



МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Ответственность государства
Часть 1



Малколм Шоу в своей книге утверждает, что ответственность государства является основополагающим принципом международного права, вытекающим из характера международной правовой системы и доктрин государственного суверенитета и равенства государств. Он предусматривает, что всякий раз, когда одно государство совершает международно-противоправное деяние против другого государства, возникает международная ответственность. Нарушение международного обязательства порождает требование о возмещении.

Соответственно, основное внимание уделяется принципам, связанным с вопросами второго порядка, другими словами, процессуальными и другими последствиями, вытекающими из нарушения основной нормы международного права. Это привело к ряду вопросов, касающихся взаимосвязи между правилами государственной ответственности и положениями, касающимися других областей международного права. Вопрос о взаимосвязи между правилами государственной ответственности и положениями, касающимися права договоров, возник, например, в Арбитражном суде по делу судна Rainbow Warrior Рэйнбоу Вариор между Францией и Новой Зеландией в 1990 году. Арбитраж последовал за инцидентом в 1985 году, когда французские агенты уничтожили судно Rainbow Warrior в гавани в Новой Зеландии. Генеральному секретарю ООН было предложено выступить посредником, и это в 1986 году привело к решению о том, что Франция должна оплатить компенсацию Новой Зеландии, а двум французским агентам следовало перевестись на французскую базу в Тихом океане, где они должны были оставаться три года, до тех пор, пока не будет достигнуто взаимное согласие обоих государств. Однако оба агента были возвращены во Францию до истечения трех лет по разным причинам без согласия Новой Зеландии. Соглашение 1986 года содержало арбитражную оговорку, и она была использована Новой Зеландией. Новая Зеландия утверждала, что Франция нарушила договорное обязательство, применив только норму о государственной ответственности, но случившиеся форс-мажорные обстоятельства и бедствия освобождают ее (Францию) от ответственности. Но эти обстоятельства не были признаны судом форс-мажорными, поскольку это были житейские проблемы французских граждан, поэтому была признана ответственность Франции.

Арбитраж постановил, что право, касающееся договоров, имеет определенное значение для дела. Однако, юридические последствия нарушения договора, в том числе определение обстоятельств, которые могут исключать противоправность (и сделать это нарушение всего лишь очевидным) и соответствующие средства правовой защиты, являются объектами, которые относятся к обычному праву государственной ответственности.

Арбитражем было отмечено, что в международном праве не проводятся различия между договорной и деликтной ответственностью, с тем чтобы любое нарушение государством любой обязанности любого происхождения порождало ответственность государства и, следовательно, обязанность возмещения. В деле по проекту Габчиково-Надьямароса (Gabcikovo-Nagymaros Project) Международный суд ООН подтвердил:

«Определение того, имеет ли конвенция силы или нет, и независимо от того, было ли оно должным образом приостановлено или нет, должно быть сделано в соответствии с правом международных договоров. С другой стороны, если оценка степени, в которой приостановление или денонсация конвенции, рассматриваемая как несовместимая с правом международных договоров, включает в себя ответственность государства, которая приступила к ней, должна осуществляться в соответствии с правом об ответственности государств».

Природа ответственности государства

Для возникновения ответственности используются несколько важных характеристик.

Первая, между двумя государствами должно быть правовое обязательство.

Вторая, должно иметь место нарушающее такое обязательство действие или ошибка, совершенные со стороны ответственного государства.

Третья, должны возникнуть затраты или ущерб вследствие незаконных действий или ошибки.



Эти правила упоминались и в статьях Комиссии международного права о государственной ответственности. Эти характеристики были указаны в нескольких делах. Например, в деле Испанская зона в Марокко (Spanish Zone of Morocco) судья Хюбер высказался о том, что ответственность является логичным следствием права и все права международного характера в той или иной степени приводят к международной ответственности. А в деле Фабрика Хожува (Chorzow Factory) говорилось, что любое правонарушение порождает обязательство о погашении возникшего убытка.

Международное противоправное действие определяется не нормами национального права, а нормами международного права. А также, если одно государство зная о противоправности действий оказывает помощь другому государству в совершении незаконных действий, тогда и оказывающее помощь государство привлекается к ответственности. Государственная ответственность может существовать наравне с личной ответственностью. Эти две ответственности не могут исключать друг друга.

Вопрос вины и атрибуции

По поводу вопроса, должна ли быть установлена жесткая ответственность за совершение незаконных действий или ошибок государства, или важно определять наличие вины или намерение официальных лиц, допустивших совершение таких действий, существует много спорных мнений. По принципу объективной ответственности (теория риска) ответственность должна быть жесткой. Если со стороны агента государства совершено приведшее к убытку незаконное действие, в международном праве он становится ответственным несмотря на намерение государства.

А по субъективной ответственности (теория вины) необходимо доказать намерение или халатность лица, допустившего незаконные действия до признания государства ответственным.

Академическое мнение и прецеденты по этому вопросу разделились надвое. Тем не менее, большинство поддерживают теорию жесткого подхода, то есть теорию объективной ответственности.

Комиссия международного права показала, что в статьях о государственной ответственности позиции суда относительно объективной или субъективной ответственности, вины, халатности или намерения будут изменяться в связи с контекстом. При этом было отмечено, что самым главным является породившее проблему обязательство, его содержание.

В целях недопущения быть привлеченными к абсолютной ответственности государства обычно берут под свой строгий контроль свои уполномоченные органы и департаменты.

По мнению Малколма Шоу ответственность государства распространяется на несколько сфер. Она охватывает действия и ошибки, совершенные одним государством, непосредственно влияющие на другую страну. В качестве примера можно привести расторжение договора, вторжение на территорию другой страны, причинение вреда имуществу государства и другие. Вместе с тем, государство несет ответственность за причинение вреда своих официальных лиц иностранным гражданам. Это называется атрибуцией. Под атрибуцией понимается оценка степени ответственности государственного должностного лица, органа, государства в целом при нарушении ими международных обязательств государства.

Доктрина атрибуции зависит от отношений между государством и лицом/лицами, совершившими незаконное действие или ошибку. Причиной тому является отсутствие у государства возможности самостоятельного действия в качестве абстрактного юридического лица. От имени государства абстрактные действия осуществляют официальные лица и представители. Согласно международному договору государство не несет ответственности за действия своих граждан. Государство несет ответственность только за действия своих государственных служащих. Поэтому действия и ошибки официальных лиц государства порождают понятие атрибуции.

В соответствии со статьями Комиссии международного права о государственной ответственности действие любого государственного органа (включая любое физическое лицо или организацию, имеющую государственный статус) считается действием этого государства



согласно международному праву. Для этого указанный государственный орган или лицо должно исполнить действие государства, которое может выражаться законодательными, исполнительными, судебными или иными функциями.

В деле Конвенции Геноцида (*Bosnia v. Serbia*) Международный Суд также показал эти способы. То есть, суд назвал атрибуцию фундаментом ответственности государства. К тому же, если действие официального лица нарушает государственное обязательство, тогда оно приводит к возникновению ответственности государства.

А также, действия официальных лиц органов, не являющихся государственными в связи с пролиферацией (размножением) государственных и полугосударственных органов, если согласно внутреннему законодательству известно исполнение им государственных функций, в соответствии с международным правом считаются действиями государств. Это исключение принято с учетом положения приватизированных корпораций, выполняющих определенную государственную или регулируемую деятельность.

Действия *Ultra vires*

Незаконное действие может быть вменено государству даже в тех случаях, когда он не соответствует правоспособности соответствующего должностного лица. При этом следует учитывать, что должностные лица действовали по крайней мере, в качестве компетентных должностных лиц или органов, или они должны были использовать полномочия или методы, соответствующие их официальной правоспособности, компетенции.

В деле *Mosse* было отмечено, что даже если было признано, что должностные лица действовали за пределами установленной законом компетенции, не следует считать, что иск не обоснован.

По-прежнему необходимо рассматривать вопрос о праве, следует ли в международном порядке признавать ответственность государства за действия, совершаемые должностными лицами в пределах их функций, в соответствии с линией поведения, которая практически не противоречила полученным инструкциям.

Всё это выглядит достаточно запутанным. С одной стороны, действия должностного лица должны выйти за пределы его правоспособности, с другой стороны, должно быть так, чтобы они вели себя как должностные лица. Для хорошего понимания такого описания ситуации давайте рассмотрим несколько кейсов.

Из дела Юмана видно, что мексиканской милиции приказали защищать находившихся под угрозой американских граждан в мексиканском городе. Но вместо этого сотрудники милиции присоединились к бунту, в ходе которого американцы были убиты. Эти противоправные действия милиции привели к обвинению Мексики, которая была признана ответственной, виновной, Комиссией по общим претензиям. Из дела Юнион Бридж Компани следует, что британский чиновник Правительственной Железной Дороги ошибочно присвоил нейтральную собственность во время войны с бурами. Было высказано мнение о том, что ответственность по-прежнему не снимается несмотря на честное признание ошибки и отсутствие намерений со стороны властей присвоить соответствующие материалы. Суть заключалась в том, что действие было совершено в пределах круга обязанностей должностного лица. В деле «Сандлайн» Трибунал подчеркнул, что «четко установленный принцип международного права гласит, что действия государства будут считаться таковыми, даже если они являются ультра-вирес (*Ultra vires* – то есть вышедшими за пределы полномочий данного должностного лица) или в данном случае, незаконными в соответствии с внутренним законодательством государства. ... их [Их (британские) учреждения, должностные лица или сотрудники государства могут совершать действия или бездействие, когда они намерены действовать в качестве органов государства, рассматриваются на международном уровне как государства, даже если их действия противоречат внутреннему законодательству государства их пребывания.

Если действия государственного органа или лица, компетентного осуществлять те или иные полномочия государственной власти, совершены вне его деятельности или против заданного поручения, то тогда в этом случае они будут считаться действиями государства. Это является



неограниченным конкретной компетенцией абсолютным правилом и вполне логичным при одобрении объективной теории публичной ответственности.

Контроль и ответственность государства

Согласно статье 8 Комиссии международного права о государственной ответственности действия лица или группы лиц, если они на самом деле совершены по поручению государства, под руководством или контролем государства, считаются действиями государства. И в самом деле доказать, совершено ли действие под руководством или контролем государства, очень трудно. Если в вышеуказанной статье незаконное действие является частью осуществленной под руководством или контролем государства операции, тогда его нужно будет понимать как действие государства.

В деле *Nicaragua* Международный Суд рассмотрел действие США, которые вооружили партизан и предоставили им необходимые средства. Для признания действий партизан как действия США, которые финансировали и оснащали партизан, Суд пришел к выводу, что должно быть доказано, что США осуществляли эффективный контроль над этими военными. Другими словами общего контроля над партизанами недостаточно, чтобы признавать государство виновным.

В деле *Намибия (Namibia)* Международный Суд ООН определил, что основой государственной ответственности является не суверенитет или должностная закономерность, а реальный контроль региона. Об этом упоминалось в деле *Лоизиду против Турции (Loizidou v. Turkey)* Европейским судом по Правам человека. Точнее говоря, в этом деле было указано, что ответственность государства возникает при осуществлении определенной договорной стороной реального контроля вне своей территории, на территории другой страны.

Насилие толпы, восстание, гражданская война

Если государственные органы действуют с честными намерениями, не допуская халатность, согласно общему принципу государство не несет ответственности за действия бунтовщиков и повстанцев. Однако, государство обязано обеспечивать *due diligence* – надлежащее усердие. То есть необходимо обеспечить соответствующую добросовестность и собирать объективную информацию из независимых источников. Но на практике доказать намерения государства действовать честно очень трудно, а доказать негативное действие намного легче.

Если в результате восстания есть возможность установления нового правительства и создания нового государства в одной из частей территории государства, тогда принявшее власть правительство или заново созданное государство несут ответственность за действия во время восстания. В деле *Йегер против Ирана (Yeager v. The Islamic Republic of Iran)* трибунал решил установить компенсационную выплату за высылку из страны. Участники революции после победы в восстании выслали из страны определенных лиц. Когда началось событие члены революции осуществляли на практике государственную власть, не являясь органом официального правительства Ирана. Поэтому Иран был ответственен за их действия.

Если государство признает определенное действие после начала события, в международном праве это действие признается причитающимся (атрибуция) государству и возникает соответствующая ответственность.

Например, в деле *Иранские заложники (Iranian Hostages)* Международный Суд показал, что атаковавших посольство США мятежников в самом начале он не мог признать причитающимся Ирану (то есть атрибуцией ответственности Ирана), поскольку мятежники не были государственными агентами или органами. Однако, Иран признал мятежников и даже вынес им решение о продолжении захвата посольства США. Данный факт был признан государственным действием Ирана. Таким образом, мятежники были признаны агентами Ирана и на государство была возложена международная ответственность.



Условия, предотвращающие признание действия незаконным

Если одно государство в другом государстве совершает незаконные действия по предварительному с ним согласованию, тогда незаконное действие считается предотвращенным.

Наиболее часто встречающимся примером такого случая является отправление государством своих войск по запросу другого государства. Совершенное в целях самозащиты незаконное действие считается законным. А также совершенное в качестве противодействия незаконное действие считается предотвращенным. В состав предотвращаемых мер в настоящее время входят «встречные меры», призванные обеспечивать соблюдение интересов пострадавшего государства.

В деле *Gabcikovo-Nagymaros Project* Международный Суд отметил необходимые для признания законными встречных мер условия.

Во-первых, встречная мера должна выполняться в качестве ответа на предыдущее совершенное незаконное действие в направлении совершившего это действие государства.

Во-вторых, пострадавшее государство должно подать запрос совершившему незаконное действие государству о прекращении незаконного действия или компенсации ущерба. По мнению Суда, встречная мера должна быть адекватной причиненному ущербу. Целью встречной меры является призыв к совершающему незаконное действие государству соблюдать требования международного права. Для этого применяющее встречную меру государство должно принять меры, позволяющие продолжить выполнение своих обязанностей.

Если государство применяет встречную меру, способы решения согласованных между двумя государствами споров не теряют своей силы. А также применяющее встречную меру государство должно уважать иммунитет неприкосновенности дипломатических и консульских агентов, дипломатических и консульских зданий, архивов и документов. Перед применением государством встречной меры необходимо предупредить совершающее незаконное действие государство по поводу решения о применении встречных мер и призвать к ведению переговоров.

Пострадавшему государству допускается для сохранения своих прав принимать встречные меры. Встречные меры прекращаются при выполнении совершающим незаконные действия государством своих обязательств или при вынесении международным судом по этому вопросу обязательного решения.

Форс-мажорные обстоятельства предотвращают долговременные незаконные действия. Однако стандарты доказывания факта существования форс-мажорных обстоятельств очень высоки. Например, в деле *Serbian Loans* суд отклонил доказательство неспособности оплаты в связи с началом Первой мировой войны. То есть, при форс-мажорных обстоятельствах должно возникнуть трудное положение при котором государство было явно не в силах их предотвратить своими силами или избежать их. Другими словами, у государства не было свободного выбора при возникновении обстоятельства. Это можно заметить и в решении суда по делу *RainbowWarrior*. В своем решении суд уточнил, что сложность или обременительность выполнения своих обязательств для государства не является форс-мажором.

Действие не является незаконным, если совершившее его лицо не смогло принять другие меры для спасения жизни другого человека или людей при трагических обстоятельствах. В качестве примера можно привести поиск из иностранного порта выживших людей после шторма в море с помощью судна без получения разрешения его капитана. Отличительной чертой трагического случая от форс-мажорного обстоятельства является наличие в первом выбора.

Действие, совершенное при острой необходимости тоже может быть признано законным. Однако такое действие должно быть совершено ради защиты важнейших интересов в связи с наличием большого риска. А также, оно не должно наносить вред интересам другого государства или международного сообщества. При наложении запрета на острую необходимость по принятому на себя обязательству или для возникновения такого обстоятельства государство вложило свой вклад, тогда необходимость применять меры не допускается. В деле *Gabcikovo-Nagymaros Project* Международный Суд отметил, что острую необходимость можно применять только при наличии особого основания.



Вопросы:

1. Что такое атрибуция и как устанавливается связь между действиями должностного лица и ответственностью государства?
2. Дайте определение терминам атрибуция и ультра вирес.
3. В каких случаях государство несёт ответственность за насильственные действия толпы людей?

Литература:

1. I. Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility, Part I*, Oxford, 1983.
2. J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, 2002.
3. Кулжабаева Ж.О., *Международное публичное право. Общая и Особенная части*. Алматы: Юридическая литература, 2006. Глава 7.4.