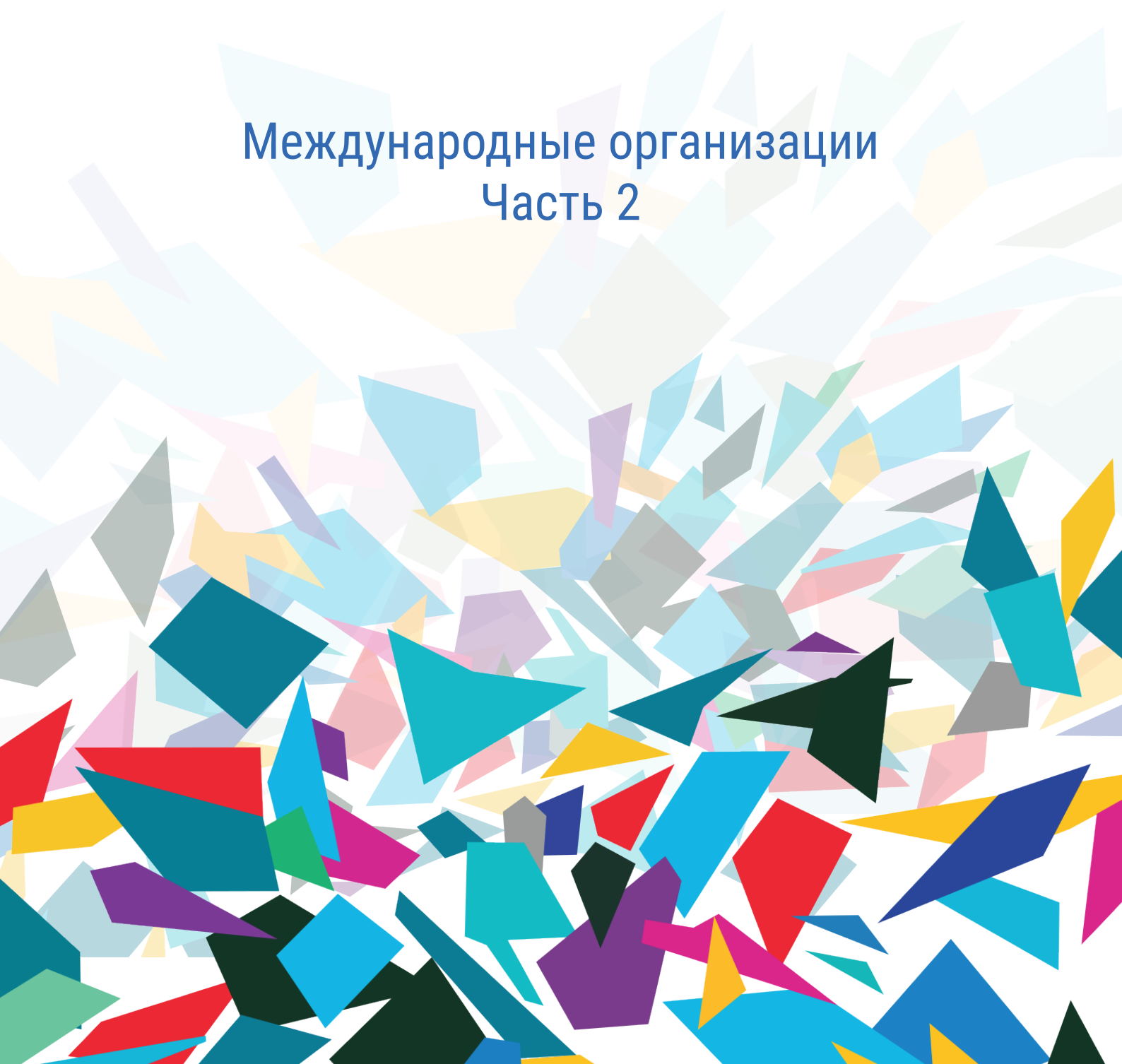




МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО, II

Международные организации Часть 2





Полномочия международных организаций

Международные организации отличаются от государств, которые обладают общей компетенцией в качестве субъектов международного права. Малколм Шоу отмечает, что международные организации регулируются так называемым принципом специализации, то есть, как отметил Международный суд ООН, «государства инвестируют в международные организации, тем самым создавая их с полномочиями, пределы которых зависят от продвижения общих интересов». Такие полномочия могут быть четко закреплены в учредительных документах или могут возникнуть в виде субсидируемых полномочий, как подразумеваемые полномочия, которые считаются необходимыми для выполнения функций конкретной организации. Проверка действительности таких полномочий было выражена по-разному.

Международный Суд ООН в деле *Репарация* отметил, что согласно международному праву, организация должна считаться обладающей теми полномочиями, которые, хотя и не предусмотрены явно в уставе, возлагаются на нее по необходимым последствиями как имеющие важное значение для выполнения ее обязанностей.

По делу *Effect of Awards of Compensation Made by the UN Administrative Tribunal* Организации Объединенных Наций, Суд постановил, что Генеральная Ассамблея может на законных основаниях создать административный трибунал в отсутствие явной власти, поскольку правоспособность Генеральной Ассамблеи на такие действия возникает «из необходимого намерения» по Уставу. В деле *Certain Expenses of the UN* Суд заявил, что «когда организация предпринимает действия, которые оправдывают утверждение о том, что это было бы уместно для выполнения одной из заявленных целей Организации Объединенных Наций. Презумпция заключается в том, что такие действия не являются превышением полномочий». Таким образом, по мнению Малколма Шоу при рассмотрении вопросов действительности полномочий можно выделять критерии, по которым следует выявить наличие полномочий у международной организации. Например, «необходимые последствия как существенные для выполнения» установленных уставом обязанностей, возникающих «из необходимого намерения», закрепленного в учредительном документе, для тех, которые считаются «соответствующими для достижения целей организации. В таких формулировках четко выражены различия. Хотя функциональный текст является определяющим, он действует в рамках тех полномочий, которые прямо предусмотрены уставом организации.

Большое значение имеет вопрос о способности международных организаций заключать международные договоры.

Это в первую очередь зависит от учредительного документа, поскольку существование правосубъектности само по себе, вероятно, недостаточно для обоснования правомочия заключать международные соглашения. Статья 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями 1986 года предусматривает, что «способность международной организации заключать договоры регулируется правилами этой организации». Это более широкая формулировка. И это лучше, чем полагаться исключительно на учредительный инструмент, который позволяет обращаться к вопросам подразумеваемых полномочий, интерпретации и последующей практики. В комментарии Комиссии международного права было отмечено, что термин «правила организации» означает помимо учредительных документов соответствующие решения и резолюции и сложившуюся практику организации. Соответственно, потенциал по созданию договоров раскрывается в результате осуществления компетенции организации, на основе учредительных документов, в которых зафиксированы соответствующие полномочия.

Применимое право

Международные институты создаются государствами посредством международных договоров. Такие инструменты поддаются толкованию и применению в рамках международного



права. Соответственно, как правило, применимым или «надлежащим» или «личным» правом международных организаций является международное право. Кроме того, организация, о которой идет речь, вполне может вступить в договорные отношения с конкретными государствами, например, в случае соглашения о штаб-квартире, и эти отношения также будут регулироваться международным правом. Те вопросы, которые обязательно (при отсутствии четкого положения об обратном) будут регулироваться международным правом, будут включать вопросы об уставе, статусе, членстве и представительстве организации.

Применимым правом в конкретных обстоятельствах может быть и внутреннее законодательство. К примеру, если организация приобретает или арендует землю или заключает контракты на оборудование или услуги, такая деятельность обычно подпадает под действие соответствующего национального законодательства. Повышенная ответственность как между организацией, так и частным лицом обычно предусматривается внутренним законодательством, но некоторые виды деятельности могут регулироваться международным правом в зависимости от обстоятельств. Например, такая ответственность может наступить при нанесении ущерба имуществу международной организации полицией или вооруженными силами государства пребывания. Внутреннее право организации будет охватывать такие вопросы, как трудовые отношения, создание и функционирование вспомогательных органов, управление административными службами. Внутреннее право организации, которая включает учредительные документы и вспомогательные положения и нормы, соответствующие договорным механизмам, могут рассматриваться как специализированная часть международного права, поскольку она основана на соглашениях, принципах международного права, которые подтверждают их применимость.

Ответственность международных организаций

Создание международной организации с международной правосубъектностью приводит к формированию нового юридического лица, отдельного от государств, создающих его. Эта отдельная и отличительная правосубъектность обязательно включает в себя возможность привлечения организации к международной ответственности. Ответственность вытекает из статуса международного субъекта, из обладания международными правами и обязанностями. Такие права и обязанности могут вытекать из таких договоров, как соглашение о дислокации штаб-квартиры организации, или из принципов обычного международного права. Характер ответственности будет зависеть от обстоятельств дела и, несомненно, от аналогов, взятых из законов о государственной ответственности, об условиях, при которых будет налагаться ответственность. И вот здесь следует проявлять некоторую осторожность, поскольку существует фундаментальная, концептуальная разница между государствами и международными организациями. Можно отметить следующее: основной международной ответственности является нарушение международного обязательства. Суд отметил в деле о возмещении, что обязательства, взятые на себя государствами-членами, чтобы дать возможность, скажем, агентам ООН выполнять свои обязанности, были обязательствами перед организацией. Таким образом, организация в случае нарушения таких обязательств «способна требовать адекватного возмещения и что при оценке этого возмещения разрешается включать ущерб, понесенный жертвой или лицами, имеющими право на такое возмещение». Принимая во внимание, что право государства заявлять требование от имени жертвы основывается на связи гражданства, в случае с международной организацией необходима ссылка на требования организации о том, что жертва действует от имени организации при осуществлении одной из функций этой организации. Как отметил Суд, «организация ... обладает правом функциональной защиты в отношении своих агентов».

Подобно тому, как государство может нести ответственность за причинение вреда организации, так и организация может нести ответственность за причинение вреда государству, если такое причинение возникает из-за нарушения организацией международного обязательства, вытекающего из договора или принципа обычного международного права. Аналогии, возможно, взяты из общих правил, касающихся ответственности государства в



условиях, в которых возможна ответственность. Например, поведение органа или агента международной организации при выполнении функций этого органа или агента (включая должностных лиц и других лиц или организаций, через которых действует организация) рассматривается как акт организации, независимо от позиции, фактически занимаемой органом или агентом, и даже если поведение превышает полномочия этого органа или агента. Международная организация, которая оказывает помощь или оказывает помощь государству или другой международной организации в совершении международно-противоправного деяния, сама несет международную ответственность, если организация знала обстоятельства противоправного деяния, и этот акт был бы международно-противоправным, если он был совершен этой организацией. Как и в случае с государствами, международные организации могут извлечь выгоду от исключения ответственности в конкретных обстоятельствах, таких как согласие государства или международной организации на совершение акта или когда акт представляет собой законную меру самообороны в соответствии с международным правом. Международная организация, ответственная за международно-противоправное деяние, обязана прекратить это действие и предоставить соответствующие гарантии не повторения (если этого требуют обстоятельства) и полностью возместить причиненный ущерб.

В то время как ответственность за международно-противоправные деяния, относящиеся к рассматриваемому учреждению, будет существовать, может также возникнуть отдельная ответственность за вредные последствия, вызванные законной деятельностью, например, ущерб окружающей среде в результате законной космической деятельности. В контексте зачастую неясных норм ответственности между ООН и государствами, предоставляющими войска для миротворческих целей, особенно серьезные проблемы возникали также в связи с заявлениями о преступлениях сексуального характера со стороны миротворцев ООН. Поскольку военнослужащие национальных контингентов не подпадают под уголовную юрисдикцию принимающего государства, положение о силовых соглашениях между ООН и государством, в котором должны были размещаться миротворческие силы, предусматривало, что Генеральный секретарь получит официальные заверения о том, что она будет осуществлять юрисдикцию в отношении преступлений, которые могут быть совершены ее силами в районе миссии. Однако это не стало практикой. Малколм Шоу отмечает, что в 2005 году было рекомендовано, чтобы операции по поддержанию мира сопровождалась меморандумом о взаимопонимании, который включал бы положение об этом.

Ответственность государств-членов

Отношения между государствами-членами организации и самой организацией зачастую носят комплексный характер. Ситуация усложняется при рассмотрении позиции третьих государств (или организаций), ущемленных деятельностью организации. Отправной точкой для любого анализа является проблема правосубъектности. Международная организация, созданная государствами, которая не обладает правосубъектностью, не может быть носителем прав или обязательств, отдельных и отличных от прав государств-членов. Поэтому следует, что такие соглашения не могут быть заключены между потерпевшими третьими сторонами и государствами-членами этой организации. В таких случаях любую ответственность за долги или нарушения закона, связанные с организацией, причиняющей вред третьим сторонам, будет нести государство-член. Однако, если организация действительно обладает правосубъектностью, ситуация меняется. Отдельная правосубъектность подразумевает ответственность за введенные действия. Вопрос об ответственности государств-членов перед третьими лицами может возникнуть в результате субсидирования и создает определенные трудности. Такой вопрос подлежит определению в соответствии с нормами международного права, поскольку это вытекает из определения правосубъектности, которая относится к международным организациям, регулируемым международным правом. Проблема также должна быть решена в контексте общего принципа международного права, согласно которому договоры не создают обязательств для третьих государств без их согласия (*pacta tertiis nec*



posent nec prosum). В силу этого правила государства-члены не будут нести ответственность за нарушения соглашений между организациями и другими сторонами.

В этом контексте Малколм Шоу отмечает интересными проблемы, которые стояли перед Международным советом по олову (МСО) в 1985-66 годах. МСО, созданный в 1956 году, проводил свою деятельность в соответствии с последовательными международными соглашениями по олову, которые направлены на регулирование рынка олова в силу экспортного контроля и создания буферных запасов олова, финансируемых государствами-членами. В шестом международном оловянном соглашении 1982 года собралось двадцать три государства-производителя и потребителей и Европейское Экономическое Сообщество. В октябре 1985 года МСО объявил о том, что у него закончились фонды и кредиты, а лондонская биржа металлов приостановила торги по олове. Ситуация возникла в основном из-за перепроизводства металла и покупки олова МСО по ценам выше рыночного уровня. Поскольку государства-члены МСО отказались гарантировать долги организации, и поскольку предложения о создании преемнической организации для МСО не нашли поддержки, были поставлены серьезные вопросы относительно юридических обязательств. МСО был юридическим лицом, обладающим мерилем юридического иммунитета в Соединенном Королевстве в результате применения Приказа 1972 года Международного совета по олову (иммунитеты и привилегии). Он обладал иммунитетом от юрисдикции судов, за исключением случаев применения арбитражного решения. В Соглашении о штаб-квартире МСО предусматривалось, что контракты, заключенные с лицом или компанией, проживающим в Великобритании, должны содержать арбитражную оговорку. Также было установлено, что, если конкретное соглашение предусматривает отказ организации от иммунитета, суды будут обладать юрисдикцией. Соответственно, иммунитет от иска МСО никоим образом не был неограничен.

Кредиторами были инициированы различные иски, наиболее важными из которых были прямые иски. Здесь ряд банков и брокеров указывали Департамент торговли и промышленности Британского правительства и другие органы других членов МСО как ответчики, и заявляли что они несут ответственность по контрактам, заключенным МСО. Эти вопросы были подробно обсуждены в Апелляционном суде и Палате лордов. Истцы заявляли, члены МСО и сама организация несут ответственность одновременно за долги по английскому и международному праву. Утверждалось, что в соответствии с международным правом члены международной организации несут солидарную ответственность за свои долги, за исключением случаев, когда учредительный договор прямо исключает такую ответственность. Хотя ранее были намеки на такой подход, и практика договоров была далеко не последовательной, лорд Темплман отметил, что «нет правдоподобных доказательств существования такой нормы в международном праве», и это, по мнению суда, правильно представляет собой текущее состояние международного права. Ответственность государства-члена может возникнуть, разумеется, либо на основе четкого положения в учредительных документах организации, предусматривающих ответственность государств-членов, либо в том случае, если организация фактически находилась под прямым контролем соответствующего государства, или выступала в качестве ее агента по закону и фактически, или в силу односторонних обязательств, или гарантии со стороны государства в конкретных обстоятельствах.

Подотчетность международных организаций

Понятие подотчетности шире принципов ответственности и ответственности за международно-противоправные деяния и основывается на представлении о том, что законное применение власти подразумевает ответственность за его осуществление. Такая подотчетность обязательно охватывает правовые, политические, административные и финансовые формы и, по существу, создает нормативную и поведенческую структуру. В этом контексте особое внимание следует уделять принципу добросовестного управления, который касается контрольных показателей хорошего управления и прозрачного поведения и мониторинга. В этом контексте есть смысл обратить внимание на следующие принципы:



- Принцип добросовестности;
- Принцип конституционности и институционального равновесия, в том числе действия в рамках функций;
- Принцип осуществления надзора и контроля в отношении вспомогательных органов;
- Принцип определения причин принятия решений;
- Принцип объективности и беспристрастности;
- Принцип должной осмотрительности.

Большинство, если не все, международные организации будут устанавливать свои собственные дисциплинарные и контрольные процедуры в отношении внутренних вопросов. Например, ООН подготовила Правила о персонале и Положения о персонале и пересмотренном механизме рассмотрения внутренних споров и дисциплинарных вопросов, начинающихся с 1 июля 2009 года. Это создало двухуровневую судебную систему с судьями, работающими в Трибунале по спорам ООН и Апелляционном трибунале ООН: оба обязывающие решения.

Правопреемство

Правопреемство между международными организациями происходит, когда функции и (как правило) права и обязанности передаются из одной организации в другую. Это может происходить путем простой замены или поглощения, слияния, путем эффективного отделения части организации, путем простой передачи определенных функций из одной организации в другую. Это достигается соглашением и зависит от компетенции организации-преемника для выполнения функций, переданных таким образом прежней организации. Точные последствия такой последовательности будут зависеть от соответствующего соглашения между соответствующими сторонами. В общем, активы предшествующей организации будут отправляться в организацию-преемник, а также в архивы. Малколм Шоу отмечает, что до сих пор неясно, применяется ли то же правило к долгам.

Мне в 2010 году довелось поработать в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в качестве Личного представителя Председателя этой престижной международной организации. Мне довелось принять участие в наблюдении за выборами в 9 государствах-членах ОБСЕ, участвовать в составлении заявлений, решений этой организации. Принимал участие в организации и проведении семинара-конференции по вопросам электронного голосования в Вене с представителями более 40 государств-участников ОБСЕ. В течение целого ряда лет мне довелось принимать участие в ежегодных конференциях ОБСЕ по человеческому измерению, по правам человека.

Вопросы:

1. Могут ли полномочия международной организации быть признаны действительными, даже если такие полномочия прямо не закреплены в учредительных документах международной организации?
2. В каких случаях государство-участник международной организации несёт ответственность за действия международной организации?
3. Могут ли международные организации быть привлечены к ответственности в соответствии с национальным законодательством? Если да, то в каких случаях?

Литература:

1. J.E. Alvarez, *The Impact of International Organisations on International Law*, The Hague, 2016.
2. C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, 2nd edn, Cambridge, 2005.