DOI: 10.12737/jrl.2020.114

Реформа судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН: 10 лет спустя

ПОПОВА Александра Николаевна, аспирант кафедры международного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова
Россия, 119991, г. Москва, Ленинские горы, 1
E-mail: Popova-Alexandra.N@yandex.ru

С момента проведения реформы судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН прошло более 10 лет, накоплен значительный эмпирический материал о ее результатах, что дает возможность как их обобщения, так и сравнения первоначальных целей этой реформы с конечными ее результатами. В статье анализируются актуальные последствия проведенной реформы, исследуются различные аспекты функционирования современной двухзвенной судебной системы разрешения споров служащих ООН.

Цель статьи — оценить, смогла ли проведенная реформа разрешить основные проблемы судопроизводства по спорам ООН с ее служащими и насколько в настоящее время эффективна деятельность созданных Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала ООН. Предпринимается попытка проанализировать компетенцию, состав указанных трибуналов, оценить независимость и беспристрастность их судей, а также быстроту разрешения трибуналами споров с участием международных служащих.

Методологическую основу исследования составляют общефилософские, общенаучные и специальные методы. Особую роль играют методы анализа, синтеза, сравнительно-правовой и логический методы исследования.

Вывод: новая судебная система разрешения споров со служащими ООН наделила трибуналы широким объемом полномочий, смогла обеспечить профессионализм судейского корпуса, независимость и беспристрастность постоянных судей трибуналов. Однако при этом сроки рассмотрения споров Трибуналом по спорам ООН все еще остаются длительными, несмотря на очевидное сокращение сроков вынесения решений Апелляционным трибуналом. Новая система административных трибуналов по-прежнему остается недоступной для значительного круга лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата ООН, но находящихся в отношениях найма с организацией.

Ключевые слова: международные служащие, международный административный трибунал, Административный трибунал ООН, Трибунал по спорам ООН, Апелляционный трибунал ООН.

Для цитирования: Попова А. Н. Реформа судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН: 10 лет спустя // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 157—171. DOI: 10.12737/jrl.2020.114

Создание Организации Объединенных Наций в 1945 г. и формирование ее Секретариата повлекло очевидную необходимость найма Организацией международных служащих. Учитывая то, что членами ООН стало большее число государств, чем в ранее существовавшей Лиге Наций (членами ООН на данный момент являются 193 государства, в то время как максимальное количество членов Лиги Наций достигало лишь 58 государств), более масштабную деятельность ООН, требуется значительное количество людских ресурсов для обеспечения функционирования ее органов. Закономерно, что численность служащих ООН стала значительно больше, чем была в Лиге Наций (так, в Лиге она не до-

стигала и 1000 человек, а в Секретариате ООН на сегодняшний день она составляет около 44 тыс.[1]). Для того чтобы предоставить международным служащим возможность обращения не в национальные суды, учитывая наделение ООН иммунитетом от их юрисдикции[2], в 1949 г. для судебного урегулирования споров с международными служащими в рамках ООН был создан Административный трибунал, что повлекло последующее признание Международным судом ООН в своем Консультативном заключении «О значении присуждения компенсации Административным трибуналом ООН» 1954 г. необходимости обеспечения эффективной работы Секретариата путем создания внутренних механизмов рассмотрения споров с международными служащими, и Административный трибунал ООН был признан подлинно судебным органом, отвечающим данному требованию[3]. За годы своего функционирования (1949—2009 гг.) Трибунал вынес 1500 решений[4], доказав, что создание такого механизма в рамках ООН было оправданно. Тем не менее деятельность органа имела недостатки: длительные сроки рассмотрения споров, недостаточный профессионализм и отсутствие независимости судей. В результате по итогам реформы 2009 г. Трибунал был упразднен, а на смену ему пришла двухзвенная судебная система рассмотрения споров со служащими ООН. Представляется целесообразным оценить, насколько за 10 лет после реформы деятельность новой системы трибуналов разрешила ранее существовавшие проблемы эффективности и профессионализма.

Предпосылки реформы. Несмотря на длительность существования и некие положительные результаты деятельности Административного трибунала ООН, отметим, что уже начиная с 1990-х гг. прежняя система рассмотрения споров в Административном трибунале подвергалась активной критике со стороны объединений работников, юристов-практиков и ученых[5]. Созданная Генеральной Ассамблеей ООН группа внешних и независимых экспертов для рассмотрения вопросов о реорганизации судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН (так называемая Группа по вопросам реорганизации) объективно установила, что эта система не соответствовала критериям профессионализма и независимости, работала очень медленно и неэффективно[6]. По нашему мнению, чтобы оценить существовавшие недостатки в эффективности

[1] См.: URL: https://careers.un.org/lbw/home.aspx?viewtype=VD (дата обращения: 21.07.2019).

[2] См. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. Adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946. Art. II. Sect. 2.

[3] См.: ICJ. Effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal // ICJ Reports. 1954. P. 53.

[4] URL: http://untreaty.un.org/unat/Judgements_English_By_Number.htm (дата обращения: 21.07.2019).

[5] См.: *Reinisch A., Weber* U. In the Shadow of Waite and Kennedy — The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement // International Organizations Law Review. 2004. Vol. 1. P. 59—110; *Flaherty E. P.* Legal Protection for Staff in International Organizations — a Practitioner's View. Paper presented at the Conference "Accountability for Human Rights Violations by International Organizations", in Brussels 16—17 March 2007; *Boryslawska R., Martinez Lopez L., Skoric V.* Identifying the Actors Responsible for Human Rights Violations Committed Against Staff Members of International Organizations: An Impossible Quest for Justice? // Human Rights & International Legal Discourse. 2007. Vol. 1. No. 2. P. 381.

[6] Report of the Redesign Panel on the United Nations System of Administration of Justice of 28 July 2006. A/61/205 Para. 5, 9, 10, 137.

Административного трибунала ООН и провести дальнейшее сравнение с новой двухзвенной системой трибуналов, в основу анализа должны быть положены следующие критерии: компетенция трибуналов, распространение их юрисдикции, профессионализм и независимость судейского корпуса, возможность обжалования решений трибуналов, а также скорость рассмотрения ими дел.

Прежде всего обращает на себя внимание *ограничение компетенции* Административного трибунала ООН согласно его Статуту 1949 г. В частности, согласно п. 1 ст. 2 Статута компетенция Трибунала распространялась лишь на споры по заявлениям о несоблюдении трудовых договоров или условий назначения бывших и действующих сотрудников[7]. Исходя из данного положения следует, что Трибунал не мог рассматривать дела, связанные с обжалованием принятых в отношении служащих дисциплинарных мер, что первоначально и задумывалось при разработке Статута[8]. Вместе с тем, анализируя практику Административного трибунала ООН, можно прийти к выводу, что начиная с дела "Gordon v. Secretary General of the United Nations"[9] Трибунал стал принимать к рассмотрению споры об обжаловании применяемых к служащим дисциплинарных мер. По нашему мнению, такая практика требовала явного уточнения компетенции Трибунала в его Статуте.

Юрисдикция Трибунала распространялась на сотрудников Секретариата ООН, Секретариата Международного суда ООН, сотрудников Объединенного пенсионного фонда персонала ООН, а также некоторых специализированных учреждений ООН[10], признавших его юрисдикцию. В то же время доступ к Административному трибуналу ООН не имели должностные лица, не являющиеся должностными лицами Секретариата ООН (в частности, председатель Консультативного комитета ООН по административным и бюджетным вопросам, председатель Комиссии по международной гражданской службе и его заместитель), а также некоторые иные категории лиц[11]. Такое ограничение в юрисдикции очевидно свидетельствовало об отсутствии судебной защищенности прав указанных лиц.

Обращаясь к оценке состава судейского корпуса, следует указать на *недостаточный профессионализм* судей Трибунала. До 2000 г. к судьям Трибунала (он включал семь судей) не предъявлялись какие-либо требования к их правовой квалификации. Однако и после внесения соответствующих поправок о квалификации в Статут Трибунала судьи могли не обладать опытом судебной и любой иной юридической деятельности в области административного права в национальной правовой системе, что, по нашему мнению, также не означало их достаточную подготовленность к судебной деятельности. В Статуте не указывалось, насколько длительным должен быть опыт в соответствующей

[7] В Административный трибунал ООН могли также обратиться правопреемник сотрудника и любое лицо, способное доказать, что оно может претендовать на права, вытекающие из трудового договора или условий назначения.

[8] UN Doc, A/1127. The Report of the Fifth Committee. 1949. Para 9.

[9] United Nations Administrative Tribunal. Gordon v. Secretary General of the United Nations. Case No. 37. Judgment No. 29.

[10] В частности, Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация.

[11] Например, члены Комиссии международного права, члены Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (помимо председателя), члены Комиссии по международной гражданской службе (помимо председателя и его заместителя) и др. См.: Отправление правосудия. Доклад Генерального секретаря ООН от 3 апреля 2008 г. A/62/782. С. 5—13.

сфере, а также не содержалось требование о моральных качествах судей, их беспристрастности, владении языками судопроизводства (п. 1 ст. 3). Нельзя не согласиться с позицией Генеральной Ассамблеи ООН, которая отмечала в целом отсутствие должной квалификации у лиц, работающих в системе разрешения споров со служащими, на тот момент[12].

Отметим и существовавшую проблему *независимости судей Трибунала.* Статут Административного трибунала ООН предусматривал: члены Трибунала «могут быть назначены повторно еще один раз» (п. 2 ст. 3). Это вызывало определенную критику[13], учитывая, что решение о переназначении принималось ООН в лице Генеральной Ассамблеи, что означало совпадение в одном лице органа, принимающего решение о повторном назначении, и потенциального ответчика, приводящее, на наш взгляд, к очевидному конфликту интересов. Кроме того, ни Статутом, ни Регламентом[14] Административного трибунала не было предусмотрено возможности отвода судей в случае конфликта интересов, что также не обеспечивало неподверженность влиянию на судей извне.

Отдельно укажем также на недостаток в деятельности Трибунала, который проявлялся в явно *завышенных сроках* рассмотрения споров. Так, средний срок рассмотрения споров Административным трибуналом ООН достигал 27 месяцев[15]. Полагаем, что столь длительные сроки рассмотрения дел негативно сказывались на эффективности судебной защиты прав служащих, которые не могли, например, рассчитывать на своевременную компенсацию или восстановление в должности.

Одна из ключевых, на наш взгляд, проблем касалась *отмены возможности обращения* по итогам вынесения Административным трибуналом ООН решений в Международный суд ООН[16] в порядке процедуры получения консультативного заключения. Возможность такого обращения была закреплена в ст. 11 Статута Административного трибунала ООН с 1955 по 1995 г., и процедура могла быть запрошена государством — членом ООН, Генеральным секретарем ООН или лицом, в отношении которого Трибуналом было вынесено оспариваемое решение (либо лицом, к которому перешли права данного лица после его смерти). В отличие от аналогичной процедуры в отношении решений Административного трибунала Международной организации труда, существовавшей до июня 2016 г.[17], в задачи Международного суда ООН в отношении решений Административного трибунала ООН входили не только оценка того, были ли Трибуналом превышены его юрисдикция и компетенция или имела место существенная процессуальная ошибка, но и выявление

[12] Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 4 апреля 2007 г. A/RES/61/261. С. 1.

[13] См.: *Amerasinghe C. F.* Principles of the Institutional Law of International Organizations. Cambridge, 1996. P. 455.

[14] Rules of the Administrative tribunal of the United Nations. Adopted by the Tribunal on 7 June 1950 and amended on 20 December 1951, 9 December 1954, 30 November 1955, 4 December 1958, 14 September 1962, 16 October 1970, 3 October 1972, 1 January 1998, 1 January 2001, and 27 July 2004.

[15] См.: *Megzari A.* The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945—2015. Leiden, 2015. P. 342.

[16] Пересмотр процедуры, предусмотренной статьей 11 статута Административного трибунала ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1995 г. A/RES/50/54.

[17] См.: Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization. Adopted by the International Labour Conference on 9 October 1946. Art. XII (removed).

допущенной Трибуналом ошибки права[18]. Тем не менее, учитывая необязательный характер консультативных заключений Суда применительно к оценке решений Административного трибунала ООН, Трибунал мог либо подтвердить свое решение, либо привести его в соответствие с заключением Суда. Примечательно, что за все время существования Административного трибунала ООН в порядке данной процедуры Международным судом было вынесено всего три консультативных заключения, и во всех трех заключениях Суд не установил фактов превышения Трибуналом своих полномочий и юрисдикции, не выявил ошибок права или процессуальных ошибок[19], а Административный трибунал ООН оставил свои решения без изменений.

Вероятно, с учетом такой практики, а также того факта, что консультативные заключения Международного суда ООН согласно его Статуту 1945 г. (п. 1 ст. 65) не имеют обязательной силы, данная процедура была признана Генеральной Ассамблеей ООН неконструктивным элементом в рассмотрении споров со служащими ООН[20]. Кроме того, на наш взгляд, вызывать сомнения могла и правомерность существования такой процедуры, поскольку в Статуте Международного суда (п. 1 ст. 65) никогда не были закреплены полномочия по вынесению консультативных заключений в отношении решений Трибунала, а служащие формально не являются субъектами, имеющими право запрашивать консультативные заключения в Суде согласно Уставу ООН 1945 г. (ст. 96). В связи с этим требовалось либо внести соответствующие изменения в Статут Международного суда ООН или Устав ООН, что, как представляется, сделать крайне сложно, либо пересмотреть существовавшую процедуру получения заключений в отношении решений Административного трибунала.

В результате пересмотра процедуры получения консультативного заключения в 1995 г. ст. 11 была исключена из текста Статута Административного трибунала ООН. Вышеизложенное свидетельствует о том, что процедура получения консультативного заключения на решения Административного трибунала оказалась несовершенной, не позволяла пересматривать и отменять решения Трибунала. Поэтому закономерным шагом стало проведение реформы с целью устранить недостатки в функционировании Административного трибунала ООН, а также обеспечить возможность пересмотра вынесенных судебных решений по спорам со служащими. С одной стороны, это требовалось для обеспечения более эффективной защиты интересов международных служащих, которым будет предоставлено право на обжалование вынесенных в отношении них судебных решений. С другой стороны, создание апелляционной судебной инстанции, которая выносила бы обязательные решения, необходимо в связи с риском судебных ошибок со стороны суда первой инстанции по вопросам права или процессуальных ошибок

[18] См. Статут Административного трибунала ООН с учетом поправки, внесенной Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 957 (X) от 8 ноября 1955 г. (п. 1 ст. 11).

[19] См.: Application for Review of Judgment No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 12 July 1973 // ICJ Reports of Judgments, advisory opinions and orders 1973. P. 166; Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 20 July 1982 // ICJ Reports of Judgments, advisory opinions and orders 1982. P. 325; Application for Review of Judgment No. 333 of the United Nations Administrative Tribunal. Advisory Opinion of 27 May 1987 // ICJ Reports of Judgements, advisory opinions and orders 1987. P. 18.

[20] См. Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН от 29 января 1996 г. A/RES/50/54.

(выявление которых не могло осуществляться Международным судом ООН), а также риском злоупотребления судьями своими полномочиями. Как справедливо отметил юрисконсульт Международной комиссии юристов в Женеве И. Сейдермен, «тот факт, что истец не имеет права на обжалование решений Административного трибунала, не только оказывает влияние на его прямые интересы, но также может повлечь за собой неблагоприятные последствия, влияющие на независимость международных судебных органов... Когда трибуналы знают, что их решения не подлежат пересмотру, судьи могут быть более склонными к злоупотреблению своими полномочиями в части принятия решений по своему усмотрению»[21].

В поддержку идеи о создании двух звеньев судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН укажем на тенденцию, свидетельствующую о появлении с 1980-х гг. апелляционных инстанций во многих международных судебных учреждениях. Первым таким судом стал Суд ЕС, который был наделен компетенцией по рассмотрению апелляций на решения Суда первой инстанции ЕС, затем появились апелляционные камеры в трибуналах по бывшей Югославии и по Руанде, Апелляционное отделение в Международном уголовном суде, Апелляционный орган ВТО и др. Представляется, что создание апелляционной инстанции в этих судах позволило минимизировать ошибки и злоупотребления со стороны судей. В случае Административного трибунала ООН, учитывая проблемы его эффективности и отсутствие возможности пересмотра судебных решений, также появились предложения[22] создать апелляционную инстанцию и преобразовать Административный трибунал ООН в двухзвенный судебный орган.

Полагаем, что на идею о создании двухзвенной судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН влияние оказало и высказанное Генеральным секретарем ООН в 1994—1995 гг. предложение о реформировании неэффективных на тот момент досудебных коллегиальных механизмов в группу, состоящую из профессиональных арбитров (а не представителей служащих) с полномочиями по вынесению обязательных решений[23] и апелляционной инстанцией в виде Административного трибунала ООН. Хотя такая инициатива не была поддержана Генеральной Ассамблеей ООН, именно это, на наш взгляд, повлияло на дальнейшую позицию Организации не учреждать апелляционную инстанцию для Административного трибунала ООН, а создать первую инстанцию — Трибунал по спорам ООН, который должен был заменить досудебные[24] коллегиальные органы — Объединенный апелляционный совет и Объединенный дис-

[21] *Seiderman I.* Legal Opinions on ILOAT Reform. International Council of Jurists. Geneva, 12 November 2002. URL: http://www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/seiderman.htm (дата обращения: 21.07.2019).

[22] См.: Доклад Объединенной инспекционной группы об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций от 12 июня 2000 г. A/55/57; Доклад Группы по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций от 28 июля 2006 г. A/61/205.

[23] См.: *Rodriguez V.* Reform of the Administration of Justice in International Organizations: Peer Review or First Instance Tribunal // Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations: Conference Proceedings, ILO Geneva, 15—16 September 2014. A. Talvik (ed.). Geneva, 2015. P. 80.

[24] Из обязательных для предварительного обращения служащих досудебных механизмов остался лишь механизм административного пересмотра затрагивающих интересы служащих решений организации, который был усовершенствован и теперь именуется управленческой оценкой.

циплинарный совет, а вместо Административного трибунала ООН создать Апелляционный трибунал ООН и наделить его полномочиями по пересмотру решений Административного трибунала первой инстанции[25]. К 2009 г. данная реформа была окончательно реализована.

Новая судебная система рассмотрения споров со служащими. На смену Административному трибуналу ООН пришла двухзвенная судебная система. Оба трибунала действуют на основании собственных статутов и заранее утвержденных правил процедуры (регламентов). Таким образом, в рамках двухзвенной системы они выступают как самостоятельные органы. При этом оба трибунала являются постоянно действующими, при рассмотрении споров международных организаций с их служащими руководствуются нормами внутреннего права, которое является частью права международных организаций, состоят из специально назначенных профессиональных и независимых судей, о чем будет сказано ниже, а также выносят юридически обязательные решения. Перечисленные признаки, обоснованно признаваемые Ч. Романо[26] (в отечественной доктрине — А. С. Исполиновым[27]) в качестве критериев международных судебных учреждений, позволяют отнести трибуналы ООН к международным судебным органам. Тем не менее, учитывая специфику рассматриваемых административными трибуналами споров, которые являются не межгосударственными, а внутриорганизационными, а их участниками выступают, с одной стороны, субъект международного права — международная организация, с другой — обладающие независимым статусом международные служащие, их не следует рассматривать как международные суды в классическом смысле этого понятия (как, например, Международный суд ООН), необходимо признать их обособленное место в классификации международных судебных учреждений как специализированных судебных органов. Несмотря на то что юрисдикция обоих трибуналов по спорам служащих не является исключительной ввиду того, что стороны могут обратиться и к другим механизмам (например, механизму медиации и др.), это не влияет на признание трибуналов в качестве судебных органов.

Важно отметить и изменения в названиях новых трибуналов: они больше не именуются административными, что, на наш взгляд, разрешило терминологическую неопределенность, существовавшую относительно бывшего Административного трибунала ООН, который хотя и обозначался как административный орган, в то же время признавался Международным судом ООН в качестве подлинно судебного органа. Для разъяснения такого ранее используемого подхода приведем позицию судьи Международного суда Л. Карнейро, указанную в его особом мнении по консультативному заключению «О значении присуждения компенсации Административным трибуналом ООН». Судья справедливо отметил, что термин «административный трибунал» в международном праве появился во времена существования Лиги Наций, вероятно, под влиянием идей французского государственного дея-

[25] См.: *Reinisch A., Knahr C.* From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal — Reform of the Administration of Justice System within the United Nations // Max Planck Yearbook of United Nations Law. 2008. Vol. 12. P. 451—452, 459.

[26] См.: *Romano C.* The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle // New York University Journal of International Law and Policy. 1999. Vol. 31. No. 4. P. 713—715.

[27] См.: *Исполинов А. С.* Эволюция и пути развития современного международного правосудия // Lex Russica. 2017. № 10 (131). С. 59—60.

теля, первого Генерального директора Международной организации труда А. Тома, вдохновленного терминологией французского публичного права; при этом в национальном праве Франции административные трибуналы никогда не признавались судебными органами, а являются органами административными[28]. Представляется, что с целью устранить данную терминологическую неопределенность, которая в противном случае потребовала бы очередного разъяснения Международным судом ООН статуса новых трибуналов, в их названия не стали включать термин «административный», а систему данных механизмов, по нашему мнению, следует признавать судебной.

С нашей точки зрения, ключевым показателем эффективности новой системы трибуналов стало обеспечение максимальной на данный момент защиты прав международных служащих, имеющих доступ к трибуналам, главным образом за счет предоставления возможности не просто оценки вынесенных решений трибунала первой инстанции, но и их полноценного *пересмотра*, вынесения обязательного апелляционного решения с возможностью восстановления прав служащих и присуждения им необходимых компенсаций. В подтверждение этому можно также привести статистические данные, свидетельствующие, что в среднем почти половина решений Трибунала по спорам ежегодно обжалуется служащими в Апелляционный трибунал ООН: по подсчетам автора настоящего исследования, из 221 решения Трибунала по спорам ООН, вынесенного в 2016 г., 122 решения были направлены на пересмотр в Апелляционный трибунал; из 100 решений Трибунала, вынесенных в 2017 г., обжаловано 45 решений; из 137 решений от 2018 г. обжаловано 50 решений[29]. Таким образом, несмотря на некоторое уменьшение числа поступающих апелляций в 2017—2018 гг. и согласие сторон с решением трибунала первой инстанции в более чем половине случаев в указанный период, другая часть несогласных с таким решением оправдывает создание двухзвенной системы трибуналов.

Между тем эффективность судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН, на наш взгляд, зависит и от того, насколько эффективно функционирует каждый из трибуналов по отдельности.

Трибунал по спорам ООН. Этот Трибунал, представляющий собой первую инстанцию данной системы, функционирует на основании Статута[30], являющегося приложением I к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/63/253, и действует с 1 июля 2009 г.

По нашему мнению, вопрос о реальном *объеме юрисдикции* Трибунала остается нерешенным. Она распространяется на Секретариат ООН, Секретариат Международного суда ООН и некоторые организации системы ООН: финансируемые за счет добровольных взносов аффилированные фонды и программы ООН, такие как Программа развития ООН, Детский фонд ООН и т. п. В то же время значительное количество лиц все еще остаются за пределами юрисдикции Трибунала по спорам: как и в случае бывшего Административного трибунала ООН, не имеют доступа к Трибуналу по

[28] См.: ICJ. Effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal. Dissenting opinion by judge L. Carneiro. URL: https://www.icj-cij.org/files/case-related/21/021-19540713-ADV-01-04-EN.pdf. P. 93.

[29] URL: https://www.un.org/en/internaljustice/undt/judgments-orders.shtml (дата обращения: 16.08.2019).

[30] См.: Statute of the United Nations Dispute Tribunal. Adopted by the General Assembly in resolution 63/253 on 24 December 2008 and with reference to amendments made by resolution 69/203 adopted on 18 December 2014.

спорам Председатель, заместитель Председателя и члены Консультативного комитета ООН по административным и бюджетным вопросам, Председатель, заместитель и члены Комиссии по международной гражданской службе, члены Комиссии международного права и др[31]. Кроме того, в отличие от Административного трибунала ООН юрисдикция Трибунала по спорам ООН не распространяется на сотрудников специализированных учреждений ООН, а также сотрудников Объединенного пенсионного фонда персонала ООН (для рассмотрения таких споров в качестве трибунала первой инстанции выступает Апелляционный трибунал ООН).

Относительно *компетенции* Трибунала по спорам отметим, что согласно Статуту данный Трибунал вправе рассматривать и разрешать дела, касающиеся: 1) обжалования административного решения, которое предположительно не согласуется с условиями назначения или трудовым договором сотрудников различных подразделений ООН; 2) обжалования административного решения о принятии какой-либо дисциплинарной меры; 3) обеспечения исполнения соглашения между сотрудником и работодателем, достигнутого через процедуру посредничества[32]. Таким образом, следует отметить более широкий круг вопросов, относящихся к компетенции Трибунала по спорам в сравнении с Административным трибуналом ООН. Во-первых, окончательно развеяны сомнения относительно правомерности рассмотрения дел об обжаловании дисциплинарных мер. Во-вторых, важной гарантией для эффективного урегулирования споров служащих следует признать возможность придания обязательной силы достигнутому в рамках процедуры посредничества соглашению сторон, чего не было ранее.

Судьи Трибунала по спорам имеют значительно более *высокую квалификацию*, чем судьи бывшего Административного трибунала ООН. Они должны обладать: а) высокими моральными качествами и беспристрастностью; б) судебным опытом в сфере административного права в национальной(ых) правовой(ых) системе(ах) не менее 10 лет; в) могут свободно говорить и писать по-английски или по-французски[33]. Подчеркнем, что такие требования к квалификации кандидатов в судьи являются новыми и не содержались в Статуте бывшего Административного трибунала ООН, что на практике приводило к результатам, вызывавшим определенные нарекания.

В отношении *независимости судей* отметим, что существовавшая во времена Административного трибунала ООН проблема независимости хотя и не была полностью решена к 2009 г., но постепенно разрешается спустя 10 лет после проведения реформы. Во-первых, отменена возможность переназначения судей на новый срок, что относится как к судьям Трибунала, работающим в полном режиме (постоянная занятость), так и к судьям, занятым в так называемом половинном режиме, т. е., по смыслу Статута, привлекаемым к работе на период не более шести месяцев в календарном году в зависимости от количества дел и при отсутствии постоянных судей[34]. Представляется, что отмена возможности переназначения судей, занятых в полном и половинном режиме, на второй срок привела к укреплению их независимости в связи с тем, что судьи перестали оглядываться на мнения государств (в лице Генеральной Ас-

[31] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Доклад Генерального секретаря от 7 августа 2012 г. A/67/265. Приложение VI. С. 123—128.

[32] См.: Statute of the United Nations Dispute Tribunal. Art. 2.

[33] Statute of the United Nations Dispute Tribunal. Art. 4. Para 3.

[34] Ibid. Art. 5. Para. 2.

самблеи ООН) в ожидании переназначения. Во-вторых, в отличие от бывшего Административного трибунала ООН независимость судей Трибунала по спорам стала гарантироваться за счет внедрения процедуры отвода. Теперь любой конфликт интересов у судьи устраняется путем самоотвода либо отвода по решению Председателя Трибунала по просьбе одной из сторон спора[35], что также влияет на статус судей как не имеющих личной заинтересованности в деле и, следовательно, независимых лиц, осуществляющих правосудие.

Представляется, что к настоящему времени проблема независимости существовала только в отношении третьей категории судей Трибунала по спорам — судей ad litem (временных), срок полномочий которых мог продлеваться ежегодно, что, по сути, означало их фактическую несменяемость. В подтверждение этому можно привести пример многократного продления полномочий одного из таких судей, в результате чего срок его пребывания в должности к концу 2018 г. должен был составить 9,5 лет[36]. Эта проблема привела к тому, что 22 декабря 2018 г. на очередной сессии Генеральная Ассамблея ООН постановила включить в состав Трибунала по спорам вместо трех судей ad litem четырех судей, занятых в половинном режиме[37]. Отметим, что теперь в п. 1 ст. 4 Статута Трибунала внесены соответствующие изменения по составу: Трибунал будет состоять из трех судей, занятых в полном режиме, и шести судей, занятых в половинном режиме. Тем не менее в рамках переходного периода Генеральная Ассамблея постановила сохранить должности двух судей ad litem в Женеве и Найроби до выдвижения кандидатур новых судей Советом по внутреннему правосудию и назначения судей Ассамблеей не позднее 31 декабря 2019 г.[38] По нашему мнению, ожидаемая ликвидация должности остальных судей ad litem не позднее чем с 2020 г. и замена их судьями, занятыми в половинном режиме, должна благоприятно сказаться на обеспечении независимости судей Трибунала по спорам.

Отдельной оценки заслуживает проблема *сроков рассмотрения дел,* выявленная еще при функционировании Административного трибунала ООН. С учетом анализа статистических данных следует вывод, что в работе нового Трибунала по спорам ситуация улучшилась не намного. Так, из 268 закрытых к концу 2017 г. дел 177 были поданы в том же году, 56 — в 2016 г., 25 — в 2015 г., 9 — в 2014 г. и 1 — в 2013 г.[39] Таким образом, хотя большая часть из завершенных дел была рассмотрена в течение одного года, срок рассмотрения некоторых споров составил три-четыре года (однако процент этих заявлений не столь высок). По нашему мнению, длительные сроки рассмотрения споров могут быть обусловлены, в частности, перегруженностью Трибунала по спорам общим количеством дел: так, из числа дел, ожидавших рассмотрения к 1 января 2017 г. и поступивших на рассмотрение Трибунала в течение 2017 г., к концу 2017 г. 58% дел не было рассмотрено[40]. Полагаем, что с уве-

[35] Statute of the United Nations Dispute Tribunal. Art. 4. Para 9.

[36] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Доклад Генерального секретаря от 23 июля 2018 г. A/73/217. С. 29. П. 87.

[37] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 22 декабря 2018 г. A/RES/73/276. 7 января 2019 г. П. 32.

[38] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 22 декабря 2018 г. A/RES/73/276. 7 января 2019 г. П. 37, 38.

[39] Там же. С. 9, сноска b.

[40] Там же. С. 4.

личением числа судей, работающих в полном и половинном режимах, должна разрешиться и проблема перегруженности трибунала первой инстанции.

Апелляционный трибунал ООН. Этот Трибунал представляет собой вторую инстанцию новой двухзвенной судебной системы рассмотрения споров со служащими ООН, функционирует на основе отдельного Статута, являющегося приложением II к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/63/253[41].

Анализируя *объем юрисдикции*, отметим, что Апелляционный трибунал рассматривает не только апелляции на решения, вынесенные Трибуналом по спорам ООН, но и апелляции на решения специально созданного Трибунала по спорам Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ. В то же время по спорам сотрудников Объединенного пенсионного фонда ООН, Международного органа по морскому дну, Международного трибунала по морскому праву, а также таких специализированных учреждений ООН, как Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация и Всемирная метеорологическая организация, Апелляционный трибунал ООН действует как судебный орган первой инстанции[42]. В отношении наделения Апелляционного трибунала полномочиями трибунала первой инстанции по рассмотрению споров со служащими указанных организаций очевидно, что данная ситуация лишает служащих возможности пересмотра вынесенных в отношении них решений. Полагаем, что такой порядок рассмотрения споров не позволяет надлежащим образом обеспечить защиту их прав и справиться с риском ошибок или злоупотребления правами со стороны судей.

Относительно *компетенции* Апелляционного трибунала как второй инстанции двухзвенной судебной системы важно сказать, что она распространяется на широкий круг вопросов, связанных с пересмотром решений Трибунала по спорам. Так, апелляционная жалоба может быть подана по следующим основаниям: a) если, по мнению заявителя, Трибунал по спорам ООН вышел за рамки своей юрисдикции или компетенции; b) не осуществил юрисдикцию; c) допустил ошибку по вопросу права; d) допустил процессуальную ошибку, которая сказалась на решении по делу; или e) допустил ошибку по вопросу факта, приведшую к явно необоснованному решению[43]. На необходимость наделения Апелляционного трибунала таким широким объемом полномочий в свое время обоснованно указывала Группа по вопросам реорганизации системы отправления правосудия в ООН[44]. По нашему мнению, широкий объем полномочий апелляционной инстанции является одной из ключевых характеристик новой системы трибуналов ООН по рассмотрению споров со служащими. Несмотря на то что на первый взгляд круг вопросов, рассматриваемых Апелляционным трибуналом ООН, схож с вопросами, которые оценивались Международным судом в ходе ранее существовавшей процедуры

[41] См.: Statute of the United Nations Appeals Tribunal. Adopted by the General Assembly in resolution 63/253 on 24 December 2008, amended by resolution 66/237 adopted on 24 December 2011, amended by resolution 69/203 adopted on 18 December 2014, amended by resolution 70/112 adopted on 14 December 2015 and amended by resolution 71/266 adopted on 23 December 2016.

[42] URL: https://www.un.org/ru/internaljustice/overview/who-can-use-the-system.shtml.

[43] См. Statute of the United Nations Appeals Tribunal. Art. 2. Para. 1.

[44] См. Доклад Группы по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций от 28 июля 2006 г. A/61/205. П. 96.

вынесения консультативных заключений в отношении решений Административного трибунала ООН, тем не менее компетенция Апелляционного трибунала шире и распространяется в том числе на рассмотрение апелляций, в которых утверждается о допущенной Трибуналом по спорам ООН ошибке по вопросу факта, приведшей к явно необоснованному решению. Кроме того, в отличие от процедуры получения консультативного заключения рассмотрение апелляций в рамках новой судебной системы предоставляет значительно более высокие гарантии эффективной защиты прав служащих, поскольку Апелляционный трибунал ООН может подтвердить, отменить, изменить, возвратить на повторное рассмотрение или для дополнительного исследования фактов решение Трибунала по спорам, распорядиться о выплате компенсации либо в качестве альтернативы отмены решения или его исполнения, либо вместе с отменой решения, а также в случае злоупотребления одной из сторон обязать ее оплатить издержки.

Оценивая *независимость судей*, отметим, что существовавшая в рамках бывшего Административного трибунала ООН проблема независимости судейского корпуса в Апелляционном трибунале разрешается, аналогично Трибуналу по спорам ООН, за счет обеспечения двух основных гарантий. Во-первых, это назначение всех семи судей Апелляционного трибунала ООН на невозобновляемый семилетний срок. Во-вторых, это возможность отвода и самоотвода судей при наличии у них конфликта интересов, что устраняет из процесса рассмотрения спора заведомо заинтересованных судей.

В части *квалификации* подчеркнем, что к судьям Апелляционного трибунала предъявляются еще более высокие требования, чем к судьям трибунала первой инстанции: так, необходимый судебный опыт в сфере административного права в национальной правовой системе должен составлять не менее 15 лет; при этом академический опыт может учитываться, но составлять не более пяти лет из этих 15. Остальные требования[45] остаются такими же, как и для судей Трибунала по спорам. Следует признать, что при создании новой системы трибуналов по рассмотрению трудовых споров со служащими ООН ранее существовавшая проблема недостаточного профессионализма судей была полностью решена, что напрямую повлияло на эффективность этой системы, поскольку такая квалификация смогла обеспечить более высокое качество выносимых решений.

В то же время отметим положительную тенденцию, свидетельствующую о постепенном *ускорении рассмотрения дел* Апелляционным трибуналом ООН. Так, в 2015 г. было завершено рассмотрение 145 апелляций, в 2016 г. — уже 221 апелляции, в 2017 г. — 152 апелляций. Причем, если к концу 2015 г. нерассмотренными оставались 147 апелляций, то к концу 2017 г. — лишь 40 (что является самым низким показателем с 2009 г.). Таким образом, по нашим подсчетам, в 2015 г. из общего количества находящихся на рассмотрении апелляций (292) была рассмотрена только половина[46], а в 2017 г. — больше двух третей апелляций[47].

В целом, на наш взгляд, Апелляционный трибунал ООН работает более быстро, эффективно, а также профессионально. Его создание по-

[45] См. Statute of the United Nations Appeals Tribunal. Art. 3. Para. 3.

[46] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Доклад Генерального секретаря от 24 июля 2017 г. A/72/204. С. 16.

[47] См.: Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций. Доклад Генерального секретаря от 23 июля 2018 г. A/73/217. С. 13.

зволило разрешить *проблему отсутствия возможности пересмотра решений* трибунала первой инстанции и справиться с риском ошибок или злоупотреблений правами со стороны его судей. Недостатки в судебной защите прав можно выявить лишь в отношении служащих тех специализированных учреждений ООН, признавших юрисдикцию Апелляционного трибунала ООН, в отношении которых Трибунал действует как судебный орган первой инстанции, поскольку это лишает служащих возможности обжаловать вынесенные в отношении них судебные решения.

Выводы. Во-первых, очевидно и вполне закономерно, что одна из тенденций современного международного правосудия начиная с конца 1980-х гг. — появление во многих международных судах апелляционной инстанции и отход от правила о финальности их решений[48] — коснулась и судебных механизмов рассмотрения споров со служащими ООН, где в результате реформы 2009 г. был упразднен Административный трибунал ООН и создана двухзвенная система трибуналов: Трибунал по спорам ООН и Апелляционный трибунал ООН. Необходимость такой реформы, с одной стороны, была вызвана тем, что под вопросом находилась эффективность ранее действовавшего судебного механизма рассмотрения споров со служащими ООН, с другой стороны, явилась следствием попыток Организации на отдельных этапах функционирования прежней системы механизмов рассмотрения споров со служащими либо предоставить возможность оценки вынесенных бывшим Административным трибуналом ООН решений Международным судом ООН, либо наделить квазисудебными функциями досудебные коллегиальные органы, в качестве апелляционной инстанции для которых выступил бы Административный трибунал ООН.

В-вторых, стоит признать, что новая двухзвенная судебная система рассмотрения споров со служащими ООН в настоящее время предоставляет гораздо больше гарантий эффективности процесса урегулирования споров, чем бывший Административный трибунал ООН. Обеспечиваются независимость и беспристрастность постоянных судей обоих трибуналов, профессионализм судейского корпуса, предоставляется широкий объем полномочий трибуналов, наблюдается удовлетворенность служащих результатами урегулирования более половины споров трибуналом первой инстанции. Кроме того, новая система дает возможность пересматривать, отменять и изменять решения Трибунала по спорам, что позволяет не только разрешить вопросы превышения или неосуществления трибуналом первой инстанции своей юрисдикции, выявить допущенные ошибки права или процессуальные ошибки, но и установить ошибки факта, приведшие к принятию явно необоснованных решений.

В-третьих, несмотря в целом на положительные итоги деятельности Трибунала по спорам ООН и Апелляционного трибунала ООН за 10 лет своего существования, можно выделить и ряд недостатков. Так, все еще наблюдается проблема завышенных сроков рассмотрения споров Трибуналом по спорам ООН, хотя скорость вынесения решений по апелляциям Апелляционным трибуналом ООН в последнее время заметно повышается. Основная проблема новой системы административных трибуналов заключается в том, что она по-прежнему остается недоступной для значительного круга лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата ООН, но находящихся в отношениях найма с Организацией.

[48] См.: *Исполинов А. С.* Указ. соч. С. 66.

Библиографический список

Amerasinghe C. F. Principles of the Institutional Law of International Organizations. Cambridge, 1996.

Boryslawska R., Martinez Lopez L., Skoric V. Identifying the Actors Responsible for Human Rights Violations Committed Against Staff Members of International Organizations: An Impossible Quest for Justice? // Human Rights & International Legal Discourse. 2007. Vol. 1. No. 2.

Flaherty E. P. Legal Protection for Staff in International Organizations — a Practitioner's View. Paper presented at the Conference "Accountability for Human Rights Violations by International Organizations", in Brussels 16—17 March 2007.

Megzari A. The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945—2015. Leiden, 2015.

Reinisch A., Knahr C. From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal — Reform of the Administration of Justice System within the United Nations // Max Planck Yearbook of United Nations Law. 2008. Vol. 12.

Reinisch A., Weber U. In the Shadow of Waite and Kennedy — The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement // International Organizations Law Review. 2004. Vol. 1.

Rodriguez V. Reform of the Administration of Justice in International Organizations: Peer Review or First Instance Tribunal // Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations: Conference Proceedings, ILO Geneva, 15—16 September 2014. A. Talvik (ed.). Geneva, 2015.

Romano C. The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle // New York University Journal of International Law and Policy. 1999. Vol. 31. No. 4.

Seiderman I. Legal Opinions on ILOAT Reform. International Council of Jurists. Geneva, 12 November 2002. URL: http://www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/seiderman.htm (дата обращения: 21.07.2019).

Исполинов А. С. Эволюция и пути развития современного международного правосудия // Lex Russica. 2017. № 10 (131).

Reform of the Judicial System for Consideration Disputes with UN Employees: 10 Years Later

A. N. Popova
Lomonosov Moscow State University, Moscow 119991, Russian Federation
E-mail: Popova-Alexandra.N@yandex.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.114

More than 10 years have passed since the reform of the judicial system for consideration disputes with UN employees, and considerable empirical material has been accumulated on its results, which makes it possible to generalize them, as well as to compare the initial goals and achieve the final results of this reform. The article analyzes the current consequences of such a reform, and examines various aspects of the functioning of the modern two-tier judicial system for resolving disputes of UN employees.

The purpose of the article is to assess whether the reform was able to solve the main problems of the UN dispute procedure with its employees and how effective the activities of the established dispute Tribunal and the UN Appeals Tribunal are at present. An attempt is being made to analyze the competence and composition of these tribunals, to assess the independence and impartiality of their judges, as well as the speed with which the tribunals resolve disputes involving international employees.

The methodological basis of the research consists of general philosophical, general scientific and special methods. A special role is played by methods of analysis, synthesis, comparative legal and logical research methods.

Conclusion: the new judicial system for resolving disputes with UN employees has given the tribunals a wide range of powers, has been able to ensure the professionalism of the judiciary, independence and

impartiality of the permanent judges of the tribunals. However, the time frame for the consideration of disputes by the UN dispute Tribunal, in General, still remains long, despite the obvious reduction in the time frame for making decisions by the Appeals Tribunal. The new system of administrative tribunals remains inaccessible to a significant number of persons who are not officials of the UN Secretariat but are in a relationship of employment with the organization.

Keywords: international servants, international administrative tribunal, United Nations Administrative Tribunal, United Nations Dispute Tribunal, United Nations Appeals Tribunal.

For citation: Popova A. N. Reform of the Judicial System for Consideration Disputes with UN Employees: 10 Years Later. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 157—171. DOI: 10.12737/jrl.2020.114 (In Russ.)

References

Amerasinghe C. F. Principles of the Institutional Law of International Organizations. Cambridge, 1996. 519 p.

Boryslawska R., Martinez Lopez L., Skoric V. Identifying the Actors Responsible for Human Rights Violations Committed Against Staff Members of International Organizations: An Impossible Quest for Justice? *Human Rights & International Legal Discourse*, 2007, vol. 1, no. 2, pp. 381—423.

Flaherty E. P. Legal Protection for Staff in International Organizations — a Practitioner's View. Paper presented at the Conference "Accountability for Human Rights Violations by International Organizations", in Brussels 16—17 March 2007. Available at: http://flahertylawgroup.com/legal-resources/ (accessed 21.07.2019).

Ispolinov A. S. Evolution and ways of development of contemporary international justice // *Lex Russica*, 2017, no. 10 (131), pp. 58—87. (In Russ.)

Megzari A. The Internal Justice of the United Nations: A Critical History 1945—2015. Leiden, 2015. 582 p.

Reinisch A., Knahr C. From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal — Reform of the Administration of Justice System within the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2008, vol. 12, pp. 447—483.

Reinisch A., Weber U. In the Shadow of Waite and Kennedy — The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement. *International Organizations Law Review*, 2004, vol. 1, pp. 59—110.

Rodriguez V. Reform of the Administration of Justice in International Organizations: Peer Review or First Instance Tribunal. *Best Practices in Resolving Employment Disputes in International Organizations: Conference Proceedings, ILO Geneva, 15—16 September 2014*. Ed. by A. Talvik. Geneva, 2015. 196 p.

Romano C. The Proliferation of International Judicial Bodies: The Pieces of the Puzzle. *New York University Journal of International Law and Policy*, 1999, vol. 31, no. 4, pp. 709—751.

Seiderman I. Legal Opinions on ILOAT Reform. International Council of Jurists. Geneva, 12 November 2002. Available at: http://www.ilo.org/public/english/staffun/info/iloat/seiderman.htm (accessed 21.07.2019).