

ФОРМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ УЩЕРБА В ПРАВООТНОШЕНИЯХ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ С УЧАСТИЕМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

Е.А. ВОРОБЬЕВА, аспирантка БГУ ©

В статье раскрываются понятие и сущность форм возмещения ущерба в рамках международно-правовой ответственности межправительственных организаций. Автор отмечает сложности, связанные с понятийно-категориальным аппаратом, существующие в международно-правовой литературе по исследуемой проблематике. В связи с этим особое значение имеет разработанный Комиссией международного права ООН Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года. В статье проанализированы конкретные формы возмещения ущерба, предложенные Комиссией в данном документе, – реституция, компенсация, сатисфакция. В связи с работой Комиссии над новым документом – Проектом статей об ответственности международных организаций в статье рассматривается возможность применения данных форм в правоотношениях ответственности с участием международных организаций. В результате проведенного исследования делается вывод о том, что работа Комиссии международного права ООН внесла определенную ясность в вопросы, связанные с определением форм возмещения ущерба в правоотношениях международно-правовой ответственности. Это значительно облегчает дальнейшую разработку данных вопросов в ракурсе их применения к международным организациям.

В случае нарушения международной организацией своих первичных обязательств, то есть совершения международно-противоправного деяния, между нарушившей организацией и потерпевшим субъектом возникают правоотношения ответственности, которые регулируются вторичными нормами (нормами права международной ответственности). Соответственно, у обоих субъектов появляется новый объем прав и обязанностей. У нарушившей организации появляются вторичные обязательства, одним из которых является обязательство возмещения причиненного ущерба, а у потерпевшего субъекта – вторичные права, одним из которых является право требования такого возмещения. В международном праве реализация возмещения ущерба происходит через определенные формы, которые в свою очередь различаются в зависимости от вида ответственности, в международно-правовой литературе они называются «формами ответственности». Комиссия международного права ООН (далее – КМП) при работе над темой международно-правовой ответственности называет их «формами возмещения ущерба».

В литературе не существует единства мнений относительно понятий видов и форм международно-правовой ответственности. Ю.В. Петровский,

пытаясь внести некоторую ясность в данный вопрос, отмечает, что вид ответственности – это понятие, определяющее общее содержание последствий международного правонарушения, их юридический характер. Форма ответственности – это способ осуществления ответственности в пределах определенного вида [1, с.157]. Большинство авторов выделяют два вида международно-правовой ответственности – материальную и политическую. Такое разделение поддерживают Г.И. Тункин, Д.Б. Левин, Ю.В. Петровский, Е.А. Шibaева, Л.А. Моджорян, В.А. Мазов. Материальная ответственность субъектов международного права наступает в случае нанесения материального ущерба. Политическая ответственность наступает в случае нарушения норм международного права, не влекущего за собой какой-либо материальный ущерб [2, с.134].

Необходимо отметить, что тема международно-правовой ответственности международных организаций достаточно мало освещена в юридической литературе. Самым неисследованным вопросом является именно реализация ответственности международных организаций. Имеющаяся информация содержится в основном в источниках советского периода. При этом, следует особо подчеркнуть, что тема реализации международно-

* Статья поступила в редакцию 10 июля 2007 года.

правовой ответственности международных организаций, если и затрагивается в литературе, то обычно исчерпывается несколькими абзацами о применимости к организациям тех видов ответственности, которые применимы к государствам – материальной и политической. Такой точки зрения придерживаются, в частности, В.А. Мазов, Е.А. Шибаева, Ю.М. Колосов. О конкретных формах ответственности говорится лишь в контексте ответственности государств. Этим, отчасти, и обуславливается актуальность настоящего исследования. В этой связи, целью данной статьи является освещение вопроса о том, какие же формы ответственности или формы возмещения ущерба применимы в правоотношениях международно-правовой ответственности с участием международных организаций.

Относительно форм международно-правовой ответственности в международно-правовой литературе существует полный терминологический хаос. Подразумевая, в принципе, одну и ту же суть определенных понятий, различные авторы используют для их обозначения совершенно разные термины. Так, Ю.М. Колосов называет формы возмещения материального ущерба репарациями, которые подразделяет на реституцию (восстановление состояния в том виде, в каком оно существовало в момент совершения действия) и денежную компенсацию. К формам политической ответственности он относит сатисфакцию [3, с.73–74]. Д.Б. Левин выделяет три формы ответственности: восстановление нарушенных прав, как материальных (репарации), так и нематериальных (реституция), сатисфакция и санкция [4, с.114]. Л.А. Моджорян к формам материального возмещения ущерба относит реституцию (восстановление первоначального положения) и репарации (денежная компенсация), к формам политической ответственности – сатисфакцию [5, с.152–153]. Г.И. Тункин все формы реализации ответственности называет санкциями [6, с.378–379].

Особое значение в этой связи имеет разработанный КМП Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года (ПСОГ). В данном Проекте Комиссия выделила три формы реализации ответственности или формы возмещения ущерба (реституция, компенсация, сатисфакция), разработала их четкие определения, установив соотношение данных форм между собой [7, с.37–38]. При этом санкции, которые большинство авторов относят к формам политической ответственности наряду с сатисфакцией, исключены КМП из ряда форм реализации ответственности. При разработке проблемы международно-правовой ответственности КМП сформулировала иную, новую концепцию понятия «санкции», наведя при этом определенный терминологический порядок

и в этом вопросе. В данном понимании ответственность, ее виды и формы отделены от санкций. Санкции в данном случае выступают как средства принуждения нарушителя выполнить возникшие в рамках правоотношений ответственности вторичные обязательства, и никак не являются самими этими обязательствами. Такое понимание санкций также отражено в работах И.И. Лукашука и В.А. Василенко [8, с.52–53]. На завершающем этапе работы КМП над Проектом статей об ответственности государств термин «санкции» в таком понимании был заменен на термин «контрмеры».

На сегодняшний день КМП работает над новым документом в рамках права международной ответственности – Проектом статей об ответственности международных организаций (далее – ПСОМО). Принимая во внимание тот факт, что при разработке нового документа КМП использует в качестве отправной точки ПСОГ, все три формы возмещения вреда рассмотрены также и в рамках ответственности международных организаций. Тем не менее, возникают определенные вопросы, которые необходимо прояснить относительно применения к организациям данных форм в той интерпретации, в которой они закреплены в ПСОГ. Рассмотрим подробнее формы возмещения ущерба, предлагаемые Комиссией в ракурсе их применения к международным организациям.

Реституция – это восстановление первоначального положения вещей, то есть положения, которое существовало до совершения международно-противоправного деяния. Такое определение является общепризнанным. Большинство авторов (например, И.И. Лукашук, Д.Б. Левин) относят к реституции как восстановление нарушенных прав нематериального характера, так и восстановление материальных ценностей в натуре [4, с.115].

КМП определяет реституцию как восстановление, насколько это возможно ситуации, которая существовала до совершения международно-противоправного деяния, если любые изменения, произошедшие при данной ситуации, могут быть отнесены к этому деянию [9, с.242]. Необходимо отметить, что в соответствии с концепцией определения данной формы возмещения ущерба, принятой КМП, к реституции относятся любые действия по восстановлению положения существующего до противоправного деяния кроме финансового возмещения вреда (его КМП определяет как компенсацию). КМП устанавливает четкое соотношение названных форм возмещения ущерба. В соответствии с данным соотношением, реституция является первой, приоритетной формой возмещения.

Примером осуществления реституции со стороны международной организации может служить

факт удовлетворения требований Либерии и Панама, которые они предъявили Международной морской организации (ИМО) в соответствии с Консультативным заключением Международного суда ООН (МС ООН), вынесенном по делу ИМО (*IMCO case*) в 1960 году. Данное дело было связано с формированием в рамках ИМО Комитета по безопасности мореплавания. Либерия и Панама имели право членства в данном Комитете, однако Ассамблея ИМО не включила их в состав Комитета [10, с.154]. Суд пришел к выводу, что Ассамблея ИМО нарушила положения статьи 28(а) Устава данной организации [10, с.171]. В связи с этим Либерия и Панама потребовали восстановления их права быть членами Комитета по безопасности мореплавания. Данное требование было удовлетворено.

КМП разделяет всю совокупность действий, относящихся к осуществлению реституции на материальную реституцию и юридическую реституцию. Безусловно, к международным организациям не могут быть применимы все формы материального восстановления нарушенных прав, применяемые к государствам (например, возврат территории, освобождение неправомерно арестованных лиц, освобождение неправомерно арестованного имущества). 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 [9, с.245]. Данная форма восстановления нарушенных прав также вполне применима к международным организациям. В таком случае осуществлением реституции со стороны организации может быть отмена или изменение, изданных внутри организации правовых актов (резолюций, положений), 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. В международно-правовой литературе возмещение вреда в денежном эквиваленте часто называют репарацией.

Так, Ю.М. Колосов отмечает, что в публично-правовых отношениях речь идет о репарациях, а в частно-правовых – о компенсации [3, с.76]. Термин «репарации» употребляют также и Д.Б. Левин, Л.А. Моджорян. Причем, Л.А. Моджорян понимает под репарацией не только финансовое возмещение вреда, но и возмещение в натуре [5, с.153], которое большинство авторов все же относят к реституции.

КМП определяет финансовое возмещение вреда именно как компенсацию, отмечая при этом, что компенсация представляет собой форму финансового возмещения вреда, причиненного международно-противоправным деянием, поскольку такой ущерб не возмещается реституцией [9, с.248].

Рассуждая о применении данной формы возмещения вреда в правоотношениях с участием международной организации, безусловно, можно утверждать, что организация способна как выплачивать, так и требовать денежную компенсацию. Однако здесь необходимо отметить некоторые особенности, которые можно разделить на две группы. Во-первых, особенности, касающиеся выплаты денежной компенсации со стороны организации (в случае, когда организация является ответчиком) и, во-вторых, особенности истребования самой организацией денежных выплат (в случае, когда организация является истцом).

В первом случае основная проблема связана с вопросом о возможности финансового возмещения ущерба международной организацией. То есть, считается ли такой возмещение принесенным самостоятельно организацией или же это возмещение, осуществляемое государствами-членами.

Большинство авторов считают, что международная организация не может самостоятельно возместить причиненный своими действиями, материальный ущерб. Так, Ю.М. Колосов отмечает, что в случае, когда претензии предъявляются к международной организации, ее способность нести материальную ответственность сомнительна, так как организация будет возмещать ущерб из своих фондов, которые складываются за счет средств государств-участников [3, с.248–249]. На наш взгляд, это не совсем обоснованное утверждение. 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. На наш взгляд, в случае необходимости возмещения материального ущерба, причиненного деянием самой организации говорить о возмещении этого ущерба государствами-членами можно лишь тогда, когда речь идет о целенаправленном выделении средств

государством-членом (или несколькими государствами-членами) на возмещение конкретного ущерба. Это может быть закреплено в соглашении, касающемся первичных обязательств организации, то есть быть оговорено до совершения организацией противоправного деяния. Либо уже после совершения международно-противоправного деяния, в силу того, что сама организация по каким-либо причинам не в состоянии возместить материальный ущерб, она может обратиться к государствам-членам. В остальных случаях организация самостоятельно должна возмещать материальный ущерб, причиненный ее действиями другому субъекту. При этом не имеет значения то, каким образом сформированы ее финансовые активы.

Здесь необходимо оговориться о том, что в данном случае речь не идет о проблеме ответственности государств-членов за деяния международной организации. Даже при возмещении государствами-членами материального ущерба, причиненного организацией, она все равно остается субъектом, несущим ответственность за совершение соответствующего международно-противоправного деяния. То есть все остальные формы возмещения причиненного ущерба и вообще все юридические последствия совершения данного противоправного деяния несет сама организация.

Во втором случае, когда ущерб причинен самой международной организацией, основной вопрос касается содержания ущерба, который организация может истребовать. В рамках Проекта статей об ответственности государств под материальным ущербом понимается любой, исчисляемый в финансовом исчислении ущерб, включающий в себя как ущерб, понесенный самим государством, так и ущерб его физическим или юридическим лицам, от имени которых государство предъявляет претензию в рамках дипломатической защиты [9, с.251]. Тот факт, что международная организация может требовать возмещения ущерба, причиненного ей самой (ее штаб-квартире, имуществу) не вызывает сомнений и, в принципе, является общепризнанным. Однако, можно ли применять к организациям данную концепцию ущерба в части, касающейся требования возмещения материальных убытков, причиненных физическим лицам. Вопрос о возможности организации требовать возмещения ущерба, причиненного именно агенту или его правопреемникам, является достаточно спорным.

Этот вопрос был подробно рассмотрен МС ООН в его Консультативном заключении по делу о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН от 11 апреля 1949 года (*Reparation case*) в связи с убийством израильскими экстремистами в Палестине посредника ООН в вооруженном конфликте между Израилем и арабскими государствами графа Бернадотта и других лиц.

В данном деле Суд должен был, прежде всего, ответить на вопрос может ли ООН как организация предъявить международный иск против де юре или де факто ответственного государства с тем, чтобы получить компенсацию за ущерб, причиненный: а) самой ООН, и б) пострадавшему во время исполнения служебных обязанностей агенту или его правопреемникам [11, с.175]. Относительно ущерба, причиненного ООН, Судом единогласно был дан положительный ответ. Суд также признал за ООН способность требовать ущерб, причиненный ее физическим лицам. При рассмотрении этого вопроса Суд прежде всего отмечал, что традиционное правило о дипломатической защите, осуществляемой государством не означает автоматически, что подобное правило не может сложиться в отношении международных организаций [11, с.181-182]. Далее Суд отмечал, что связь между государством и гражданином не может быть тождественной связи между организацией и ее служащим. Тем не менее, ущерб, о котором идет речь в данном деле, понесен агентом при реализации целей и функций организации. Поэтому, требуя возмещения ущерба, причиненного ее агенту, международная организация, прежде всего, представляет не агента, а защищает свои собственные интересы [11, с.182, 184]. Однако, относительно данного вопроса между членами Суда возникли серьезные разногласия, в результате чего к данному консультативному заключению были приложены пять особых мнений, в том числе и особое мнение советского юриста-международника, судьи МС ООН С.Б. Крылова.

Основная критика такой аргументации была отражена в особых мнениях судей Б. Паша, Г. Хэкворса и С.Б. Крылова. Они сочли такие аргументы Суда неубедительными и «странными» [12, с.198-199]. В частности, С.Б. Крылов отмечал, что в данном случае Суд пытается создать новую международную норму – норму о функциональной защите, которая неизвестна международному праву и конкурирует с нормой о дипломатической защите. В связи с этим международная организация может предъявлять иск о возмещении ущерба, причиненного агенту только с согласия государства его гражданства [13, с.217-219].

Судья А. Альварес, который был согласен с решением Суда и признавал, что организация имеет право предъявлять иск об ущербе, причиненном ее агенту, также вынес особое мнение, в котором комментировал вопрос о соотношении права ООН предъявлять иск об ущербе, причиненном агенту с правом государства гражданства такого агента, требовать причиненный данному агенту ущерб. Он отмечал, что организация должна иметь приоритетное право предъявлять претензии в такой ситуации. Если она этого

не сделала, такой иск может предъявить государство гражданства [13, с.191].

Анализируя высказывания и аргументы членов МС ООН, предоставивших особое мнение по данному делу, отметим, что основная критика решения МС ООН содержалась в особом мнении судьи С.Б. Крылова. Можно утверждать, что это связано, отчасти, с политическими реалиями того времени. Несмотря на то, что все судьи МС выступают в личном качестве, а не как представители своих государств, вряд ли можно предположить, что советский юрист-международник мог озвучивать свою собственную точку зрения. На наш взгляд, Суд абсолютно справедливо дал положительный ответ на поставленный перед ним вопрос, аргументируя его, в частности, тем, что осуществляя порученные ему миссии, агент не должен и не может в опасных ситуациях, складывающихся в ходе выполнения таких поручений полагаться только на свое государство, так как он должен быть независимым, выполняя свою миссию. Независимо от того, гражданином какого государства он является, выполняя свои обязанности, он должен знать, что он находится под защитой организации [11, с.183–184]. Таким образом, можно согласиться с мнением судьи А. Альвареса и принять во внимание его комментарии при разработке Проекта статей об ответственности международных организаций.

Сатисфакция является формой возмещения нематериального вреда. Большинство авторов относят сатисфакцию к формам возмещения политической ответственности, хотя некоторые авторы отождествляют понятия политической и моральной ответственности. Так, Ю.М. Колосов отмечает, что в публично-правовых отношениях речь идет о сатисфакции, а в частно-правовых – о моральном удовлетворении [3, с.76]. Авторы, исследующие проблему ответственности международных организаций, сходятся в мнении о том, что политическая ответственность, как вид ответственности, и сатисфакция, как форма политической ответственности, безусловно может применяться к международным организациям. Такой точки зрения придерживаются Ю.М. Колосов [3, с.248] и Е.А. Шibaева [15, с.75]. 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 рассмотренного выше дела о возмещении ущерба, понесенного на службе в ООН. В данном случае, кроме материального ущерба, ООН требовала от Израиля принесения официальных извинений и продолжения розыска и наказания преступников [2, с.133].

КМП четко определяет, что сатисфакция как форма возмещения вреда может потребоваться в случаях, когда ущерб не может быть полностью компенсирован реституцией или компенсацией [9, с.269]. На наш взгляд, это не совсем понятное условие. Даже в случае, когда была осуществлена реституция и компенсация, потерпевшие государство или международная организация должны иметь право потребовать официальных извинений или осуществления сатисфакции в какой-либо иной из перечисленных выше форм.

С учетом изложенного можно сделать следующие выводы.

Работа Комиссии международного права над вопросом международно-правовой ответственности внесла некоторую ясность в вопросы, связанные с определением форм возмещения ущерба в правоотношениях международно-правовой ответственности. Появилась некая упорядоченность в терминологии, что значительно облегчает детальную разработку данных вопросов в ракурсе их применения к международным организациям.

Можно выделить три формы возмещения ущерба в правоотношениях международно-правовой ответственности с участием международных организаций. Формы возмещения *материального* ущерба: **реституция и компенсация**. Форма возмещения *нематериального* ущерба: **сатисфакция**. В большей части, положения, связанные с данным вопросом, принятые КМП в отношении государств могут быть закреплены и в готовящемся Проекте статей об ответственности международных организаций. Тем не менее, необходимо четко отражать в новом проекте указанные выше особенности и специфику применения данных положений к международным организациям.

ЛИТЕРАТУРА

1. Петровский, Ю.В. О политической ответственности государств / Ю.В. Петровский // Советский ежегодник международного права 1970. 1972. С. 157–166.
2. Шibaева, Е.А. Правовой статус межправительственных организаций / Е.А. Шibaева. М.: Юридическая литература, 1972. 175 с.

3. Колосов, Ю.М. Ответственность в международном праве / Ю.М. Колосов. М.: Юридическая литература, 1975. 255 с.
4. Левин, Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве / Д.Б. Левин. М.: Международные отношения, 1966. 152 с.
5. Моджорян, Л.А. Ответственность в современном международном праве / Л.А. Моджорян // Советский ежегодник международного права 1970. 1972. С. 143–153.
6. Тункин, Г.И. Теория международного права / Г.И.Тункин. М.: Зерцало, 1970. 397 с.
7. Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. // Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии: док. ООН: А/56/10. Нью-Йорк: ООН, 2001. С. 26–46.
8. Василенко, В.А. Международно-правовые санкции / В.А.Василенко. Киев: Вища школа, 1982. 230 с.
9. Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 г. со смежными комментариями // Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят третьей сессии: док. ООН: А/56/10. Нью-Йорк: ООН, 2001. С. 46–379.
10. Constitution of the Maritime safety committee of the Intergovernmental maritime consultative organization: advisory opinion of 8 June 1960 // International Court of Justice reports. The Hague, 1960. P.150-172.
11. Reparation for injuries suffered in the service on the United Nations: advisory opinion of 11 April 1949 // International Court of Justice reports. Leyden, 1949. P.174-189.
12. Dissenting opinion by Judge Hackworth // International Court of Justice reports. Leyden, 1949. P. 106–204.
13. Dissenting opinion by Judge Krylov // International Court of Justice reports. Leyden, 1949. P. 217–219.
14. Individual opinion by Judge Alvarez // International Court of Justice reports. Leyden, 1949. P. 190–192.
15. Шибаева, Е.А. Международные организации – субъекты международного права особого рода // Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций / Е.А. Шибаева, М.Поточный. М., 1988. Гл.VII. С. 56–76.

SUMMARY

The concept and the nature of the forms of damage compensation within the framework of international and legal responsibility of intergovernmental organizations are uncovered in the article. The author points out some difficulties connected with conceptual-categorical machinery that exists in international-legal literature within the framework of the given problem. As a result of this the draft articles on the responsibility of states for internationally illegal actions developed by the UN International Law Commission in 2001 have particular importance. Specific forms of damage compensation suggested by Commission in this document (such as restitution, compensation and satisfaction) are analyzed in this article. The possibility of applying these forms in the legal relationships of responsibility with the participations of international organizations is examined in the article in connection with the work of Commission on a new document (the draft of articles on the responsibility of international organizations). As a result of a research carried out a conclusion is made regarding the fact that the work of UN International Law Commission on the problem of international and legal responsibility has clarified the question dealing with the definition of the forms of damage compensation in the legal relationships of international legal liability. This makes it considerably easier to examine these questions in details from the point of view of their application to international organizations. It is necessary to take into account some peculiarities of such application at the same time.