

КОНЦЕПЦИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Обосновывается необходимость и способность нести самостоятельную международно-правовую ответственность межправительственными организациями, принимающими на себя международные обязательства.

The article proves the capacity of intergovernmental organizations to bear international responsibility. It makes the conclusion that organizations having the capacity to undertake international obligations should bear their own responsibility independently from their member-states.

В настоящее время международные отношения характеризуются всеобщей глобализацией и интеграцией, что, несомненно, повышает роль межправительственных организаций на международной арене. Будучи признанными в качестве субъектов международного права лишь после Второй мировой войны и оставаясь сегодня производными субъектами международного права, международные организации тем не менее являются наряду с государствами основными акторами в международных отношениях.

Расширение их возможностей порождает немало новых вопросов, требующих научной разработки и нормативного урегулирования. Одной из наиболее актуальных является проблема международно-правовой ответственности межправительственных организаций. Актуальность данной проблемы определяется также и тем фактом, что с 2002 г. в рамках Комиссии международного права (КМП) ООН разрабатывается Проект статей об ответственности международных организаций. Необходимость отдельной и детальной разработки этого вопроса отчасти связана с расширением спектра сфер деятельности международных организаций. Сейчас они выполняют политические, экономические, природоохранные, военные функции и, как уже было отмечено, являются наряду с государствами основными действующими лицами в международных отношениях. Вступая в правоотношения с другими субъектами международного права, межправительственные организации должны нести самостоятельную ответственность за свои возможные правонарушения. И в данном случае представляется необходимым акцентировать внимание на двух основных аспектах: способна ли межправительственная организация нести самостоятельную ответственность и так ли это необходимо, и какой должна быть эта ответственность.

Что касается *первого* аспекта, способность нести международно-правовую ответственность базируется на обладании международной организацией качеством международной правосубъектности. Как отмечает Специальный докладчик КМП по вопросу ответственности международных организаций итальянский ученый г-н Джорджио Гая в своем первом докладе, ответственность по международному праву может возникать только для субъекта международного права¹. Способность нести международную ответственность является составным элементом правосубъектности межправительственных организаций. В комментарии к Проекту статей об ответственности государств говорится что «понятие ответственности за противоправное поведение является основным элементом наличия международной правосубъектности»².

Со времени становления института международных организаций вопрос об их правосубъектности претерпел значительную эволюцию. Впервые правосубъектность международных организаций официально была признана в 1949 г. в консультативном заключении Международного Суда ООН по вопросу, касающемуся увечий, понесенных на службе в ООН³. Тогда Суд установил, что ООН обладает правоспособностью на основании некоторых специфических черт, которые не присущи другим организациям. Однако в 1980 г. в консультативном заключении по вопросу толкования соглашения между Всемирной организацией здравоохранения и Египтом 1951 г. Суд заявил что «международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми международными обязательствами, возложенными на них согласно общим нормам международного права, их учредительным документам и международным соглашениям, участниками которых они являются»⁴. Таким образом, как отмечает российский ученый И.И. Лукашук, будучи субъектами международного права, международные организации должны быть и субъектами международной ответственности⁵.

Однако в данном случае необходимо сказать о специфике правосубъектности международных организаций, которая, несомненно, оказывает влияние на проблему их ответственности. Как известно, международные организации объективно не обладают качеством международной правосубъектности и являются вторичными, производными субъектами международного права. Их отличие от главных, основных субъектов - государств - определяется различной юридической природой международных прав тех и других. Права государства на международной арене приобретаются государством в силу присущего ему свойства суверенитета. Право международной организации - результат согласования волеизъявлений государств-членов, закрепленный в международном договоре (учредительном акте организации). И если суверенное государство может быть субъектом всех правоотношений, которые совместимы с его суверенитетом и общепризнанными принципами и нормами международного права, то международная организация создается для выполнения конкретных задач, имея опре-

деленные цели и соответствующие функции, зафиксированные в учредительном акте. Задачами, целями и функциями международной организации определяется и ограничивается объем ее международных прав и обязанностей⁶.

Говоря о специфике правосубъектности международных организаций в контексте международно-правовой ответственности, неизбежно затрагивается проблема определения понятия международной организации как субъекта международного права и, следовательно, как субъекта международной ответственности. В международном праве не существует общепризнанного определения международной организации как субъекта международного права. И, как известно, в доктрине сложился ряд определенных признаков, которыми должна обладать международная организация, чтобы считаться субъектом международного права. Но можем ли мы отнести к субъектам международно-правовой ответственности лишь международные организации, подпадающие под традиционное определение.

Основным аспектом такого определения является членство. В доктрине в определении термина «международная организация» часто указывается, что это объединение государств⁸. Также Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. в ст. 2(1)(i) определяет, что для целей этой Конвенции «международная организация означает межправительственную организацию»⁹. Такое же определение содержится в ряде других международно-правовых документов¹⁰, а также в комментарии к ст. 57 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (статья, исключающая применение данного Проекта статей к международным организациям)¹¹. Другой аспект заключается в характере учредительного документа. Традиционно в литературе говорится о том, что международная организация может квалифицироваться в качестве таковой, только если она была учреждена соглашением согласно международному праву¹². Однако возникает некоторая сложность применения такого определения к международным организациям в контексте рассмотрения проблемы их ответственности. Эта сложность связана с большим разнообразием, которое характерно для организаций, рассматриваемых в настоящее время в качестве «международных». И что касается как членства, так и учредительных документов, некоторые организации не подпадают ни под одну, ни под другую категорию. Так, Всемирная метеорологическая организация помимо суверенных государств дает право стать ее членами и «территориям» или «группам территорий»¹³. Также известны примеры, когда членами международной организации могут являться другие международные организации. Так, Устав Продовольственной и сельскохозяйственной организации объединенных наций (ФАО) содержит положение, которое позволяет прием в ее члены организаций региональной экономической интеграции¹⁴. Другие организации, притом что их членами являются только государства, были учреждены не на основе международного договора: Всемирная туристская организация, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Также существуют организации, созданные на основе резолюции международной организации в качестве ее вспомогательного органа. Так, на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН были созданы: Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организация объединенных наций по вопросам промышленного развития (ЮНИДО), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Все вышеназванные организации принимают активное участие в международных отношениях и выполняют важные функции на международной арене. Они являются полноправными участниками международных отношений и, как следствие, должны нести международную ответственность. Как справедливо отмечает г-н Дж. Гая, «...важным для наших целей (для разработки Проекта статей об ответственности международных организаций. - *Е. В.*) является не столько юридический характер документа, который был принят для учреждения этой организации, сколько функции, которые эта организация выполняет» и «...характер учредительного документа имеет лишь описательную ценность»¹⁵. Таким образом, если принять во внимание, что ответственность по международному праву может возникнуть только для субъектов международного права, а, как отмечает далее г-н Дж. Гая, «образование следует рассматривать в качестве субъекта международного права,

даже если на него возложено одно-единственное обязательство согласно международному праву», то, следовательно, «если обязательство существует для международной организации согласно международному праву, то может возникнуть вопрос об ответственности этой организации»¹⁶. Показательным в этом смысле является определение термина «международная организация» для целей Проекта статей об ответственности международных организаций, предложенное г-ном Дж. Гаем и содержащееся в проекте ст. 2: «Для целей настоящих проектов статей термин «международная организация» означает организацию, учрежденную на основании международного договора или иного документа, регулируемого международным правом, и обладающую своей собственной международной правосубъектностью. Международные организации могут включать в качестве членов наряду с государствами и другие образования»¹⁷.

Второй аспект касается того, какой может и должна быть ответственность международных организаций. Можно ли перенести положения о международно-правовой ответственности государств на международные организации.

В данном случае необходимо обратить внимание на различную юридическую природу институтов ответственности государств и международных организаций, которая заключается в том, что институт ответственности государств существует *ipso facto*, а ответственность международных организаций возникает *ipso jure*. Концепция ответственности государств основывается на их суверенитете, в то время как ответственность международных организаций имеет договорную основу, и зависит от волеизъявления государств-членов этой организации. Таким образом, международные организации, являясь субъектами особого рода, имеют специфический характер ответственности¹⁸.

Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. в ст. 57 содержит положение, которое исключает применение настоящего Проекта в случае ответственности международных организаций, а также в случае ответственности любого государства за поведение международной организации. В комментарии к ст. 57 указывается, что «такая организация несет ответственность за собственные деяния, т. е. за деяния, которые совершаются этой международной организацией посредством ее органов и должностных лиц»¹⁹. Проект содержит также еще одно положение (п. 2 ст. 33), которое исключает из-под сферы его применения случаи, когда государство несет ответственность по отношению к международной организации²⁰.

Однако некоторые положения международно-правовой ответственности государств все же могут быть экстраполированы на международные организации, так как являются общими нормами права международной ответственности и должны применяться ко всем субъектам международного права. Как отмечает И.И. Лукашук, «содержащиеся в статьях об ответственности государств общие положения *mutatis mutandis* применимы и к международным организациям»²¹. Примером таких общих норм может служить ст. 1 Проекта об ответственности государств, которая констатирует, что всякое международно-противоправное деяние влечет за собой ответственность (аналогично ст. 3 Проекта статей об ответственности международных организаций). Также ст. 3 Проекта об ответственности государств, в соответствии с которой деяние квалифицируется как противоправное на основании только международного права (аналогично ст. 1 Проекта об ответственности международных организаций)²². И, как отмечает далее И.И. Лукашук, «учитывая необходимость единства права международной ответственности, в ходе предстоящей работы (над Проектом статей об ответственности международных организаций. - *Е. В.*) будет постоянно учитываться содержание статей об ответственности государств. Последние рассматриваются как образец для структуры статей об ответственности организаций»²³. Но в то же время данное утверждение не означает того, что эти вопросы следует рассматривать в качестве аналогичных, так как это будет приводить к аналогичным решениям.

В связи с тем, что различные международные организации, будучи основанными на международном договоре, имеют неодинаковый объем прав и обязанностей, некоторые авторы считают различными также пределы и объем их ответственности²⁴. Однако, с нашей точки зрения, это спорное утверждение. Естественно, исходя из функций, назначения, рода деятельности организации, мо-

гут иметь место определенные нюансы в установлении ее ответственности. Говорить же однозначно о том, что пределы и объем ответственности каждой международной организации отличен от других невозможно, с нашей точки зрения. Необходимо отметить, что выделяется *ответственность по внутреннему праву* организации (институциональная ответственность) и *ответственность по международному праву*. По своей природе ответственность по внутреннему праву организаций является составной частью их международной ответственности²⁵. Ответственность по внутреннему праву вытекает из нарушения обязательств, закрепленных в учредительных и других документах, регулирующих деятельность организации (ответственность перед членами, служащими организации). Ответственность по международному праву вытекает из нарушения международных обязательств организации, а также из нанесения ущерба в результате действий, прямо не запрещенных международным правом. Если мы говорим об ответственности по внутреннему праву, бесспорно, в данном случае не может идти речь о неких общих принципах для всех организаций. Если же мы говорим об ответственности по общему международному праву, то, как уже было отмечено, признавая организацию субъектом международного права, мы автоматически признаем за ней способность нести ответственность за нарушение своих обязательств и в данном случае мы не можем говорить о том, что одна организация является субъектом международного права в большей степени, чем другая. Следовательно, так как нормы права международной ответственности и общие принципы ответственности международных организаций (которые сегодня разрабатываются Комиссией международного права) являются, с нашей точки зрения, одинаковыми для всех организаций, в данной ситуации не может идти речь о различных объемах ответственности различных международных организаций.

Таким образом, если международная организация наделена своими членами правосубъектностью в объеме, достаточном для того, чтобы считаться субъектом международного права (в частности, брать на себя международные обязательства), то она способна и должна нести самостоятельную международно-правовую ответственность. В случае, когда субъект, участвующий в международных отношениях, принимает на себя обязательства, вытекающие из норм международного права, он (данный субъект) также подчиняется и системе ответственности, предусмотренной в международном праве²⁶. В противном случае правоотношения, в которых осуществление своих обязательств одним субъектом обеспечено нормами международной ответственности, а осуществление своих обязательств другим субъектом не обеспечено такими нормами, можно назвать неполноценными. Также отметим, что смысл института международно-правовой ответственности заключается в применении норм такой ответственности ко всем субъектам, вступающим в международные правоотношения. Всесторонняя разработка вопроса о международной ответственности межправительственных организаций необходима для повышения эффективности и безопасности функционирования всех участников международных правоотношений.

¹ См.: Первый доклад об ответственности международных организаций г-на Джорджо Гая, комиссия международного права, пятьдесят пятая сессия, 2003. Док. A/CN.4/532. П. 15.

² Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. со смежными комментариями // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия. Доп. № 10 (A/56/10). Гл. IV. А. 2. П. 77.

³ См.: International Court of Justice reports 1949. P. 174.

⁴ I.C.J., reports 1980. P. 73.

⁵ См.: Лукашук И. И. Право международной ответственности. М., 2004. С. 67.

⁶ См.: Шибеева Е. А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1988. С. 56.

⁷ См., например: Шибеева Е. А. Право международных организаций. М., 1986. С. 24.

⁸ См., например: Международное право / Отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2001. С. 214; Международное право / Под ред. Г. И. Тункина. М., 1994. С. 169.

⁹ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Действующее международное право: Сб. док.: В 2 т. / Под ред. Ю. М. Колосова, Э. С. Кривчиковой. М., 1999. Т. 1. С. 343-372.

¹⁰ Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или международными организациями 1986 г., Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров 1978 г. и др.

¹¹ См.: Проект... со смежными комментариями // Официальные отчеты... П. 77. С. 375.

- ¹² См., например: Международное право / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001. С. 214; Международное право / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1994. С. 169.
- ¹³ См.: Convention of the WMO // Basic Documents of the WMO/15. № 1. 2003. Art. 3.
- ¹⁴ См.: Constitution of the FAO // Basic texts of the Food and agriculture organization of the United Nations. 2000. Vol. I. Art. 2.
- ¹⁵ Первый доклад об ответственности международных организаций г-на Джорджио Гая, комиссия международного права, пятьдесят пятая сессия, 2003. Док. А/CN. 4/532. П. 25.
- ¹⁶ Там же. П. 15.
- ¹⁷ Отчет Комиссии международного права, пятьдесят пятая сессия, 2003. Доп. № 10 (А/58/10). Гл. IV. П. 54. Ст. 2.
- ¹⁸ См.: Кри в ч и к о в а Э.С. Некоторые теоретические аспекты проблемы ответственности международных организаций // Ученые записки МГИМО. Актуальные проблемы современного международного права. М., 1972. Вып. 3. С. 12.
- ¹⁹ Проект... со смежными комментариями// Официальные отчеты... П. 77. С. 375.
- ²⁰ Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят шестая сессия. Доп. № 10 (А/56/10). Гл. IV. А. 1. П. 76.
- ²¹ Лукашук И.И. Указ. соч. С. 70.
- ²² См.: Проект... // Официальные отчеты... П. 76.
- ²³ Лукашук И.И. Указ. соч. С. 70.
- ²⁴ См., например: Белалова Б.Ш. Международно-правовая ответственность международных межправительственных организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 3; Международное право / Под ред. Г.И. Тункина. М., 1994. С. 217; Международное публичное право: Учеб. / Под ред. К.А. Бекяшева. М., 2001. С. 625.
- ²⁵ См.: Замятин ВлЮ. Ответственность международных организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.
- ²⁶ См.: Butkiewicz E. The premises of international responsibility of inter-governmental organizations // Polish yearbook of international law. Vol. 11 (1981-1982). P. 117.

Поступила в редакцию 05.01.06.

Екатерина Александровна Воробьева - аспирантка кафедры международного права. Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор Ю.П. Бровка.