolovno-protsessualnoe-uchebnik/statya-401-iski-inostrannyim-gosudarstvam.html>
3. Замятин В.Ю. Правовое регулирование ответственности международных организаций // Актуальные вопросы внешнеэкономической деятельности. М., 2005.
4. Мазов В.А. Ответственность в международном праве: проблемы кодификации и прогрессивного развития норм и принципов международно-правовой ответственности. М., 1979.
5. Рачков И.В. Ответственность государства за международно-противоправные деяния международной организации // Международное публичное и частное право. 2005. №3 (24).
6. Тиунов О.И. СССР и обеспечение международных договоров. Иркутск: Изд-во Иркутского университета, 1989.
7. Anzilotti, D. Teoria generale della responsabilita dello stato nel diritto internazionale. Firenze, Lumani libraio editore, 1902. Parte I.

References (transliteration)

1. Vorob'eva E.A. Mezhdunarodno-protivopravnoe deyanie mezhdunarodnoy organizatsii i osnovaniya ego vzniknoveniya//Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy, №3, 2007. http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1213&Itemid=188
2. Zhilina G.A. Kommentariy k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu RF (postateynny), 2010. Stat'ya 401. <http://all-books.biz/ugolovno-protsessualnoe-uchebnik/statya-401-iski-inostrannyim-gosudarstvam.html>
3. Zamyatin V.Yu. Pravovoe regulirovanie otvetstvennosti mezhdunarodnykh organizatsiy // Aktual'nye voprosy vneshneekonomicheskoy deyatel'nosti. M., 2005.
4. Mazov V.A. Otvetstvennost' v mezhdunarodnom prave: problemy kodifikatsii i progressivnogo razvitiya norm i printsipov mezhdunarodno-pravovoy otvetstvennosti. M., 1979.
5. Rachkov I.V. Otvetstvennost' gosudarstva za mezhdunarodno-protivopravnye deyaniya mezhdunarodnoy organizatsii // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2005. №3 (24).
6. Tiunov O.I. SSSR i obespechenie mezhdunarodnykh dogovorov. Irkutsk: Izd-vo Irkutskogo universiteta, 1989.
7. Anzilotti, D. Teoria generale della responsibilita dello stato nel diritto internazionale. Firenze, Lumani libraio editore, 1902. Parte I.