
КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1/8

В. Л. Качуринер

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного права
и государственного управления
Международного гуманитарного университета

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В статье исследуются вопросы развития института ответственности международных организаций в международном праве. Проанализирована концепция ответственности международных организаций. Рассматриваются основные черты ответственности международных организаций.

Ключевые слова: международно-правовая ответственность, международная организация, правосубъектность, ущерб, международные обязательства, присвоение поведения.

Постановка проблемы. Концепция ответственности международных организаций в доктрине и практике международного права уже сформировалась, и международные организации признаются субъектами права международной ответственности. Выявление характерных особенностей ответственности международных организаций может обеспечить некоторую степень согласованности и стабильности в правовом мире.

Анализ последних исследований и публикаций. Общенаучной основой при исследовании данного вопроса стали труды таких специалистов в области международного права и права международной ответственности: В. Замятина, С. Коваленко, Ю. Колосова, М. Митрофанова, М. Шоу и других.

Цель статьи – определить и проанализировать основные характерные черты ответственности международных организаций.

Изложение основного материала. Ответственность международных орга-

низаций основывается на их правосубъектности и непосредственно вытекает из нее, что было неоднократно подтверждено многочисленными судебными решениями: International Court of Justice reports, 1949; International Court of Justice reports, 1980; International Court of Justice reports, 1988; International Tin Council Case, 1989, 80 ILR 110; Judgment by the House of Lords in J. Rayner Ltd. V. Department of Trade, 81 ILC, 670 и т.д., а также научными доктринами и нормами общего международного права [1, с. 74].

В настоящее время в ряде договоров содержатся положения об ответственности международных организаций. Так, например, ст. 57 Устава ООН предусматривает ответственность специализированных учреждений ООН в соответствующих областях (экономической, социальной, культуры и т.д.).

Одной из неперенных характеристик международной правосубъектности является способность субъекта нести международно-правовую ответственность. И применительно к международным организациям

вопрос об их способности нести международно-правовую ответственность решается исходя из наличия у организации международной правосубъектности в объеме, достаточном для того, чтобы о международной организации речь шла как о субъекте международного права [2, с. 82].

Как справедливо заметил М. Шоу: «ответственность – это неотъемлемое следствие международной правосубъектности и результат наличия международных прав и обязанностей, права и обязанности могут вытекать из договоров, например, соглашений со штаб-квартирой или из общих принципов международного права» [3, р. 1310-311].

Международная организация может быть:

а) нарушителем норм международного права (в этом качестве она несет ответственность);

б) потерпевшей стороной (в этом качестве она призывает к ответственности, предъявляет претензии).

В зависимости от ситуации, ответственность международной организации может проистекать из нарушения: а) внутреннего права самой организации; б) международного права; в) внутригосударственного права [4, с. 213].

Международные организации несут ответственность, как за правонарушения, так и за вред, который они наносят своей правомерной деятельностью.

Вопрос об ответственности международных организаций получил отражение в некоторых международных договорах. Необходимо отметить, что ответственность международных организаций частично кодифицирована в таких отраслях международного права, как ядерное, космическое, морское, экологическое, экономическое, уголовное и т.д. Но в связи с тем, что международные отношения динамично развиваются и главную роль в них играют международные организации, можно усомниться в полном юридическом и практическом охвате существующими кодификациями вопросов ответственности международных организаций.

Как отмечает С. Коваленко, то почти все те нормы, на основании которых конкретная международная организация может

нести ответственность и, которые входят в состав международных обычных, являются кодифицированными [5, с. 75-78].

С принятием XVIII сессией Генеральной Ассамблеи ООН 13 декабря 1963 г. резолюции 1963 (XVIII) – Декларации основных принципов деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства – создались значительно более благоприятные условия для разработки проблемы ответственности за ущерб, который может быть причинен запускаемыми в космос объектами.

В этой Декларации содержатся конкретные отправные пункты для разработки международного соглашения по вопросам ответственности. В п. 8 Декларации четко сформулирован принцип, согласно которому тот, кто имел отношение к запуску космического объекта, несет ответственность за причиненный таким образом ущерб [6, с. 115-121].

О. Хлестов в своей работе, которая посвящена разработке норм ответственности в космическом праве, указал, что государства несут международную ответственность за свою деятельность в космическом пространстве, независимо от того, осуществляется ли эта деятельность правительственными организациями или неправительственными юридическими лицами. При этом международные организации должны обеспечить надлежащий уровень деятельности в космосе, которая бы осуществлялась в соответствии с принципами, изложенными в декларации. Ответственность за выполнение ими принципов, изложенных в декларации, наряду с самой организацией несут и входящие в нее государства [7, с. 67-77].

Из этого положения вытекает, что в случае причинения ущерба международной организацией ответственность за это ложится как на международную организацию, так и на входящие в нее государства. При этом следовало бы особо подчеркнуть, что государства, входящие в данную международную организацию, но выразившие протест против предпринимаемых ею определенных видов деятельности, ответственности, связанной с такой деятельностью, не должны нести [8, с. 68-75].

В соответствии с Договором о космосе 1967 г., международная организация несет ответственность за выполнение положений данного Договора, если она осуществляет соответствующую деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела (ст. VI). Согласно ст. V и XII Конвенции о международной ответственности, за ущерб, причиненный космическими объектами 1972 г., международная организация, осуществляющая или организующая запуск космического объекта, несет ответственность за любой причиненный этим объектом ущерб. Несут ответственность и участвующие в такой организации государства.

В Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, была установлена солидарная ответственность, однако при соблюдении следующих условий:

а) любая претензия о компенсации за ущерб предъявляется международной организации, осуществляющей запуск объекта;

б) если организации в течение шести месяцев не компенсировала сумму причиненного ущерба, то государство-истец может поставить вопрос об ответственности государств-членов организации.

Ответственность международных организаций устанавливается также в Конвенциях об ответственности за ядерный ущерб в тех случаях, когда международные организации выступают в качестве операторов ядерных установок или операторов ядерных судов (Венская Конвенция о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., Брюссельская Конвенция об ответственности операторов ядерных судов 1962 г.). Также, например, Уставом Международного агентства по атомной энергии предусмотрена ответственность МАГАТЭ за осуществление гарантий МАГАТЭ, т.е. система наблюдения и контроля за использование государствами ядерных материалов, ядерных установок и технической информации исключительно в мирных целях.

Ответственность международных организаций возникает из нарушения ими международных обязательств, вытекающих из договоров и других источников международного права.

В юридической литературе приводят конкретные примеры правонарушений, вызывающие ответственность международных организаций, а именно: нарушение международной организацией ее должностными лицами положений учредительных актов; ущерб, причиненный ее действиями государству, другим международным организациям, юридическим и физическим лицам, включая собственных служащих; нарушения внутренних законов страны, где размещается международная организация или осуществляется ее деятельность и др. [4, с. 212-213]. Следовательно, ответственность международной организации наступает при правонарушении независимо от того, нарушены ли ею (ее органами или должностными лицами) нормы международного права, нормы внутреннего права международных организаций или нормы внутригосударственного права.

Реализация международных обязательств, вытекающих из соглашений действующих, например, в Европейском Союзе (далее – ЕС), даже в областях исключительной компетенции Сообщества (например, таможенный союз, конкуренция, денежная политика, коммерческая сфера, сохранение морских биологических ресурсов) находятся исключительно в компетенции государств-членов, а не институций ЕС. Существуют сферы, где распределение компетенции между государствами-членами и Сообществом являются наиболее сложными (например, вопросы окружающей среды, транспорта, сельского хозяйства, защиты потребителей). Международные соглашения в этих областях часто заканчиваются так называемым «смешанным соглашением», в котором и ЕС, и государства-члены являются сторонами.

Европейская Комиссия предложила, что вопрос присвоения поведения международной организации должен решаться на основе правил организации и в каждом конкретном случае ЕС распределяет компетенцию между Сообществом и государствами-членами. Действия государств-членов в областях компетенции Сообщества должна быть приписаны международной организации. В рамках сво-

ей юрисдикции Европейский Суд играет важную роль в разграничении компетенции между ЕС и государствами-членами, Европейская Комиссия подчеркнула, что это установленная практика организации.

Присвоение поведения на основе деления компетенции также не обеспечивает никаких критериев для присвоения поведения в областях исключительной компетенции Сообщества. Если обязательства Сообщества не только осуществляются государством-членом, но также, например, частными организациями в этом государстве, то для этого необходимо установить общие критерии для определения поведения служащего, человека или юридической организации в соответствии с положениями ЕС.

Присвоение поведения международной организации – один из двух существенных элементов квалификации международного поведения как противоправного. Требование присвоения поведения потребовалось для того, чтобы международные организации, которые являются юридическим лицом, не могли действовать сами по себе. Международный Суд установил, что государства не могут действовать только посредством своих органов или представителей. Этот же факт подтверждается и для международных организаций [9].

Чтобы международная организация несла ответственность, необходимо наличие ее вины и нарушение обязательства, предусмотренного международно-правовой нормой, а также причинение ущерба или вреда.

Международные организации могут нести как политическую, так и материальную ответственность.

В случаях материальной ответственности международных организаций следует исходить из того, что их средства складываются из взносов государств-членов. В практике наметилась тенденция сочетания материальной ответственности международной организации и государств. Здесь возможны два варианта: 1) установление солидарной ответственности организации и государств-членов; 2) установление ответственности в самой организации. В первом случае претензии об ответственности могут быть предъявлены как госу-

дарствам-членам, так и организации. Во втором случае, претензии предъявляются только организации, которая сама решает вопрос о распределении бремени ответственности между своими членами.

Вопрос о политических формах ответственности международных организаций пока мало разработан в доктрине. Существует точка зрения, что здесь допустимы любые формы, не противоречащие специфике международных организаций, начиная от лишения их некоторых прав и обязанностей и кончая их ликвидацией. Политическая ответственность может наступить в случае принятия международной организацией дискриминационных решений, ущемляющих суверенные права государства (группы государств) или затрагивающих их суверенитет; за нарушение соглашения о штаб-квартире с государством пребывания или соглашений о сотрудничестве с другими субъектами международного права [10, с. 204].

Международная организация несет ответственность за противоправные действия своих исполнительных органов и персонала. Так, в практике проведения операций по поддержанию мира ООН заключала соглашения с государствами, на территории которых проводились такие операции, о возмещении ущерба, причиненного гражданам таких государств и их имуществу действиями военного персонала и вооруженных сил ООН.

Например, в 1957–1965 гг. ООН заключила соглашения с Бельгией, Грецией, Италией, Люксембургом и Швейцарией о возмещении ущерба, причиненного гражданам этих стран и имуществу этих граждан вследствие операций Вооруженных сил ООН в Конго.

В проблеме ответственности международных организаций следует выделить вопросы, относящиеся к возмещению ущерба лицам, состоящим на службе в международной организации. Международные организации несут ответственность за обеспечение условий труда и быта, которые оговорены в контрактах и определенных в решениях, касающихся положения персонала. В международных организациях создаются административные трибуналы (например, Административный трибунал

ООН; Административный трибунал МОТ, обладающий юрисдикцией в отношении большинства специализированных учреждений ООН), которые являются судебной инстанцией, устанавливающей степень ответственности организаций в случае нарушения ими контрактов, условий найма, положений и правил для персонала и определяющей размеры компенсации за причиненный ущерб. Их решения имеют обязательную силу для спорящих сторон, то есть для служащего международной организации и самой организации. Организация не вправе отказаться привести решения трибунала в исполнение. На это было обращено внимание Международным Судом ООН в двух его консультативных заключениях от 13 июля 1954 года и от 23 октября 1956 года относительно законной силы Административного трибунала ООН и Административного трибунала МОТ.

Неоднократны случаи ответственности международных организаций (ЮНЕСКО, МСЭ и др.) за незаконное увольнение сотрудников. Уволенному лицу выплачивалась компенсация [4, с. 214].

Международные организации могут быть и субъектами международных претензий. В Консультативном заключении Международного Суда ООН от 11 апреля 1949 года по вопросу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН, указывалось, что международная организация может выступать с претензией об ответственности за причиненный ей ущерб.

Как было отмечено Генеральным Секретарем ООН в отношении ответственности ООН, «это есть отражение принципа ответственности государств, который широко применим к ответственности международных организаций, – принципа, в соответствии с которым ущерб, причиненный нарушением международного обязательства и который может быть присвоен государству (или организации), влечет за собой международную ответственность государства (или организации)» [1, с. 79].

ООН неоднократно предъявляла иски о возмещении причиненного ей ущерба (например, иск к Израилю в 1949 г. в связи с убийством израильскими террористами посредника ООН графа Бернадотта и военного наблюдателя полковника Серо).

Международные организации могут выступать субъектами ответственности по международному публичному и международному частному праву, а также по внутреннему праву государств. В этом случае ответственность международной организации зависит от признания ее правоспособности на территории государства на основании учредительного акта или соглашения с государством о ее штаб-квартире или представительстве [11, с. 299-301]. Правительства многих стран приняли законодательные акты о статусе международных организаций, находящихся на их территории, и их служащих, за нарушение которых международные организации могут быть привлечены к материальной ответственности.

Ответственность международных организаций может возникать в отношении государств, являющихся или не являющихся членами организации. В случае международных организаций, не носящих универсальный характер, более вероятны ситуации, когда ответственность может возникать в отношении государств, не являющихся их членами. Что касается государств-членов, то многочисленные формы отношений, существующих между международными организациями и государствами-членами, и применимость к этому вопросу многих специальных норм – в основном касающихся соответствующих «правил организации» – в случае несоблюдения обязательств международной организацией по отношению к ее государствам-членам или государствами-членами по отношению к организации, возможно, ограничит значимость общих норм в этом отношении. Вместе с тем, вопросы, касающиеся ответственности за международно-противоправные деяния, не следует исключать из исследования данной темы лишь по той причине, что они возникают между международной организацией и ее государствами-членами.

Выводы. Итак, характерные черты ответственности международных организаций заключаются в том, что такая организация может быть: 1) стороной, которая несет ответственность; 2) стороной, которая призывает к ответственности.

Международная организация несет ответственность за: 1) международно-противоправное деяние; 2) ответственность за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом. Международная организация может выступать субъектом ответственности по международному публичному, международному частному праву и внутреннему праву государства. Международные организации могут нести политическую и материальную ответственность.

Историческая действительность и международная практика уже сегодня предоставили достаточный материал для того, чтобы начать глубокую и всестороннюю теоретическую разработку института ответственности международных организаций.

Список использованной литературы:

1. Замятин В. Современные аспекты ответственности международных организаций. Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 74-85.
2. Митрофанов М. О международно-правовой ответственности международных организаций. Правовое регулирование общественных отношений. Москва, 1977.
3. Shaw M. International law. 6th ed. Cambridge, 2008. 1542 p.
4. Шумилов В. Международное право: учебник. Москва: ТК Велби, 2007. 488 с.
5. Коваленко С. Застосування міжнародних звичаєвих норм до відповідальності міжнародних організацій. Юридичний журнал. 2010. № 5. С. 75-79.
6. Рыбаков Ю. Правовая регламентация ответственности за ущерб в связи с деятельностью государств в космосе. Правоведение. 1967. № 1. С. 115-121.
7. Хлестов О. Разработка норм космического права. Советское государство и право. 1964. № 8. С. 67-77.
8. Жуков Г. Проблема ответственности за ущерб в космическом праве. Советское государство и право. 1965. № 6. С. 68-75.
9. Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят шестой сессии: док. ООН А/59/10. Нью-Йорк: ООН, 2004. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/59/10> (дата звернення: 16.02.2017).
10. Ануфриева Л., Бекашев Д., Бекашев К., Устинов В. Международное публичное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: ТК Велби, Проспект, 2005. 784 с.
11. Колосов Ю., Кривчикова Э. Международное право: учебник. Москва: Международные отношения, Юрайт-Издат, 2007. 816 с.

Качурінер В. Л. Характерні риси відповідальності міжнародних організацій

У статті досліджено питання розвитку інституту відповідальності міжнародних організацій у міжнародному праві. Проаналізовано концепцію відповідальності міжнародних організацій. Розглянуто основні риси відповідальності міжнародних організацій.

Ключові слова: міжнародно-правова відповідальність, міжнародна організація, правосуб'єктність, збиток, міжнародні зобов'язання, привласнення поведінки.

Kachuriner V. Characteristic features of the responsibility of international organizations

The article is devoted to the issues of the development of the institution of the responsibility of international organizations in international law. Its analyzed the concept of responsibility of international organizations. The article is considered the main features of the responsibility of international organizations.

Key words: international legal responsibility, international organization, legal personality, damage, international obligations, attribution of behavior.