

ГОЛОСА МОЛОДЫХ

Ответственность международных организаций и Международный Суд ООН

*Гуласарян А.С.**

В связи с признанием возможности возложения на международную организацию международно-правовой ответственности определенный интерес представляет вопрос о международно-правовых средствах рассмотрения споров, когда субъектом этой ответственности является международная организация. Следует, однако, отметить, что Международный Суд ООН как главный судебный орган ООН не обладает компетенцией рассматривать дела, сторонами по которым выступают международные организации. Вместе с тем, это не лишает Международный Суд ООН права выдавать консультативные заключения, а также прибегать к процедуре межгосударственного разбирательства в качестве косвенного способа призвания международных организаций к ответственности.

Все это настойчиво свидетельствует о необходимости более детального исследования данного вопроса не только на теоретическом уровне, но и в практическом плане. С этой целью в статье предпринимается попытка проиллюстрировать весьма важную роль, которую Международный Суд ООН играл и продолжает играть в вопросах, относящихся к ответственности международных организаций.

Ключевые слова: международные организации; международно-правовая ответственность; Международный Суд ООН; консультативные заключения; призвание к ответственности.

* Гуласарян Артур Сергеевич – аспирант кафедры международного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). intlaw777@gmail.com.

Когда профессор К. Иглтон опубликовал свою новаторскую статью под названием «Международная организация и право ответственности» в 1950 г.¹, буквально спустя год после консультативного заключения Международного Суда ООН «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН», тема ответственности международных организаций рассматривалась полностью в качестве теоретической, а не практической проблемы международного права. Даже в конце 1950-х гг. Г. Амадор, специальный докладчик по теме ответственности государств в Комиссии международного права ООН в период с 1955 по 1961 г., едва ли мог сказать более по этой теме в своей статье, опубликованной в Сборнике трудов Гаагской академии международного права (*Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*)².

Вместе с тем роль и функции международных организаций резко возросли в течение последней половины XX века. Сегодня, в начале XXI века, международные организации, в действительности, играют жизненно важную роль в каждой сфере деятельности нашего взаимозависимого глобального сообщества, а их число достигает 1700³. Такая цифра беспрецедентна и наглядно показывает как значимость негосударственных акторов в международных делах, так и потребность в институциональном управлении глобальными проблемами. Следовательно, представляется неизбежным и обязательным рассмотрение с позиции международного права норм и принципов, регулирующих ответственность международных организаций, дабы обеспечить их подотчетность (“accountability”). В этом отношении Институт международного права (*Institut de Droit international*) на своей Лиссабонской

¹ См.: Egleton C. *International Organization and the Law of Responsibility* // *RdC*. Vol. 76 (1950). P. 319-423.

² См.: Garcia Amador F. *State Responsibility, Some New Problems* // *RdC*. Vol. 94 (1958). P. 365-487.

³ Межправительственные организации стали разрастаться быстрее национальных государств со времен Второй мировой войны. Их количество возросло в следующей последовательности: в 1909 году насчитывалось 37 организаций; в 1956 – 132 организации; в 1960 году – 154 организации; в 1964 году – 179 организаций; в 1968 году – 229 организаций; в 1972 году – 280 организаций; в 1976 году – 252 организации; в 1981 году – 337 организации; в 1984 году – 365 организации; в 1985 году – 378 организации; в 1986 году – 369 организаций; в 1990 году – 293 организации; в 1991 году – 297 организаций; См.: Saur de Gruyter. *Yearbook of International Organizations* (6 vols). *Union of International Associations*. 47th ed. 2010. Appendix 3. Table 1a.

сессии в 1995 г. провел очень любопытное исследование⁴. Ассоциация международного права (ИЛА) также учредила Комитет по ответственности международных организаций в 1996 г., который в период с 1996 по 2004 гг. принял ряд резолюций и докладов по вопросам ответственности таких организаций⁵.

В 2000 г. на своей 52-й сессии Комиссия международного права постановила включить тему «Ответственность международных организаций» в свою долгосрочную программу⁶. В резолюции 56/82 от 12 декабря 2001 г. Генеральная Ассамблея просила Комиссию начать работу над данной темой. В 2002 г. на 54-й сессии КМП, была учреждена Рабочая группа по теме ответственности международных организаций. Председателем Рабочей группы и Специальным докладчиком по данной теме был назначен итальянский ученый Джорджио Гая. Специальным докладчиком в период с 2003 по 2011 годы было представлено вниманию Комиссии восемь докладов по теме ответственности международных организаций. Рабочей группой также были рассмотрены комментарии и замечания, полученные от правительств и международных организаций. В соответствии со статьей 23 своего Положения Комиссия в 2011 году рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН принять Проект статей к сведению и одобрить его в своей резолюции, а в дальнейшем рассмотреть возможность разработки конвенции на основе Проекта статей⁷.

В связи с признанием возможности возложения на международную организацию международно-правовой ответственности определенный интерес представляет вопрос о международно-правовых средствах рассмотрения споров, когда субъектом этой ответственности является международная организация. Необходимо более детальное исследование данного вопроса не только на теоретическом уровне, но и в практическом плане для глобального сообщества в целом. С этой целью в статье

⁴ The Legal Consequences for Member States of the Non-Fulfillment by International Organizations of Their Obligations Toward Third Parties // *Annuaire de l'Institut de Droit international*. 1995. Vol.66. P. 249 и далее.

⁵ См. Reports and Resolutions of the International Law Association on Accountability of International Organizations (1996-2004). URL: <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/9>.

⁶ См.: Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят второй сессии: док. ООН А/55/10. Нью-Йорк: ООН, 2000. С. 338.

⁷ См.: Сайт Комиссии международного права ООН. URL: http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_11.htm (дата обращения 10 июня 2012 г.).

предпринимается попытка проиллюстрировать весьма важную роль, которую Международный Суд ООН играл и продолжает играть в вопросах, относящихся к ответственности международных организаций.

Следует, однако, отметить, что Международный Суд ООН не обладает компетенцией рассматривать дела, сторонами по которым выступают международные организации. Вместе с тем, это не лишает Международный Суд ООН права выдавать консультативные заключения по любому юридическому вопросу, по запросу любого учреждения, уполномоченного делать такие запросы самим Уставом Объединенных Наций или согласно этому Уставу, а также прибегать к процедуре межгосударственного разбирательства в качестве косвенного способа призвания международных организаций к ответственности. Все это позволяет говорить о наличии косвенного механизма реализации ответственности международных организаций в рамках МС ООН.

В случаях, когда международные организации совершают противоправные деяния и такие деяния присваиваемы этим организациям, они влекут международную ответственность таких организаций. Международный Суд ООН недвусмысленно признал в своем консультативном заключении в деле «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН» 1949 г., что Организация Объединенных Наций обладает международной правосубъектностью, а также обладает «способностью предъявлять претензию к одному из своих членов, который причинил ей ущерб путем нарушения своего международного обязательства в отношении нее»⁸. В таком случае, когда члены или третьи стороны, внешние по отношению к международной организации и обладающей своей собственной международной правосубъектностью, отличной от правосубъектности ее членов, несут ущерб или убытки в результате противоправных действий такой организации, эти члены или третьи стороны наделяются способностью предъявлять претензию к организации как таковой.

Первой правовой процедурой, с помощью которой государства-члены или третьи стороны могут призвать к ответственности международные организации является использование консультативных заключений Международного Суда ООН. Однако, только Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности ООН могут запрашивать консультативные заключения «по любому юридическому вопросу» (Статья 96, пункт 1 Устава ООН); «другие органы и специализированные учреждения ООН,

⁸ Консультативное заключение «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН» от 11 апреля 1949 г. // ICJ Reports. 1949. P. 174 et seq., 180.

которые в любой момент могут быть наделены таким правом Генеральной Ассамблеей, могут запрашивать консультативное заключение только «по юридическим вопросам, возникающим в пределах их сферы деятельности» (Статья 96, пункт 2 Устава ООН). Таким образом, совершенно понятно, что по крайней мере с позиции *de lege lata* Устава ООН и Статута Международного Суда ООН, государства-члены или третьи стороны (например, государства-не-члены, индивиды или частные юридические лица), внешние по отношению к международным организациям не обладают правом запрашивать консультативное заключение Международного Суда ООН. С позиции *de lege ferenda* существуют различные предложения по внесению ряда изменений в этом отношении, однако, похоже, превалируют негативные взгляды⁹.

Однако, по существу, Международный Суд ООН рассматривал вопрос об ответственности международных организаций или, точнее, вопрос о противоправности некоторых актов международных организаций в ряде консультативных заключений. Дела «О формировании Комитета по безопасности на море Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО)» 1960 г. и «О некоторых расходах ООН» 1962 г. могут служить примерами такого рода. В своем консультативном заключении в деле «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» 1971 г. Международный Суд ООН, с одной стороны, счел, что «он не обладает полномочиями по пересмотру решений в судебном порядке (*judicial review*) или апелляционными полномочиями в отношении резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности ООН»¹⁰. С другой стороны, Суд заявил: «Тем не менее Суд, выполняя свою судебную функцию и учитывая, что эти возражения были выдвинуты, рассматривает их до определения юридических последствий, вытекающих из этих резолюций»¹¹. Из подготовительных материалов (*travaux préparatoires*) Устава ООН, особенно из факта

⁹ См.: например, Bowett D. The Court's Role in Relation to International Organizations // V. Lowe and M. Fitzmaurice (eds.). Fifty years of the International Court of Justice, Essays in Honour of Sir Robert Jennings. Cambridge University Press. 1996. Vol. II. P. 188-192.

¹⁰ Консультативное заключение «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» от 21 июня 1971 г. // ICJ Reports. 1971. P.16 et seq., 45.

¹¹ Ibid.

о том, что поправка, предложенная Бельгией, которая предусматривала наделение Международного Суда ООН полномочием осуществлять нечто вроде «судебного пересмотра» решений Совета Безопасности ООН и которое было отклонено на Сан-Франциской конференции в 1945 г., можно сделать вывод о том, что Международный Суд ООН в целом не обладает полномочием по «пересмотру в судебном порядке» актов других органов ООН»¹². Вместе с тем, Международный Суд ООН фактически рассматривал и будет рассматривать, если потребуется, вопрос об ответственности международных организаций «выполняя свою судебную функцию». В этом отношении представляется весьма важным проведение различий между «судебным пересмотром» и «судебной функцией» Международного Суда ООН¹³.

Второй правовой процедурой, применяемой государствами-членами или третьими сторонами для призвания ответственности международных организаций является использование межгосударственного разбирательства в Международном Суде ООН в качестве метода или инструмента для призвания к ответственности международных организаций косвенным образом. В таком случае заявители – государства-члены или третьи стороны (государства-не-члены), которые пытаются призвать к ответственности международные организации, могут в процессе изложения доводов заявить о том, что некоторые акты или решения международных организаций являются противоправными и/или недействительными *ab initio*. Такое изложение доводов приводилось в деле «Касающееся опротестования юрисдикции Совета ИКАО» в 1971 г.¹⁴, а также в деле «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби»¹⁵. В последнем деле один из спорных вопросов состоял в том, может ли Международный Суд ООН рассматривать юридическую

¹² Watson G. Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court // Harvard International Law Journal. Vol. 34 (1993). P. 1-45.

¹³ Commentary by Professor Vera Gowlland-Debbas // Peck C. and Lee R. (eds.). Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice: Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court. Martinus Nijhoff Publishers, 1997. P. 257-258.

¹⁴ Решение «Касающееся опротестования юрисдикции Совета ИКАО» от 18 августа 1971 г. // ICJ Reports. 1972. P. 46 et seq.

¹⁵ Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» (Временные меры) от 14 апреля 1992 г. // ICJ Reports. 1992. P. 3 et seq.; Решение «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным

действительность Резолюции Совета Безопасности 748 (1992), которая была принята в соответствии с Главой VII Устава ООН. Международный Суд ООН разъяснил свою позицию по этому вопросу еще в предыдущих делах следующим образом: «Суд придерживается мнения, что тот факт, что какой-либо вопрос находится на рассмотрении Совета Безопасности, не должен мешать его рассмотрению Судом и что оба разбирательства могут развиваться *pari passu*» (Дело, касающееся военных и военного характера действий в Никарагуа и против Никарагуа 1984 г.)¹⁶, и что Суд не видит «никакого несоответствия в одновременном выполнении соответствующих функций Международным Судом и Советом Безопасности ООН» (Дело, касающееся дипломатического и консульского персонала США в Тегеране 1980 г.)¹⁷. Общеизвестно, что Международный Суд ООН выполняет свою собственную «судебную функцию» отдельно от политических органов международных организаций, включая Совет Безопасности ООН, но не полностью ясно, применим ли этот принцип также к юридически обязательным решениям Совета Безопасности ООН в соответствии с Главой VII Устава ООН.

Сегодня обсуждаются различные перспективы по расширению роли Суда, и некоторые из них имеют непосредственное отношение к роли Международного Суда ООН по отношению к международным организациям¹⁸. Выдвигаются два основных предложения: расширение практики вынесения консультативных заключений либо предоставление ООН, специализированным учреждениям процессуальной правоспособности выступать в качестве истца или ответчика в суде (*locus standi*). Некоторые идут еще дальше и ставят вопрос о необходимости наделения Международного Суда ООН правом пересмотра в судебном порядке (*judicial review*) решений международных организаций.

А. Гросс считал, что консультативные заключения обладают меньшей юридической силой, чем в аналогичных ситуациях обладают

инцидентом в Локерби» (Предварительные возражения) от 27 февраля 1998 г. // ICJ Reports. 1998. P. 9 et seq.

¹⁶ Решение «Дело, касающееся военных и военного характера действий в Никарагуа и против Никарагуа» от 26 ноября 1984 г. // ICJ Reports. 1984. P. 392 et seq., 433.

¹⁷ Решение «Дело, касающееся дипломатического и консульского персонала США в Тегеране» от 24 мая 1980 г. // ICJ Reports. 1980. P. 3 et seq., 21.

¹⁸ Thirlway H.W. *Advisory Opinions of International Courts* // Bernhardt R. (ed.). *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam. 1981. Vol. 1. P. 4-9. Позиции государств о роли Суда содержатся в следующих документах: U.N. Doc. A/RES/2723(XXV) (1970), а также U.N. Doc.: A/8382, 26 session (1971), paras. 263-305.

решения по спорным делам¹⁹. Другие же авторы (К.Кейт, Д.Прапад, М.Померанс) полагают, что по своему общему влиянию на международное право консультативные заключения Международного Суда мало чем отличаются от его решений²⁰. Высказывается даже мнение, что консультативные заключения играют большую роль в развитии международного права, чем решения, поскольку первые зачастую касаются основополагающих принципов и норм, а вторые – конкретных вопросов²¹.

В западной международной литературе, в частности К. Иглтоном²², консультативные заключения рассматривались в качестве возможности косвенного рассмотрения Международным Судом ООН споров, сторонами в которых являются государства и международные организации. Данная точка зрения была подвергнута резкой критике в международно-правовой литературе советского периода. Так, Е.А. Шибаева полагала, что «Международная организация согласно Статуту Международного Суда ООН не может быть стороной по делу, рассматриваемой этим органом»²³.

Современная трактовка сводится к тому, что, как правило, если в конкретном договоре нет формулировок, требующих от сторон запрашивать консультативное заключение, которое будет носить для сторон договора обязательный характер, то консультативное заключение не будет иметь обязательной силы²⁴. Техника придания консультативным заключениям Суда исключительно обязывающего характера в порядке *prima facie*, в форме предоставления сторонам возможности признавать за заключениями соответствующий характер в отдельном документе, стала общепринятой: их использование было предвидено в разделе 30 Конвенции ООН о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г.²⁵ Эта тех-

¹⁹ Gros A. Concerning the Advisory Role of the International Court of Justice // Friedmann W., Henkin L., Lissitzyn O. (eds.). *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Philip Jessup*. New York, 1972. P. 315.

²⁰ Keith K. *The Extent of the Advisory Jurisdiction of the ICJ*. Leyden, 1971; Pratap D. *The Advisory Jurisdiction of the ICJ*. Oxford, 1972; Pomerance M. *The Advisory Jurisdiction of the International Court in the League and UN Eras*. Baltimore, 1973.

²¹ Friedmann W. *The Changing Structure of International Law*. London, 1964. P.371.

²² Eagleton C. *Op.cit.* P. 414.

²³ Шибаева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юридич. лит., 1972. С. 136.

²⁴ Mohamed Sameh M. Amr, *The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations*. Leiden, 2003. P.110.

²⁵ См., например: Конвенцию ООН о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г. // UN. Treaty Series. Vol. I. P. 15; См. Ago R. *Binding Advisory Opinions of the ICJ* // American

ника используется в различных договорах о привилегиях и иммунитетах, соглашениях о штаб-квартирах²⁶, и других соглашениях ООН, разумеется, в качестве части системы, на основании которой Суд пересматривает решения Административных трибуналов.

Во всех упомянутых делах «обязывающий» характер консультативных заключений вытекает не из заключения и Статута Суда, а из некоторых других документов – будь-то международный договор, Статут Административного трибунала, или Положения и правила о персонале (Staff Rules and Regulations)²⁷. Правовые основания таких «обязывающих» консультативных заключений были сформулированы в практике Международного Суда ООН. Так, в Консультативном заключении «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г.²⁸. Международный Суд занял позицию, в соответствии с которым Устав Международной организации труда (МОТ), выступающий в качестве предмета спора в деле является не более чем «нормой поведения для Исполнительного совета, нормой, определяющей действия, которые должны предприниматься на основании этого консультативного заключения»²⁹, а другом Консультативном заключении «Заявление о пересмотре решения №158 Административного трибунала ООН» от 12 июля 1973 г. пришел к выводу, что может выносить консультативные заключения, которые способны функционально обязывать стороны³⁰. Таким образом, абстрактно, такая техника может быть использована и в других документах.

Целесообразность такого расширения, однако, весьма сомнительна³¹, поскольку давно назрела необходимость предоставления непосред-

Journal of International Law. Vol. 85 (1991). P. 445-8.

²⁶ Ago R. Op.cit. P.439.

²⁷ Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court, p. 682; Bacot G. Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la CPIJ et de la CIJ // Revue Générale de droit international Public. Vol. 84 (1980). P. 1027; Ago R. Op.cit. P. 440-442.

²⁸ Консультативное заключение «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г. // ICJ Reports. 1956. P. 77.

²⁹ Консультативное заключение «Решения Административного трибунала МОТ, касающиеся жалоб в отношении ЮНЕСКО» от 23 октября 1956 г. // ICJ Reports. 1956. P. 84.

³⁰ Консультативное заключение «Заявление о пересмотре решения №158 Административного трибунала ООН» от 12 июля 1973 г. // ICJ Reports. 1973. P. 166.

³¹ Ago R. Op.cit. P. 449-451; Dominicé Ch. Le Reglement juridictionnel du contentieux externe des organisations internationales // Virally M. Le droit International au Service

ственной процессуальной правоспособности международным организациям. Как правильно замечал судья МС ООН Аго, «неодинаковый подход [между государствами и ООН] мог бы иметь смысл в том случае, когда международные организации еще не были активными участниками в международной жизни в качестве обособленных субъектов права со своими собственными интересами и правами, отличных от прав и интересов государств, образующих международные организации... Может ли такая дифференциация быть оправдана сегодня, когда стало банальностью для международных организаций и государств быть сторонами на равных основаниях в спорах, касающихся толкования и применения двухсторонних соглашений, а также общих конвенций?»³².

Вопрос о праве международных организаций быть стороной по делу в Международном Суде ООН возник еще в Вашингтонском комитете юристов Объединенных Наций, заседавшем в апреле 1945 года. Предложение о предоставлении «международным публичным организациям» такого права было внесено представителем Венесуэлы. Но это предложение, как и предложение Франции о праве организаций запрашивать консультативное заключение Международного Суда, было отклонено Комитетом. Последний предоставил Международному Суду лишь право запрашивать и получать от «международных публичных организаций» информацию³³. Этот вопрос вновь возник на Конференции в Сан-Франциско и на сей раз Комитет IV-1 отклонил предложение Венесуэлы, поддержанное представителем Бразилии, согласно которому на Международный Суд возлагалась обязанность рассматривать споры не только между государствами, но и между организациями³⁴. Отрицательно Комитет IV-1 решил вопрос и о праве запроса международными организациями консультативного заключения. Хотя позднее указанное решение было изменено в связи с тем, что Комитет II-2 предоставил международным организациям такое право. И как известно, они пользуются им с согласия Генеральной Ассамблеи³⁵.

В 1950-е гг. группа юристов стала поднимать проблемы, касающиеся государствоцентрических пределов МС ООН. В 1954 г. Институт

de la Paix, de la justice et du Développement. Paris, 1991. P. 234.

³² Ago R. *Op.cit.* P. 450.

³³ Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М.: Изд-во ИМО, 1960. С. 212.

³⁴ Documents of the UN Conference on International Organizations. London/New York: United Nations Information Organization. 1945. Vol. XIII. P. 480.

³⁵ Documents of the UN Conference on International Organizations. *Op.cit.* P. 233-235.

международного права (Institut de Droit International) выразил озабоченность относительно неспособности международных организаций вместе с большинством государств-членов ООН или членом МС ООН выступать в качестве ответчиков в Суде³⁶. Ассоциация международного права (International Law Association) в 1956 г. предложила поправку к Статуту МС ООН, в соответствии с которой ООН и ее специализированные учреждения наделяются способностью выступать в суде в спорных делах³⁷.

В 1977 г. Госдепартамент США в ответ на резолюцию Сената 78 (9 мая 1974 г.) подготовил исследование о расширении доступа к МС ООН индивидов, корпораций, неправительственных организаций и региональных организаций по делам, затрагивающих вопросы международного права. В докладе подчеркивается, что расширение доступа к Суду позволит увеличить вклад Суда в развитие международного права путем содействия достижению «единообразия при толковании и применении международного права»³⁸.

Профессор Кэмбриджского университета сэра Э.Лаутерпахта доказывал, что международные организации должны обладать правом предъявления претензий в МС ООН. В частности, он указывал, что в тех случаях, когда международная организация выступает в качестве ответчика в конкретном деле, как например, в деле об ответственности, осуществление Международным Судом ООН спорной юрисдикции может оказаться сугубо необходимым, поскольку будет затрагивать спор вокруг международного права. Как он пояснял: «Несмотря на то, что права и обязанности международных организаций, разумеется, могут быть урегулированы каким-либо конкретным соглашением *ad hoc* по разрешению споров с участием международных организаций... Должны быть внесены изменения в Статью 34 Статута МС ООН с тем, чтобы международные организации более не отстранялись *a priori* от участия в работе по разрешению споров по существу в таком Суде»³⁹.

³⁶ Etude des amendements à apporter au Statut de la Cour internationale de Justice//Annuaire de l'Institut de Droit international. 1954. Vol.45. P.298. Para 6.

³⁷ Report of the 47th Conference of ILA, Dubrovnik, London. Publication of International Law Association (ILA), London, 1957. P. 104.

³⁸ Widening Access to the International Court of Justice // Digest of United States Practice in International Law. Washington, D.C.: Office of the Legal Adviser, Department of State. 1976. P. 653.

³⁹ Lauterpacht E. Aspects of the Administration of International Justice. Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991. P. 66

Сэр Дж.Фицморис отмечал, что «существуют веские доводы, хотя и они не порочны», в пользу того, чтобы международные организации выступали в качестве сторон процесса. Писав об этом в 1976 г., он подчеркивал, что «есть вероятность того, что будь Статут МС ООН разработан на протяжении последних, например, двадцати лет, а не полутора века, действующий пункт 1 Статьи 34 Статута МС ООН, хотя непременно и не охватывал бы международные организации в том смысле, что касается наделения их правами участников процесса, то по крайней мере не был бы разработан таким образом, чтобы их отстранить»⁴⁰.

В последнее время признанный авторитет по Международному Суду ООН Ш. Розенне, автор многочисленных монографий по Международному Суду ООН, разъяснял, почему, несмотря на многочисленные предложения, ничего не было сделано для обеспечения реформы. Признавая, что хотя и существовала практическая необходимость в процессуальной правоспособности ООН, вместе с тем он полагал, что отсутствие реформы можно было бы объяснить отсутствием политической воли⁴¹. Аналогичной позиции придерживается и бывший судья Международного Суда ООН В.С. Верещетин, полагая, что данный процесс сопряжен с множеством проблем, в том числе и политического характера⁴².

Статья 69 Статута МС ООН предусматривает, что внесение изменений в Статут МС ООН аналогичен по своей процедуре внесению поправок в Устав ООН. Суд имеет право предлагать поправки к Статуту МС ООН, какие он признает необходимыми, сообщая их письменно Генеральному Секретарю для дальнейшего рассмотрения сообразно с правилами, изложенными в статье 69 Статута⁴³.

Суд может в случае необходимости рассматривать и решать вопрос о действительности резолюций, актов и решений органов международных организаций в ходе вынесения решений в делах спорного характера или при вынесении консультативных заключений. Это согласуется

⁴⁰ Fitzmaurice G. *Enlargement of the Contentious Jurisdiction of the Court* // Gross L. (ed.). *The Future of the International Court of Justice*. New York, 1976. Vol. I. P. 479.

⁴¹ Rosenne Sh. *Op.cit.* P. 632-633.

⁴² Верещетин В.С. *Международный суд ООН на новом этапе* // Московский журнал международного права. 2002. № 2. С. 74-85.

⁴³ Статья 70 Статута МС ООН // Сайт Международного Суда ООН. URL: <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0> (дата обращения 10 июня 2012 г.).

с тем, что Суд в своей практике до сих пор предоставляет таким органам привилегию на изначальную презумпцию законности⁴⁴.

Однако, как отметил Суд в своем Консультативном заключении «Определенные расходы ООН» от 20 июля 1962 г.⁴⁵, сказанное не означает предоставление государствам-членам непосредственного права на оспаривание действительности актов органов ООН.

Вышеприведенное дело о предоставлении Суду непосредственного права судебного пересмотра опирается на три принципа. Первый – общий тезис о том, что в большинстве демократических обществ, правительственные (нередко и законодательные) акты могут быть пересмотрены действующими судами с тем, чтобы гарантировать, что они действительны согласно конституции. И если подобное состояние дел воспринимается как желаемая модель в демократической системе, следует поставить вопрос: а почему бы и не в ООН? Второй принцип состоит в том, что с прекращением холодной войны неясный политический баланс в соперничестве Востока-Запада изменился настолько, что Совет Безопасности ООН в настоящее время может осуществлять свои функции без системы политического или правового контроля⁴⁶. Третий принцип заключается в том, что в тех случаях, когда подобные органы не являются пленарными, государства, не представленные в них должны располагать необходимыми средствами, чтобы гарантировать, что осуществляемая от его имени деятельность конституциона⁴⁷. Эта проблема еще более усугубляется недавним постановлением Международного Суда ООН «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным

⁴⁴ Например, Консультативное заключение «Определенные расходы ООН» // ICJ Reports. 1962. P. 168; Консультативное заключение «Юридические последствия для государств, вызываемые продолжающимся присутствием Южной Африки в Намибии (Юго-Западная Африка) вопреки резолюции 276 (1970) Совета Безопасности» // ICJ Reports. 1971. P.22; Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» // ICJ Reports. 1992. P. 3, para. 42.

⁴⁵ Консультативное заключение «Определенные расходы ООН» от 20 июля 1962 г. // ICJ Reports. 1962. P. 168.

⁴⁶ Bedjaoui M. Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité // Nouveaux itinéraires en droit: Hommage à François Rigaux. Brussels, 1993. P. 72-75.

⁴⁷ См.: Gross L. Voting in the Security Council and the PLO // American Journal of International Law. Vol. 70 (1976), P. 470-471; Osieke E. The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations // American Journal of International Law. Vol. 77 (1983). P. 250-251.

инцидентом в Локерби», в котором Суд полагает, что решение Совета Безопасности не только носит обязывающий характер, но благодаря статье 103 имеет преимущественную силу над любым другим договорным обязательством⁴⁸.

Существуют лишь некоторые свидетельства того, что в настоящее время постоянные члены Совета Безопасности ООН готовы рассматривать возможность судебного пересмотра: западные государства могут усматривать в этом помеху, в равной степени ни Россия, ни Китай не проявляют доверия к Суду. Но в перспективе долгосрочных интересов ООН такая идея заслуживает внимания.

Возражения о том, что это может вызвать сомнения Суда в отношении политических решений Совета Безопасности ООН, или дискреционных полномочий, не является убедительным⁴⁹. В большинстве правовых систем мира сложилась традиция судебного воздержания от «политических вопросов», и не следовало бы ожидать, что Суд попытается заменить своим политическим решением аналогичное решение Совета Безопасности. Не было бы правильным и наделение Суда правом оспаривать решения на основе простых процедурных нарушений⁵⁰, поскольку органы должны сами руководить своими собственными процедурами, а средства защиты от злоупотреблений следует устанавливать во внутренних документах Организации. Более весомая критика сводится к тому, что Совет Безопасности должен действовать без промедлений, в то время как процедура Суда является длительной и громоздкой. Но Суд, в действительности, в отдельных случаях действовал незамедлительно⁵¹, и не вызывает сомнения то, что Суд может

⁴⁸ Постановление «Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 года, возникшие в связи с воздушным инцидентом в Локерби» от 14 апреля 1992 г. // ICJ Reports. 1992. P. 3. Para 42; Caron D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council // American Journal of International Law. Vol. 87 (1993). P. 552.

⁴⁹ Gaja G., *Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial* // Revue Générale de droit international Public. Vol. 99 (1993). P. 318.

⁵⁰ Но Я. Броунли полагает, что решения должны подлежать пересмотру в целях обеспечения процедурной справедливости, ссылаясь на Консультативное заключение «Толкование Лозаннского договора (Иракская граница)» // PCIJ, Ser. B (1925). No.12. P. 31-32; I. Brownlie. *The Decisions of Political Organs of the United Nations and the Rule of Law* // StJ. MacDonald R. (ed.). *Essays in Honour of Professor Wang Teiya*. Dordrecht, 1993. P. 94-95.

⁵¹ Bedjaoui M. *Op.cit.* P. 102-103 ссылается на случаи быстрого реагирования Суда в решении от 24 мая 1980 г. «Дело, касающееся дипломатического и консульского

и в дальнейшем предпринять шаги с тем, чтобы обеспечить быстрое реагирование⁵².

Если эти возражения могут быть устранены, следует допустить ограниченное число таких оснований: решения, которые являются *ultra vires* или лишают государство, подвергнутое наказанию Судом, права быть заслушанным, или обладают качеством явной юридической порочности, например, когда основаны на ошибке факта или ошибке права, должны быть отменены.

Однако, остаются открытыми ряд вопросов, которые нуждаются в исследовании перед тем, как вопрос о предоставлении статуса *judis standi* в Международном Суде будет включен в активную повестку дня. Не представляется целесообразным отдавать все эти вопросы на откуп спонтанного развития практики.

Во-первых, вопрос о том, что именно следует добавить к пункту 1 Статьи 34 – только Организацию Объединенных Наций, как это предусмотрено в обзоре, подготовленном Государственным департаментом США 1976 г.⁵³, или Организацию Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, как было предложено Ассоциацией международного права в 1956 г.⁵⁴, или международные организации в целом, как это отстаивалось Институтом международного права в 1950-х гг.

Во-вторых, каким бы ни был выбор, следующий вопрос, который ставит Д. Боуэтт, состоит, главным образом, в том, а «какая категория споров должна включать участие ООН (возможно и других международных организаций) в качестве стороны по спорным делам»⁵⁵, или, в частности, должен ли, или в какой степени деликатный вопрос конституционного контроля быть исключен из гипотетического вопроса о процессуальном статусе международных организаций в Международном Суде ООН; и если так, что должно стать точной формулой предполагаемого ограничения?

В-третьих, если признается допустимость некоторой степени контроля законности в спорных делах с участием международных органов,

персонала США в Тегеране» и постановлении от 10 января 1986 г. «Дело, касающееся спора о границе (Буркина-Фасо/ Республика Мали)».

⁵² Использование Камер не является решением вопроса. Для целей судебного пересмотра Суд должен заседать в полном составе.

⁵³ Widening Access to the International Court of Justice. *Op.cit.* P. 653.

⁵⁴ Report of the 47th Conference of ILA. *Op.cit.*P. viii.

⁵⁵ См.: Bowett D. Letter to the Editor in Chief // American Journal of International Law. Vol. 86 (1992). P. 342.

встает вопрос о том, следует ли распространять такой контроль на акты рекомендательного характера. Как известно, в Европейском Союзе такой вопрос решается негативным образом в Статье 173 Римского договора. В Римском договоре проводится четкое разграничение между обязательной и рекомендательной силой акта исходя из его официального наименования. Однако далеко не во всех международных организациях дело обстоит так, в частности и в практике Совета Безопасности ООН. Более того, даже резолюции Генеральной Ассамблеи, формально имеющие рекомендательный характер, могут порождать некоторые вопросы законности. Так, на основании Резолюции 377/V (Единство ради мира) от 3 ноября 1950 г. Генеральная Ассамблея получила право рекомендовать военные санкции⁵⁶.

В-четвертых, вопрос о том, кто должен выступать в качестве стороны в спорном разбирательстве с участием международной организации: организация в качестве субъекта международного права или орган, которые непосредственно вовлечен в рассматриваемый спор. Но могут возникать вопросы и в других контекстах, например, возбуждение разбирательства органом против государства за презюмируемое несоблюдение обязательных решений такого органа.

В-пятых, если органы могут выступать в качестве стороны в спорных делах, то логически вытекает следующий вопрос: будет ли Международный Суд ООН рассматривать также возможные споры между органами одной и той же организации? Подобного рода споры не исключены в практике Европейского Суда, но должна ли такая возможность быть открытой в Международном Суде ООН?

В-шестых, вопрос о пункте 2 Статьи 36 Статута. Согласно УДженксу следует оставить ее неизменной⁵⁷, но согласно резолюции Ассоциации международного права 1956 г.⁵⁸, Генеральная Ассамблея должна сформулировать условия, в соответствии с которыми международные организации будут наделены правом делать заявления на основе факультативной клаузулы.

Д. Боуэтт идет еще дальше и ставит следующие вопросы: «Какой орган будет решать вопрос об обращении в Суд?»; «Кто будет контролировать ход судебного разбирательства?»⁵⁹.

⁵⁶ См.: Док. ООН: A/1775 (1950).

⁵⁷ Jenks W. The Prospects of International Adjudication. London, 1964. P. 220.

⁵⁸ Report of the 47th Conference of ILA. Op.cit. P. viii.

⁵⁹ См.: Bowett D. Op.cit. P.342.

Сейчас почти на каждый вопрос можно, скорее всего, ответить так или иначе. Более того, в большинстве случаев нет необходимой причинной связи между ответами. Следовательно, скорее всего, могут быть даны как положительные, так и отрицательные ответы при самых различных комбинациях. Ни у кого не должно вызывать удивления появление мозаики позиций в случае, если проблема будет поставлена перед сообществом 193 государств с различными традициями, интересами, различными подходами к роли международных организаций и международной судебной системы, и т.д. И эти вопросы могут быть достаточны для того, чтобы парализовать все попытки по изменению Статьи 34 Статута.

Таким образом, предстоит еще огромная работа в направлении повышения роли Международного Суда ООН в отношении международных организаций. Полвека уникального опыта Суда едва ли представляется достаточным, и вина лежит не на Суде, а скорее на нежелании государств расширять роль Суда. Было бы неверным объяснить такое нежелание отсутствием доверия к Суду. Это дает основание предположить, что вина лежит на самом Суде. Однако обзор деятельности Суда нисколько не подтверждает такое отсутствие доверия. Не принимая во внимание некоторое отклонение Суда в деле Юго-Западной Африки 1966 г.⁶⁰, материалы Суда подтверждают факты доверия, нежели их отсутствие. Итак, нежелание расширять роль Суда, скорее всего, основывается на явном предпочтении ряда государств проводить свою национальную политику в условиях, не связанных правовыми ограничениями. Кроме того, цели ООН включают разрешение споров «в соответствии с принципами справедливости и международного права». Возможно, настало время напомнить государствами о существовании такого обязательства.

Библиографический список

Верещетин В.С. Международный суд ООН на новом этапе // Московский журнал международного права. 2002. № 2.

Крылов С.Б. История создания Организации Объединенных Наций. М.: Изд-во ИМО, 1960.

Шибяева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юридич. лит., 1972.

⁶⁰ Решение «Дело о Юго-Западной Африке» от 18 июля 1966 г. // ICJ Reports. 1966. P. 6.

- Ago R. Binding Advisory Opinions of the ICJ // American Journal of International Law. Vol. 85 (1991).
- Bacot G. Réflexions sur les clauses qui rendent obligatoires les avis consultatifs de la CPIJ et de la CIJ // Revue Générale de droit international Public. Vol. 84 (1980).
- Bedjaoui M. Du contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité // Nouveaux itinéraires en droit: Hommage à François Rigaux. Brussels, 1993.
- Bernhardt R. (ed.). Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam. 1981. Vol. I.
- Bowett D. Letter to the Editor in Chief // American Journal of International Law. Vol. 86 (1992).
- Caron D. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council // American Journal of International Law. Vol. 87 (1993).
- Eagleton C. International Organisation and the Law of Responsibility // RdC. Vol. 76 (1950).
- Friedmann W. The Changing Structure of International Law. London, 1964.
- Friedmann W., Henkin L., Lissitzyn O. (eds.). Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honor of Philip Jessup. New York. 1972.
- Gaja G., Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial // Revue Générale de droit international Public. Vol. 99 (1993).
- Gross L. (ed.). The Future of the International Court of Justice. New York, 1976. Vol. I.
- Gross L. Voting in the Security Council and the PLO // American Journal of International Law. Vol. 70 (1976).
- Jenks W. The Prospects of International Adjudication. London, 1964.
- Keith K. The Extent of the Advisory Jurisdiction of the ICJ. Leyden, 1971;
- Lauterpacht E. Aspects of the Administration of International Justice. Cambridge: Grotius Publications Ltd., 1991.
- Lowe V., Fitzmaurice M. (eds.). Fifty years of the International Court of Justice, Essays in Honour of Sir Robert Jennings. Cambridge University Press. 1996. Vol. II.
- MacDonald R. (ed.). Essays in Honour of Professor Wang Teiya. Dordrecht, 1993.
- Mohamed Sameh M. Amr, The Role of the International Court of Justice as the Principal Judicial Organ of the United Nations. Leiden, 2003.

Osieke E. The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations // American Journal of International Law. Vol. 77 (1983).

Peck C., Lee R. (eds.). Increasing the Effectiveness of the International Court of Justice: Proceedings of the ICJ/UNITAR Colloquium to Celebrate the 50th Anniversary of the Court. Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Pomerance M, The Advisory Jurisdiction of the International Court in the League and UN Eras. Baltimore, 1973.

Pratap D. The Advisory Jurisdiction of the ICJ. Oxford, 1972;

Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court 1920-2005. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. Vol. II.

Virally M. Le droit International au Service de la Paix, de la justice et du Développement. Paris, 1991.

Watson G. Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court // Harvard International Law Journal. Vol. 34 (1993).

The Responsibility of International Organizations and the International Court of Justice (Summary)

*Artur S. Gulasarian**

Due to the recognition of the possibility to impose international legal responsibility on international organizations, the issue of international legal means to address disputes involving international organizations as parties to them is of particular interest. It should be noted, however, that the International Court of Justice as the principal judicial organ of the United Nations does not have jurisdiction to hear cases in which international organizations are parties. However, it does not deprive the International Court of Justice to issue an advisory opinion, and to resort to the procedure of inter-state proceedings as an indirect way to invoke the responsibility of international organizations.

This strongly suggests the need for more detailed study of this issue, not only on a theoretical level, but also in practice. To this end, the article seeks to illustrate the very important role that the International Court of Justice has played and continues to play in matters relating to the responsibility of international organizations.

Keywords: international organization; international legal responsibility; International Court of Justice; Advisory Opinions; invocation of responsibility.

* Artur S. Gulasarian – post-graduate student of the Chair of International Law, Kutafin O.E. Moscow State Law University (MSAL). intlaw777@gmail.com.