**Международно-правовая ответственность межправительственных организаций за противоправные деяния**

**международное право правосубъектность организация**

В современных условиях практически все сферы взаимоотношений государств регулируются на уровне межгосударственных образований, в связи с чем роль данных образований, безусловно, возрастает. Складывается тенденция наделения органов международных организаций наднациональными полномочиями.

Особое значение приобретают организации, обеспечивающие военное и политическое сотрудничество. События, происходившие на международной арене в последние десятилетия, показали, что некоторые международные организации в отдельных случаях используются как инструмент реализации субъективных стратегических целей отдельных государств-членов. При этом неизбежно возникают вопросы ответственности этих организаций, которые в данных случаях остаются нерешенными или адресованными государствам - членам организации, что только усложняет проблему. Такая ситуация складывается из-за отсутствия разработанного и эффективно реализуемого института самостоятельной международно-правовой ответственности межправительственных организаций.

Принцип, в соответствии с которым любое противоправное деяние субъекта международного права влечет за собой его международно-правовую ответственность, является основополагающим принципом права международной ответственности как отрасли международного права. Так как ответственность по международному праву может возникать только для субъекта международного права, способность межправительственных организаций нести международную ответственность базируется на обладании такими организациями качеством международной правосубъектности.

Международные организации являются вторичными (производными) субъектами международного права. Специфика правосубъектности международных организаций проявляется в двух аспектах:

- во-первых, в том, что международные организации как субъекты международного права состоят из других субъектов международного права — государств,

- во-вторых, в том, что, будучи производными субъектами международного права, организации обладают ограниченной правосубъектностью.

Данная специфика неизбежно оказывает влияние на институт ответственности межправительственных организаций и порождает специфические черты данного института по сравнению с институтом ответственности государств.

Во-первых, особенность правосубъектности международных организаций порождает особую структуру института их ответственности. Ответственность международных организаций может быть разделена на три типа, в зависимости от происхождения нарушенной нормы:

1) ответственность за нарушение общего международного права (международно-правовая ответственность);

2) ответственность за нарушение норм внутреннего права организации (внутренняя ответственность);

3) ответственность за нарушение норм национального законодательства государства (гражданско-правовая ответственность).

Во вторых, особенность правосубъектности международных организаций порождает комплексность института международно-правовой ответственности межправительственных организаций, которая заключается в том, что тема ответственности международных организаций охватывает три блока вопросов:

1) самостоятельная ответственность организации за свои действия;

2) ответственность организации в связи с действиями государства-члена (ответственность организации в силу участия в неправомерном деянии государства-члена и случай, когда государство-член выполняет первичные обязательства международной организации перед третьей стороной в сфере, находящейся в области исключительной компетенции организации (в частности, данная ситуация касается Европейского сообщества и его государств-членов));

3) ответственность государства-члена в связи с действиями организации (в силу участия в неправомерном деянии организации и непосредственно за деяния международной организации).

В связи с тем, что правосубъектность международных организаций является ограниченной и зависит от воли государств- членов, большинство авторов (особенно представители советской доктрины и большинство ученых стран СНГ) считают, что пределы и объем их международно-правовой ответственности также ограничен и зависит от положений устава организации. Однако по сравнению с остальными элементами правосубъектности международных организаций (договорная правоспособность, пассивное и активное право представительства, право на привилегии и иммунитеты) способность нести международно-правовую ответственность имеет несколько иную правовую природу.

Нормы права международной ответственности являются вторичными по отношению к первичным нормам, составляющим остальные отрасли международного права (право международных договоров, морское право, дипломатическое и консульское право, космическое и воздушное право и т.д.). Первичные нормы налагают на субъект определенные обязательства в той или иной сфере, при нарушении которых вступают в действие вторичные нормы, регламентирующие последствия невыполнения данных обязательств - нормы права международной ответственности. Если субъект международного права имеет какие-либо международные обязательства, то в случае их нарушения неизбежно наступает его международно-правовая ответственность. Поэтому если государства-члены наделили организацию способностью принимать на себя определенные обязательства, в случае их нарушения международно-правовая ответственность данной организации наступает как бы автоматически.

В отличие от института ответственности государств, в рамках которого достаточно глубоко исследованы проблемы возможности несения ими международно-правовой ответственности, оснований призвания к ответственности, вопросы ответственности международных организаций являются практически неразработанными. Следует отметить, что с конца 80-х гг. XX в. до настоящего времени в советской литературе, а затем в литературе стран СНГ в целом практически не появлялось новых исследований, посвященных проблеме ответственности международных организаций.

Кроме этого, институт ответственности международных организаций является практически неурегулированным в нормативно-правовых источниках. В определенных случаях эта проблема решается в рамках отдельно взятого международного договора.

Так, например, ответственность международных организаций предусматривается в Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г., в Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г., в Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 г., в Конвенции по морскому праву 1982 г. и в некоторых других соглашениях. Однако нормы, содержащиеся в названных документах, во-первых, регулируют ответственность лишь в рамках определенных правоотношений, а во-вторых, относятся к ограниченному кругу межправительственных организаций, т.е. к организациям — участникам данных документов.

Учредительные акты или другие документы, регулирующие деятельность международных организаций, также не содержат общих норм, регламентирующих вопросы ответственности этих организаций. Некоторые из них лишь указывают на то, что соответствующая организация несет ответственность в случае нарушения взятых на себя обязательств. Далее, как правило, идет отсылка к общим принципам права либо, в общем, к международному праву.

В рамках Комиссии международного права ООН (КМП ООН) тема ответственности международных организаций впервые была затронута в контексте темы ответственности государств в 1956 г. Однако конкретная работа над данной темой в то время не проводилась. Отчасти причиной являлись сомнения в способности таких организаций совершать международно-противоправные деяния, а также недавнее становление международных организаций как субъектов международного права.

Значительно позже были предприняты попытки неофициальной кодификации. Данная тема была затронута неправительственными научными организациями, занимающимися вопросами международного права. Так, в 1995 г. в Лиссабоне Институтом международного права была принята резолюция, состоящая из 12 статей, которая касалась последствий, наступающих для государств-членов в случае невыполнения международной организацией своих обязательств по отношению к третьим сторонам. В 2004 г. Комитет по ответственности международных организаций, учрежденный Ассоциацией международного права, закончил работу над сводом «Рекомендуемых норм и практики» (Recommended Rules and Practices), положения которого также затрагивали вопросы ответственности международных организаций.

Некоторым образом вопросы ответственности международных организаций упоминались в Проекте статей об ответственности государств за противоправные деяния 2001 г. (ПСОГ). В соответствии со ст. 57 ПСОГ из сферы охвата данного документа исключены, во-первых, любые вопросы ответственности международных организаций и, во-вторых, любые вопросы ответственности государств за поведение международных организаций. В соответствии со ст. 33 ПСОГ не рассматривает возможность призвания к ответственности государства международными организациями.

Вместе с тем интерес мирового сообщества к теме ответственности международных организаций и необходимость тщательного исследования данной проблемы подтверждается тем фактом, что в 2002 г. КМП ООН приступила к работе над новым документом — Проектом статей об ответственности международных организаций (ПСОМО). По состоянию на апрель 2010 г. КМП ООН приняла Проект статей об ответственности международных организаций в первом чтении (документ состоит из 66 статей).

Статья 1 ПСОМО определяет сферу охвата нового документа, который будет применяться в случае ответственности, которую несут международные организации за свои противоправные деяния. Данный документ закрепляет новое определение международной межправительственной организации, которое уточняет и дополняет классическое определение. В соответствии со ст. 2 ПСОМО «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 и другие образования, помимо государств».

Одним из основных достоинств данного документа является регламентация в ст. 61 вопросов, связанных с ответственностью государства в силу членства. В соответствии с данной статьей ответственность государства-члена за деяния международной организации наступает лишь в исключительных случаях (если оно согласилось нести ответственность за это деяние или если оно дало повод потерпевшей стороне полагаться на его ответственность) и является субсидиарной.

Статья 61 ПСОМО является первой кодификационной попыткой выработать некое общее положение, регулирующее эту ситуацию, так как до разработки ПСОМО данные вопросы решались различным образом в рамках уставов отдельных организаций.

Такой подход Проекта к ответственности международных организаций еще раз подчеркивает самостоятельный характер такой ответственности и независимость способности нести такую ответственность от воли государств-членов. Основанием международно-правовой ответственности межправительственных организаций является совершение международно-противоправного деяния (международного правонарушения или международного преступления). Для констатации международно-противоправного деяния необходимо установить наличие следующих двух основных элементов: субъективный элемент, который заключается в том, что совершенное деяние можно присвоить конкретной международной организации, и объективный элемент, заключающийся в том, что присваиваемое поведение является нарушением международно-правового обязательства международной организации.

Межправительственная организация как субъект международного права не может действовать самостоятельно. Она действует через свои органы и физических лиц, являющихся ее должностными лицами. Юридическая природа связей между данными лицами и организацией позволяет определить, когда и при каких обстоятельствах их действия могут считаться действиями международной организации.

Международной организации может быть присвоено поведение ее органов и агентов, действующих в официальном качестве. При этом для целей присвоения не имеют значения юридическая природа лица или образования (это может быть орган, должностное лицо либо всякое лицо, которое, действуя в своем официальном качестве, исполняет функции, порученные ему организацией), а также положение, которое занимают этот орган или лицо в структуре организации. Кроме этого, для целей присвоения необязательно наличие устойчивой связи между организацией и агентом. Независимо от того, является ли данное лицо должностным лицом организации, работающим на постоянной основе либо привлеченным для выполнения определенной задачи и действующим на основе временного контракта, при условии, что данное лицо действовало в своем официальном качестве, его деяния будут присвоены организации.

В соответствии со ст. 9 ПСОМО нарушение международной организацией международно-правового обязательства имеет место, когда деяние данной международной организации не соответствует тому, что требует от нее данное обязательство, независимо от его происхождения и характера 1. Нарушенное обязательство может вытекать из договорной нормы, обычной нормы, общепризнанных принципов международного права, а также из решения международного суда или арбитража.

Наряду с конкретными противоправными деяниями существуют действия, которые предшествуют констатации конкретных противоправных деяний. При наличии двух необходимых элементов (присвоение поведения и нарушение обязательства) такие действия превращаются в международно-противоправное деяние международной организации. Данные действия являются основаниями возникновения международно-противоправного деяния.

Вследствие того, что международные организации как субъекты международного права состоят из других субъектов международного права, определенные деяния международных организаций зачастую неразрывно связаны с деяниями их членов или других государств, оказывающих содействие данным организациям. В связи с этим для определения ответственности международной организации особенно значимым является четкое разграничение действий, которые совершает сама организация, и действий, в которых она лишь принимает участие и которые совершены другим субъектом. Поэтому основания возникновения международно-противоправного деяния межправительственной организации можно разделить на две группы, руководствуясь критерием непосредственно действующего субъекта.

К первой группе относятся основания возникновения международно-противоправного деяния, связанные с деяниями самой международной организации (прямые основания). В их числе: противоправное поведение органов или агентов международной организации, действующих в рамках своих полномочий; противоправное поведение органов или агентов, превысивших полномочия или нарушивших указания (поведение ultra vires); противоправное поведение органов, переданных в распоряжение международной организации государством или другой международной организацией.

Ко второй группе относятся основания возникновения международно-противоправного деяния, связанные с деяниями другого субъекта (косвенные основания). В их числе:

- помощь и содействие в совершении международно-противоправного деяния;

- руководство и контроль в совершении международно-противоправного деяния;

- принуждение к совершению международно-противоправного деяния;

- противоправные деяния, испрошенные или санкционированные международной организацией.

Принципиальным отличием между этими двумя группами является то, что в первой группе при нарушении международно-правового обязательства действует один субъект. Во второй группе при нарушении одного и того же международного обязательства действуют два субъекта. Из них один непосредственно совершает правонарушение, а второй содействует ему в этом.

Практически все данные основания характерны и для государств, однако, что касается четвертого косвенного основания - противоправных деяний, санкционированных или испрошенных международной организацией, то оно характерно исключительно для международных организаций.

Когда установлен факт наличия международно-противоправного деяния и определено наличие международно-правовой ответственности, возникает проблема реализации этой ответственности. Реализация международно-правовой ответственности включает в себя две составляющие: юридические последствия международно-противоправного деяния и механизмы призвания субъекта к ответственности.

Можно выделить три юридических последствия совершения международно-противоправного деяния:

- обязательство прекратить противоправное деяние,

- обязательство предоставить гарантии неповторения, если того требуют обстоятельства дела,

- обязательство возместить нанесенный ущерб.

КМП ООН при разработке ПСОГ выделила три формы возмещения ущерба: реституция, компенсация, сатисфакция. Данные формы возмещения вреда представляют собой способы осуществления обязательства о возмещении. Эти же формы отражены и в ст. 33 ПСОМО.

Реституция - это восстановление первоначального положения вещей, т.е. положения, которое существовало до совершения международно-противоправного деяния.

Примером осуществления реституции со стороны международной организации может служить факт удовлетворения требований Либерии и Панамы, которые они предъявили Международной морской организации в соответствии с Консультативным заключением Международного Суда ООН по делу Международной морской организации 1960 г. Либерия и Панама потребовали восстановления их права быть членами Морского комитета по безопасности мореплавания. Данное требование было удовлетворено.

КМП ООН разделяет всю совокупность действий, относящихся к осуществлению реституции, на материальную и юридическую. В качестве примеров материального восстановления нарушенных прав применительно к государствам КМП ООН называет такие формы, в которых может реализовываться реституция как возврат территории, освобождение неправомерно арестованных лиц, освобождение неправомерно арестованного имущества.

Безусловно, к международным организациям не могут быть применимы все формы реституции, применяемые к государствам. Тем не менее и в случае, когда международная организация является истцом, и в случае, когда она является ответчиком, вполне применима такая форма реституции, как возврат имущества. В случае, когда организация является истцом, а государство ответчиком, может иметь место и такая форма реституции, как освобождение неправомерно арестованных лиц.

К понятию «юридическая реституция» относятся отзыв, отмена или изменение законодательного положения, принятого в нарушение нормы международного права, аннулирование или пересмотр административной меры, неправомерно принятой в отношении какого-либо лица или имущества иностранца.

В случае ответственности организаций осуществлением реституции со стороны организации могут быть отмена или изменение изданных внутри организации правовых актов, которые каким-либо образом нарушают права государств-членов в первую очередь либо третьих сторон. Особенно вероятна юридическая реституция в качестве возмещения со стороны организации в случае правоотношений ответственности между Европейским сообществом и государствами - членами ЕС.

Компенсация представляет собой финансовую форму возмещения вреда. Говоря о применении данной формы возмещения вреда в правоотношениях с участием международной организации, можно констатировать, что организация способна как выплачивать, так и требовать денежную компенсацию. Однако здесь необходимо отметить некоторые особенности: во-первых, особенности, касающиеся выплаты денежной компенсации организацией (т.е. в случае, когда организация является ответчиком), и, во-вторых, особенности истребования самой организацией денежных выплат (т.е. в случае, когда организация является истцом).

В первом случае основная проблема связана с вопросом о возможности финансового возмещения ущерба самой организацией.

Во-первых, в такой ситуации организация по каким-либо причинам может не иметь возможности выплатить именно материальный ущерб (т.е. она может осуществить и осуществляет реституцию и сатисфакцию, однако не осуществляет выплату компенсации). И здесь возникает вопрос о том, должны ли государства-члены в такой ситуации (даже в случае, если они не несут ответственности) предоставлять компенсацию потерпевшей стороне.

Во-вторых, в случае возмещения материального ущерба, причиненного деянием международной организации, необходимо уяснить, являются ли выплаты, производимые из фондов организации, выплатами, производимыми государствами-членами. Дело в том, что некоторые авторы (в основном представители советской доктрины международного права и их последователи) считают невозможным самостоятельное возмещение материального ущерба со стороны организации. По их мнению, даже когда ущерб возмещается от имени организации, его можно считать возмещением со стороны государств-членов.

Безусловно, материальные фонды организации складываются в основном за счет средств государств-участников. Однако денежные средства, переданные государством-членом в бюджет организации, перестают быть средствами этого конкретного государства и становятся активами самой международной организации и именно международная организация все равно остается субъектом, несущим ответственность и все остальные последствия совершения данного деяния.

Таким образом, особенности, связанные с формированием бюджета организации, не должны влиять на ее самостоятельную обязанность по возмещению ущерба потерпевшей стороне.

Такой вывод основан на трех основных принципах: международные организации обладают самостоятельной правосубъектностью; ответственность государства-члена, прежде всего, должна быть основана на критерии присвоения поведения, а не на критерии членства; обязанность государств-членов предоставлять компенсацию может основываться только на нормах, обязательных для государств, — нормах об ответственности государств или положениях устава организации.

Во втором случае, когда ущерб причинен самой международной организации, основной вопрос касается содержания ущерба, который организация может истребовать.

Тот факт, что международная организация может требовать возмещения ущерба, причиненного ей самой (ее штаб- квартире, имуществу), не вызывает сомнений и является общепризнанным. Однако возникает вопрос о применимости к организации данной концепции ущерба в части, касающейся требования возмещения материальных убытков, причиненных физическим лицам.

Данный вопрос был подробно рассмотрен Международным Судом ООН в его Консультативно заключении по делу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН, от 11 апреля 1949 г. Перед Судом были поставлены два вопроса:

1) может ли ООН как организация предъявить международный иск против de jure или de facto ответственного государства с тем, чтобы получить компенсацию за ущерб, причиненный

а) самой ООН,

б) пострадавшему агенту или его правопреемникам;

2) в случае положительно ответа на вопрос 1 (б), как будет соотноситься иск ООН с правом государства гражданства такого агента требовать причиненный ему (агенту) ущерб?

На вопрос 1 (а) Судом единогласно был дан положительный ответ. При ответе на данный вопрос Суд определил понятие ущерба, причиненного международной организации (ООН). Такой ущерб включает ущерб, причиненный интересам самой Организации, ее административному аппарату, ее имуществу и интересам, которые она призвана защищать. При этом такой ущерб должен включать возмещение всяких выплат, которые Организация должна выплачивать своему агенту или его правопреемникам. Относительно вопросов 1 (б) и 2 между членами Суда возникли серьезные разногласия, в результате чего к данному Консультативному заключению были приложены пять особых мнений. Это связано, прежде всего, с различной природой институтов дипломатической и функциональной защиты. В отличие от государства, которое обладает безоговорочной способностью требовать возмещения вреда, причиненного его гражданину, международная организация обладает ограниченной способностью требовать компенсацию за ущерб, причиненный ее агенту.

Сатисфакция является формой возмещения нематериального вреда.

Формы сатисфакции, применимые к государствам, в большинстве своем могут быть применены и к международным организациям:

- признание нарушения,

- выражение сожаления,

- официальное извинение,

- требование проведения расследования обстоятельств инцидента,

- наказание лиц, действия которых привели к возникновению международно-противоправного деяния.

В отношении последней формы можно привести пример уже рассматривавшегося выше дела о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН. В данном случае кроме возмещения материального ущерба ООН требовала от Израиля принесения официальных извинений и продолжения розыска и наказания преступников. Кроме того, можно привести следующие примеры предоставления сатисфакции со стороны международной организации.

В 1999 г., получив доклад о независимом расследовании действий ООН в период геноцида в Руанде в 1994 г., Генеральный секретарь ООН заявил: «Мы все должны глубоко сожалеть о том, что не сделали большего, чтобы предотвратить его <...> От имени Организации Объединенных Наций я признаю эту ошибку и выражаю глубокое сожаление». После бомбардировки войсками НАТО посольства Китая в Белграде Федеральный канцлер Германии Г. Шредер 13 мая 1999г. направил извинение от имени Германии, НАТО и Генерального Секретаря НАТО Министру иностранных дел и Премьер-министру Китая.

**Список использованных источников**

1. Василенко, В.А. Международно-правовые санкции / B.A. Василенко. - Киев, 1982.

2. Васильева Л.А. Международное публичное право: курс интенсивной подготовки / Л.А. Васильева, О.А. Бакиновская. – Минск: ТетраСистем, 2009. – 256 с.

3. Колосов, Ю.М. Ответственность в международном праве / Ю.М.Колосов. - М., 1975.

4. Лукашук, И.И. Право международной ответственности / И.И. Jly- кашук. - М., 2004.

5. Международное публичное право. Общая часть: учеб. Пособие / Ю.П. Бровка [и др.]; под ред. Ю.П. Бровки, Ю.А.Лепешкова, Л.В.Павловой. \ Минск: Амалфея, 2010. 496 с.

6. Мазов, B.A. Ответственность в международном праве / В.А. Ма- зов. - М., 1979.

7. Фарукшин, М.Х. Международная ответственность (сущность и основания) / М.Х. Фарукшин. - М., 1971.