



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
15 January 2021  
Russian  
Original: English

Семьдесят пятая сессия  
Пункт 148 повестки дня  
Общая система Организации Объединенных  
Наций

## Первоначальный обзор юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций

### Доклад Генерального секретаря

#### *Резюме*

В резолюции [74/255 В](#) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций провести анализ юрисдикционного устройства общей системы и представить Генеральной Ассамблее выводы по результатам этого анализа и рекомендации в кратчайшие возможные сроки». В настоящем докладе излагаются предварительные выводы по итогам первоначального обзора, проведенного в соответствии с резолюцией [74/255 В](#).

Доклад состоит из четырех разделов. В разделе I представлен обзор создания и развития двух судебных систем. В разделе II рассматриваются меры, ранее принятые для решения проблем, связанных с наличием двух судебных систем в общей системе Организации Объединенных Наций. Раздел III содержит обзор судебной практики Административного трибунала Международной организации труда и трибуналов Организации Объединенных Наций в связи с решениями и рекомендациями Комиссии по международной гражданской службе за период 1975–2016 годов. В разделе IV излагаются варианты решения проблемы непоследовательного выполнения решений и рекомендаций Комиссии, а также предварительные мнения заинтересованных сторон о необходимости дальнейшего изучения этих вариантов.

Генеральной Ассамблее предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить Генеральному секретарю любые замечания или указания относительно дальнейшей проработки любого из представленных вариантов.



## Введение

1. В резолюции [74/255 В](#) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций провести анализ юрисдикционного устройства общей системы и представить Генеральной Ассамблее выводы по результатам этого анализа и рекомендации в кратчайшие возможные сроки»<sup>1</sup>. В настоящем докладе излагаются предварительные выводы по итогам первоначального обзора, проведенного в соответствии с этой резолюцией.

2. Сфера охвата первоначального обзора была определена с учетом контекста, в котором была высказана просьба. Генеральная Ассамблея в своей резолюции об общей системе Организации Объединенных Наций просила провести анализ, рассмотрев до этого доклад Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) за 2019 год. Комиссия привлекла внимание Генеральной Ассамблеи к ряду решений, вынесенных Административным трибуналом Международной организации труда (АТМОТ) в 2019 году. В этих решениях, которые являются окончательными и не подлежат обжалованию, Административный трибунал МОТ отменил решение о выплате сумм корректива по месту службы, рассчитанных в соответствии с множителями корректива по месту службы, которые были установлены КМГС для Женевы в 2017 году. Административный трибунал МОТ пришел к этому решению главным образом на том основании, что в соответствии со своим статутом Комиссия уполномочена выносить лишь рекомендации, а не обязательные к исполнению решения о множителях коррективов по месту службы. В докладе также отмечается, что в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций все еще рассматриваются иски о применении женеvского множителя корректива по месту службы<sup>2</sup>. Ассамблея выразила «озабоченность в связи с тем, что в Женеве в рамках общей системы Организации Объединенных Наций применяются параллельно два множителя корректива по месту службы» и отметила, что «организации общей системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с проблемой существования двух независимых административных трибуналов с параллельной юрисдикцией в рамках организаций общей системы»<sup>3</sup>. Кроме того, Ассамблея «подтвер[дила] полномочия [...] Комиссии и далее устанавливает множители коррективов по месту службы [...] в соответствии со статьей 11 с) [ее] статута»<sup>4</sup>.

3. По мнению Секретариата Организации Объединенных Наций, просьба Генеральной Ассамблеи о проведении анализа не предполагала проведения широкого обзора общего функционирования обеих судебных систем. Поэтому обзор посвящен вопросу о том, каким образом сосуществование двух судебных систем (Административного трибунала Международной организации труда и трибуналов Организации Объединенных Наций, то есть Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций) влияет на последовательность в выполнении решений и рекомендаций КМГС. В настоящем обзоре

<sup>1</sup> Резолюция [74/255 В](#), п. 8.

<sup>2</sup> См. [A/74/30](#), ссылки на решения Административного трибунала Международной организации труда №№ 4134–4138. В июле 2020 года Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций вынес решения (№№ UNDT/2020/129–133) по вопросу о коррективе по месту службы в Женеве, подтвердив полномочия Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) устанавливать множители коррективов по месту службы, а апелляция по этим решениям в настоящее время находится на рассмотрении Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

<sup>3</sup> Резолюция [74/255 В](#), пп. 7 и 8.

<sup>4</sup> Резолюция [74/255 А](#), п. 1.

не рассматриваются ни судебные решения, которые являются предметом текущих судебных разбирательств, ни вопросы, которые могут подниматься в ходе таких разбирательств. Обзор не охватывает не относящиеся к вопросам КМГС области, в которых в судебной практике трибуналов также возможны расхождения.

4. В июле 2020 года руководители, входящие в состав Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, были уведомлены о начале проведения обзора при координации со стороны заместителя Генерального секретаря по вопросам стратегии, политике и контролю в области управления и под надзором заместителя Генерального секретаря по правовым вопросам и Юриконсультанта Организации Объединенных Наций. Руководителям организаций — членов КСР и других организаций общей системы Организации Объединенных Наций была направлена просьба назначить координаторов обзора. Уведомление о проведении обзора было также направлено Комитету высокого уровня по вопросам управления, сетям юриконсультантов системы Организации Объединенных Наций, трем федерациям персонала (Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций, Федерация ассоциаций международных гражданских служащих, Федерация международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций), Административному трибуналу Международной организации труда и трибуналам Организации Объединенных Наций и их секретарям, секретариату Комиссии по международной гражданской службе, структурам, признавшим юрисдикцию обеих систем трибуналов, Совету по внутреннему правосудию и Управлению по вопросам отправления правосудия.

5. Координаторы организаций общей системы Организации Объединенных Наций, федерации персонала и другие заинтересованные стороны заслушали брифинги об обзоре и предоставили доступ к исходным документам, которые легли в основу обзора. На совещаниях сетей юриконсультантов и Комитета высокого уровня по вопросам управления были проведены дополнительные брифинги.

6. Проект доклада был подготовлен Секретариатом Организации Объединенных Наций в тесной консультации с Международным бюро труда, которое является учреждением — хранителем решений Административного трибунала Международной организации труда. Проект был распространен дважды — 2 октября и 25 ноября 2020 года. В октябре 2020 года состоялось совещание сетей юриконсультантов для обсуждения первого проекта и последующий брифинг для федераций персонала. Были учтены замечания, представленные в течение шести недель после распространения первого проекта и двух недель после распространения второго проекта. После завершения работы над докладом он был направлен входящим в состав КСР руководителям, которые рассмотрели его и приняли его к сведению. Поскольку в процессе консультаций участвовало значительное число заинтересованных сторон, в настоящем докладе не представляется возможным представить подробные мнения их всех. С мнениями тех заинтересованных сторон, которые предпочли изложить их отдельно и полностью, можно ознакомиться по адресу: <https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup>.

7. Судьям Административного трибунала Международной организации труда, Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций было предложено представить замечания по докладу. Судьи Административного трибунала МОТ и судьи

Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций отказались представить замечания. Замечания судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций приводятся в приложении I.

8. Комиссии также было предложено представить замечания по докладу. КМГС отказалась, сославшись на то, что обзор находится на предварительном этапе<sup>5</sup>.

9. Доклад состоит из четырех разделов. В разделе I представлен обзор создания и развития двух судебных систем. В разделе II излагаются меры, ранее принятые для решения проблем, связанных с наличием двух судебных систем в общей системе Организации Объединенных Наций. Раздел III содержит обзор судебной практики Административного трибунала Международной организации труда и трибуналов Организации Объединенных Наций в связи с решениями и рекомендациями Комиссии за период 1975–2016 годов. В разделе IV излагаются варианты решения проблемы последовательного выполнения решений и рекомендаций КМГС, а также предварительные мнения заинтересованных сторон о необходимости дальнейшего изучения этих вариантов. Генеральной Ассамблее предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить Генеральному секретарю любые замечания или указания относительно дальнейшей проработки любого из представленных вариантов.

## **I. Создание и развитие судебных систем Международной организации труда и Организации Объединенных Наций**

### **A. Административный трибунал Международной организации труда**

10. В сентябре 1927 года Ассамблея Лиги Наций учредила Административный трибунал Лиги Наций, уполномоченный рассматривать «жалобы на несоблюдение, по существу или по форме, условий назначения должностных лиц Секретариата [Лиги Наций] или Международного бюро труда и таких Положений о персонале, которые применимы к данному делу». После роспуска Лиги Наций в апреле 1946 года ответственность за содержание Административного трибунала взяла на себя Международная организация труда (МОТ)<sup>6</sup>. Соответственно, в статут Административного трибунала Лиги Наций были внесены поправки: слова «Административный трибунал Лиги Наций» были везде заменены словами «Административный трибунал Международной организации труда».

11. Статут Административного трибунала Международной организации труда был в предварительном порядке принят Международной конференцией труда в октябре 1946 года и утвержден в июле 1947 года. Содержание статута Административного трибунала Лиги Наций было по большей части сохранено, но при этом компетенция Административного трибунала МОТ была расширена путем включения в нее рассмотрения споров, касающихся пенсий МОТ и исполнения некоторых договоров (когда МОТ является одной из сторон, а в договоре предусматривается компетенция АТМОТ). Кроме того, в статуте была предусмотрена

<sup>5</sup> В резолюции [75/245](#) от 31 декабря 2020 года Генеральная Ассамблея предложила Комиссии высказать замечания по отношению анализа юрисдикционного устройства общей системы. Комиссия обсудит анализ на своей следующей сессии и вскоре после этого издаст свои замечания.

<sup>6</sup> Resolution for the dissolution of the League of Nations, twenty-first session of the Assembly of the League of Nations, 18 April 1946, para. 15.

процедура, позволяющая организации-ответчику оспаривать решение Административного трибунала МОТ на ограниченных основаниях в рамках совещательной процедуры Международного Суда<sup>7</sup>.

12. В соответствии со статутom Административного трибунала МОТ, утвержденным в 1946 году, его компетенция по рассмотрению жалоб о несоблюдении условий назначения или применимых положений о персонале распространялась только на Международное бюро труда. Впоследствии его компетенция стала распространяться на другие международные организации.

13. В 1949 году Конференция внесла поправки в статут Административного трибунала МОТ, распространив компетенцию Трибунала на жалобы, подаваемые сотрудниками любой другой межправительственной международной организации, утвержденной Административным советом Международного бюро труда. Эта поправка была внесена по просьбе Всемирной организации здравоохранения предоставить ей возможность обращаться в Административный трибунал МОТ. Бюро заявило, что расширение таким образом компетенции Административного трибунала МОТ «соответствует задаче Организации — сделать независимую и надежную процедуру урегулирования общедоступной для особой категории трудящихся, а именно для международных гражданских служащих, не имевших правовой защиты на национальном уровне»<sup>8</sup>.

14. В 1998 году Конференция внесла дополнительные изменения в сферу компетенции Административного трибунала МОТ, представив возможность признания юрисдикции Трибунала международным организациям, которые не являются межправительственными, если они удовлетворяют ряду условий. В соответствии с поправкой 1998 года к статуту АТМОТ международная организация (межправительственная или нет) может признать юрисдикцию Административного трибунала МОТ с одобрения Административного совета Международного бюро труда при условии, что такая организация является определенно международной по своему характеру с точки зрения ее членского состава, структуры и сферы деятельности; заключила с принимающей страной соглашение о штаб-квартире, предусматривающее судебный иммунитет; наделяется функциональными обязанностями постоянного характера на международном уровне; и предоставляет, по мнению Административного совета, достаточные гарантии в отношении своих возможностей по исполнению этих функциональных обязанностей, а также гарантии выполнения постановлений Административного трибунала МОТ<sup>9</sup>.

15. Первой организацией, которая была принята под юрисдикцию Административного трибунала МОТ в соответствии с расширенной сферой компетенции Трибунала, стала Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а последней, в ноябре 2020 года, — Тихоокеанское сообщество.

16. По состоянию на 1 января 2020 года юрисдикцию Административного трибунала МОТ признали 60 международных организаций (в том числе МОТ), в которых насчитывается в общей сложности 73 557 сотрудников. Кроме того, как отмечено выше, в ноябре 2020 года Административный совет утвердил признание юрисдикции Административного трибунала МОТ Тихоокеанским

<sup>7</sup> Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 29th session, p. 2; and Resolutions and various texts adopted by the International Labour Conference at its 30th session, p. 21. Механизм обращения в Международный Суд более подробно рассматривается в разделе IV настоящего доклада.

<sup>8</sup> Record of Proceedings of the 32nd Session of the International Labour Conference, pp. 288 and 435; International Labour Office, GB.271/PFA/11/2.

<sup>9</sup> International Labour Office, GB.271/PFA/11/2.

сообществом. Эти организации перечислены в приложении II к настоящему докладу. Из этих 60 организаций:

а) 56 — межправительственные международные организации, 4 — неправительственные международные организации;

б) 56 межправительственных организаций включают 11 организаций общей системы Организации Объединенных Наций<sup>10</sup>, 3 организации, которые добровольно применяют общую систему окладов, надбавок и других условий службы Организации Объединенных Наций<sup>11</sup>, и 6 европейских региональных организаций;

17. С 2016 года свое признание юрисдикции Административного трибунала МОТ отозвали семь организаций. Две организации, а именно Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), признали юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. Отзыв со стороны еще двух организаций, а именно Центра по развитию предпринимательства и Агентства по международной торговой информации и сотрудничеству, был обусловлен прекращением их деятельности. Что касается остальных трех организаций, то Постоянный третейский суд создал арбитражный механизм для разрешения споров с сотрудниками; Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам признала юрисдикцию Административного трибунала Совета Европы, а Технический центр сотрудничества в области сельского хозяйства и сельских районов учредил свой собственный административный трибунал. В некоторых случаях решение о выходе из-под юрисдикции Административного трибунала МОТ было принято после вынесения отрицательных судебных решений, предписывающих восстановить неправомерно уволенных должностных лиц<sup>12</sup>. В ответ на эти отзывы судьи Административного трибунала МОТ выразили следующее мнение:

[Л]юбое одностороннее решение международной организации выйти из-под юрисдикции трибунала вызывает значительные юридические и политические проблемы, поскольку такое решение может быть воспринято как своего рода поиск «удобного» суда... То, что организация может принять решение о выходе из-под юрисдикции трибунала просто потому, что она не

<sup>10</sup> Свое согласие со статутами Комиссии по международной гражданской службе подтвердили следующие организации: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), включая Всемирную продовольственную программу; Международное агентство по атомной энергии; МОТ; Международный союз электросвязи; Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; Всемирный почтовый союз; Всемирная организация здравоохранения, включая Программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу; Всемирная организация интеллектуальной собственности; Всемирная туристская организация.  
См <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

<sup>11</sup> Международный уголовный суд, Международная организация по миграции и Организация по запрещению химического оружия.

<sup>12</sup> См. решения № 3348 и 3723 в случае Всемирной метеорологической организации; решения № 3437 и 3719 в случае Технического центра сотрудничества в области сельского хозяйства и сельских районов; и решение № 3674 в случае Межправительственной организации по международным железнодорожным перевозкам. В отличие от Административного трибунала Международной организации труда, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций может распорядиться об исполнении обязательства в натуре, например о восстановлении на работе, но в то же время обязан установить денежную компенсацию (обычно ограничиваемую двухгодичным окладом), которую Генеральный секретарь может решить выплатить в качестве альтернативы.

согласна с практикой этого трибунала, ослабляет репутацию — в плане независимости и беспристрастности — как того трибунала, из которого она хочет выйти, так и того трибунала, к которому она хочет присоединиться. [...] Выход из-под юрисдикции трибунала на основании неудовлетворенности его решениями нарушает принцип добросовестности,... неприемлем и противоречит основным требованиям принципа верховенства права<sup>13</sup>.

18. Поправки в статут Административного трибунала МОТ после консультаций с Трибуналом могут вноситься Конференцией, которая имеет трехстороннюю структуру, включающую представителей правительства, работодателей и работников. Консультации проводятся также со всеми организациями-членами и, через них, с органами представителей персонала, что обеспечивает должный учет интересов администрации и персонала. Правила Административного трибунала МОТ определяются самим Трибуналом<sup>14</sup>. За прошедшие годы в статут Административного трибунала МОТ были внесены также следующие поправки<sup>15</sup>:

а) в 1986 году был добавлен один заместитель судьи, в результате чего число заместителей судей увеличилось до четырех;

б) в 1992 году было отменено различие между судьями и заместителями судей; это позволило Трибуналу в исключительных обстоятельствах заседать коллегиями в составе пяти или семи судей вместо трех; и были удалены переходные положения, касающиеся сроков полномочий судей, назначенных в 1940 году;

с) В 2008 году было установлено право Административного трибунала МОТ проводить по своему усмотрению устные разбирательства;

д) В 2016 году была отменена процедура запроса консультативного заключения Международного Суда; была предусмотрена подача заявлений о толковании, исполнении или пересмотре судебного решения; были удалены устаревшие ссылки на пенсионный фонд МОТ и внесены различные редакторские правки;

е) В 2019 году было предусмотрено, что судьи Административного трибунала МОТ будут считаться «должностными лицами Международной организации труда, не являющимися должностными лицами Международного бюро труда», с тем чтобы их статус соответствовал статусу судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

19. Что касается состава Административного трибунала МОТ, то статут предусматривает, что «в состав Трибунала входят семь членов, которые должны быть гражданами разных государств». В соответствии с давно установившейся практикой члены АТМОТ выбираются из числа лиц, занимающих или занимавших высокие судебные должности. Они должны свободно владеть либо французским, либо английским языками, которые являются официальными языками Административного трибунала МОТ. Судьи назначаются на трехлетний срок, который может быть продлен Конференцией<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> International Labour Office, GB.335/PFA/12/1, paras. 2, 13 and 14.

<sup>14</sup> Statute of the International Labour Organization Administrative Tribunal (ILO Administrative Tribunal), arts. X and XI.

<sup>15</sup> Resolutions adopted by the International Labour Conference at its 72nd session (p. 27); 79th session (p. 19); 97th session (p. 40); 105th session (sect. IX); 108th session (sect. VII).

<sup>16</sup> Statute of the ILO Administrative Tribunal, art. III.

20. В состав Административного трибунала МОТ за все время его существования входили судьи из 20 различных стран и каждого географического региона. В настоящее время в состав АТМОТ входят судьи с четырех континентов, а двое из семи судей — женщины. В числе множества правоведов, состоявших на службе в Административном трибунале МОТ, были Хулио Барберис (Аргентина), Мохаммед Беджауи (Алжир), лорд Девлин (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Жан-Франсуа Эгли (Швейцария), Эдильбер Разафиндраламбо (Мадагаскар), Хосе Мария Руда (Аргентина) и Мэри Годрон (Австралия), которая впоследствии стала членом Группы по реорганизации системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций.

21. Административный трибунал МОТ обычно заседает дважды в год в течение трех-четырёх недель в штаб-квартире МОТ в Женеве. Следует отметить, что из-за пандемии коронавирусной инфекции 2019 года (COVID-19) сессии 2020 года проходили в виртуальном режиме. На каждой сессии выносятся около 90 решений. По состоянию на ноябрь 2020 года АТМОТ провел 131 сессию. Решения по делам обычно выносит коллегия в составе трех судей, но в исключительных случаях решение может быть вынесено пятью или семью судьями. Решения Административного трибунала МОТ принимаются большинством голосов и обжалованию не подлежат<sup>17</sup>.

22. По состоянию на январь 2021 года Административный трибунал МОТ вынес более 4300 решений. Все судебные решения Административного трибунала МОТ публикуются на английском и французском языках в базе данных с полнотекстовым поиском: [www.ilo.org/dyn/triblex](http://www.ilo.org/dyn/triblex). АТМОТ обслуживается секретариатом, в состав которого входят секретарь и помощник секретаря, а также группа из семи специалистов по правовым вопросам, двух языковых специалистов и четырех административных помощников.

23. Общие годовые оперативные расходы Административного трибунала МОТ, покрывающие постоянное функционирование секретариата и проведение двух сессий в год, в 2018 и 2019 году составили чуть более 3 млн долл. США. Эти расходы финансируются из трех источников, одним из которых является регулярный бюджет Международного бюро труда; накладные расходы оплачиваются всеми организациями, находящимися под юрисдикцией Трибунала, и распределяются по численности их персонала; расходы на проведение сессий рассчитываются после каждой сессии и оплачиваются теми организациями в отношении которых Трибунал выносит решения. Расходы распределяются следующим образом:

а) регулярный бюджет Международного бюро труда покрывает оклад секретаря, несколько месяцев секретариатского обслуживания и мелкие расходы, не связанные с персоналом. Эти расходы составили 334 385 долл. США в 2018 году и 326 563 долл. США в 2019 году;

б) накладные расходы покрывают ведение базы данных Трибунала и его веб-сайта, а также обычное секретариатское обслуживание и услуги правовой поддержки. Эти расходы составили 638 641 долл. США в 2018 году и 648 561 долл. США в 2019 году;

в) расходы по проведению сессий покрывают гонорары судей (за принятое решение выплачиваются 4500 швейцарских франков, которые распределяются между членами коллегии, рассматривающей дело; в последний раз ставка менялась в 2006 году)<sup>18</sup>, их путевые расходы и суточные в соответствии со стандартами общей системы Организации Объединенных Наций, правовая и

<sup>17</sup> Там же, ст. IV и VI.

<sup>18</sup> International Labour Office, document GB.294/PFA/18/2.



административная поддержка сотрудников секретариата, стоимость публичного вынесения судебных решений и стоимость перевода (все решения переводятся и публикуются на английском и французском языках). В 2018 и 2019 годах расходы составляли чуть более 1,1 млн долларов США за сессию. Эти расходы затем делятся на количество принятых решений, и соответствующим организациям направляется счет за каждое решение (на последних четырех сессиях эти расходы варьировались от 16 500 до 18 100 долларов США за решение).

24. Административный трибунал МОТ размещается в штаб-квартире МОТ. Международное бюро труда бесплатно предоставляет Трибуналу служебные помещения и залы заседаний и соответствующие административные услуги.

## **В. Трибуналы Организации Объединенных Наций**

### *Административный трибунал Организации Объединенных Наций*

25. Приняв в феврале 1946 года резолюцию об организационной структуре Секретариата, Генеральная Ассамблея уполномочила Генерального секретаря назначить консультативный комитет для подготовки проекта статута административного трибунала. Утвержденный Генеральной Ассамблеей статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций вступил в силу 1 января 1950 года<sup>19</sup>.

26. К компетенции Административного трибунала Организации Объединенных Наций было отнесено рассмотрение жалоб на «несоблюдение договоров о найме... или условий назначения» служащих Секретариата Организации Объединенных Наций, включая положения о пенсии для служащих. Трибунал состоял из семи членов, назначаемых Генеральной Ассамблеей на трехлетний срок<sup>20</sup>.

27. В Статут Административного трибунала вносились следующие поправки<sup>21</sup>:

а) в 1953 году был установлен верхний предел компенсации в размере чистого базового оклада за два года и была предусмотрена возможность возврата дела для исправления производства;

б) в 1955 году было разрешено пересматривать решение на основании допущенных канцелярских ошибок или новых обстоятельств и была добавлена процедура обращения к Международному Суду с просьбой о пересмотре решения Административного трибунала Организации Объединенных Наций;

с) в 1995 году была отменена процедура обращения к Международному Суду с просьбой о пересмотре решений Административного трибунала Организации Объединенных Наций;

д) в 1997 году другим международным организациям было разрешено признать юрисдикцию Административного трибунала Организации Объединенных Наций, а в компетенцию Трибунала было включено рассмотрение жалоб на несоблюдение Положений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций. Что касается Положений Пенсионного фонда, то компетенция Административного трибунала Организации Объединенных

<sup>19</sup> Резолюции 13 (I) и 351 (IV).

<sup>20</sup> Статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

<sup>21</sup> Резолюции 782 (VIII), 955 (X), 957 (X), 50/54, 52/166, 55/159, 58/87 и 59/283.

Наций была предусмотрена в них изменениями, которые были внесены еще в 1955 году;

е) в 2000 году было установлено требование к членам Административного трибунала Организации Объединенных Наций обладать «правовыми квалификацией и опытом», срок их полномочий был продлен с трех до четырех лет, было предусмотрено, что один член может быть повторно назначен только один раз, и было разрешено рассмотрение дела Трибуналом полного состава;

ф) в 2003 году было установлено требование к членам Административного трибунала Организации Объединенных Наций обладать «опытом судебной или иной соответствующей юридической деятельности в области административного права или его эквивалента»;

г) в 2005 году из требования к членам Административного трибунала Организации Объединенных Наций обладать «опытом судебной или иной соответствующей юридической деятельности в области административного права или его эквивалента в своей национальной правовой системе» был исключен «опыт иной соответствующей юридической деятельности».

28. Обзор Административного трибунала Организации Объединенных Наций, его операций и статута начался в 1980-х годах в рамках двух инициатив. Первой из них было изучение вопроса о согласовании статуты Административного трибунала Организации Объединенных Наций и Административного трибунала МОТ (более подробно об этом рассказывается в разделе II). Вторая инициатива была предпринята в связи резолюцией 1985 года о составе Секретариата, в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «рационализировать процедуры подачи апелляций». Под процедурами апелляций здесь главным образом подразумевалась система коллегияльного обзора для рассмотрения жалоб на административные и дисциплинарные решения в составе Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета («объединенные органы») до передачи таких жалоб Административному трибуналу Организации Объединенных Наций<sup>22</sup>.

29. В 1986 году Объединенная инспекционная группа (ОИГ) издала доклад об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций, предложив создать управление по вопросам отправления правосудия и канцелярию омбудсмена, а также учредить двухуровневую судебную систему. В 1987–1990 годах Генеральный секретарь представлял доклады о создании должности омбудсмена, деятельности объединенных органов, Группе консультантов, дисциплинарном процессе и группах по рассмотрению жалоб. В последующих докладах Генерального секретаря в 1994 и 1995 годах рассматривались дополнительные предложения о процессах скорейшего примирения и урегулирования споров, административном обзоре, арбитражном совете и переводе объединенных органов на профессиональную основу<sup>23</sup>.

30. В 1987–1994 годах Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря повысить эффективность работы объединенных органов и провести всеобъемлющий обзор системы отправления правосудия. В 1996 году Генеральная Ассамблея предложила Шестому комитету рассмотреть предложения Генерального секретаря. Дальнейших решений по докладам Генерального секретаря не принималось<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Резолюция 40/258 А, п. 7.

<sup>23</sup> См. A/41/640, A/C.5/42/28, A/C.5/43/25, A/C.5/45/11, A/C.5/49/13, A/C.5/49/60 и A/C.5/49/60/Add.1, и A/C.5/50/2.

<sup>24</sup> Резолюции 42/220 В, 43/224 В, 44/185 В, 45/239 В, 47/226, 49/222 и 50/240.

31. В 2000, 2002 и 2004 годах Объединенная инспекционная группа издала три доклада об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций<sup>25</sup>. В 2000 году ОИГ рекомендовала: а) чтобы члены Административного трибунала Организации Объединенных Наций имели опыт работы в судебных органах; б) наделить Административный трибунал Организации Объединенных Наций полномочиями предписывать совершение определенных действий во исполнение соответствующего обязательства (включая восстановление в должности и отмену оспариваемых решений) без предоставления компенсации в качестве альтернативного средства правовой защиты; и с) снять ограничение суммы компенсации. В 2004 году ОИГ повторила эти рекомендации, указав, что по всем трем вопросам Административному трибуналу Организации Объединенных Наций следует привести свой статут и практику в соответствие со статутом и практикой Административного трибунала МОТ и что таким образом основные различия между Административным трибуналом Организации Объединенных Наций и Административным трибуналом МОТ будут устранены. Объединенная инспекционная группа пришла к выводу о том, что объединение трибуналов «вряд ли является достижимым в краткосрочной перспективе в силу ряда причин, включая серьезные возражения против этого со стороны персонала как Организации Объединенных Наций, так и МОТ. Кроме того, как подчеркивается в предыдущих докладах, подобное объединение не позволило бы достичь сколь-либо значимых выгод или повышения эффективности»<sup>26</sup>. В своих докладах за 2000 или 2002 год она не подтвердила своих рекомендаций о восстановлении консультативной функции Международного Суда и о проведении исследования по вопросу о создании группы для пересмотра решений Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

32. В 2005 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря сформировать группу внешних независимых экспертов для рассмотрения вопроса о реорганизации системы отправления правосудия. Группа по реорганизации системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций приступила к работе в феврале 2006 года и представила свой доклад Генеральной Ассамблее в июле 2006 года. Группа по реорганизации пришла к выводу о том, что «система внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций устарела, недееспособна, неэффективна и лишена независимости». Под «системой внутреннего правосудия» понимался не только Административный трибунал Организации Объединенных Наций, но и объединенные органы, независимость которых не гарантирована, так как в их состав входят сотрудники, которые выполняют функции консультантов при Генеральном секретаре. Кроме того, Группа подвергла критике ограничения, налагаемые на полномочия Административного трибунала Организации Объединенных Наций распоряжаться об исполнении обязанности в натуре или выплате компенсации, поскольку это иногда становится причиной выплаты неадекватной компенсации, что несовместимо с принципом законности. Учитывая недостатки и ограничения формальной системы правосудия, Группа по реорганизации рекомендовала заменить объединенные органы двухуровневой системой правосудия<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> См. A/55/57, A/57/441 и A/59/280.

<sup>26</sup> См. A/59/280, п. 10

<sup>27</sup> Резолюция 59/283 и A/61/205.

*Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций*

33. В апреле 2007 года Генеральная Ассамблея учредила двухуровневую систему отправления правосудия, состоящую из Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. Статуты этих двух трибуналов были приняты в следующем году, а функционировать новая система начала с 1 июля 2009 года. Административный трибунал Организации Объединенных Наций был упразднен 31 декабря 2009 года<sup>28</sup>.

34. В компетенцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций входит рассмотрение заявлений об обжаловании «административного решения, которое предположительно не согласуется с условиями назначения или трудовым договором. Термины «договор» и «условия назначения» охватывают все соответствующие положения и правила и все соответствующие административные распоряжения, действующие на момент предполагаемого несоблюдения». Компетенция Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций распространяется также на административные решения о принятии какой-либо дисциплинарной меры<sup>29</sup>.

35. В компетенцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций входит рассмотрение апелляций на решения Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, если в апелляции утверждается, что Трибунал по спорам вышел за рамки своей юрисдикции или не осуществил юрисдикцию, которой он облечен; допустил ошибку по вопросу права; допустил процессуальную ошибку, которая сказалась на решении по делу; или допустил ошибку по вопросу факта, которая привела к явно необоснованному решению. В компетенцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций входит рассмотрение дел по апелляциям на «решения Постоянного комитета, действующего от имени Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, в связи с предполагаемым несоблюдением Положений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций»<sup>30</sup>.

36. Заявления, оспаривающие административные решения Секретариата или его фондов и программ, подаются против Генерального секретаря. Специализированные учреждения и другие структуры, которые участвуют в общей системе Организации Объединенных Наций, могут признать юрисдикцию как Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, так и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций или только Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций<sup>31</sup>. Признание юрисдикции трибуналов требует заключения специального соглашения между Генеральным секретарем и главой соответствующего учреждения, организации или структуры. Кроме того, будучи трибуналом второй инстанции, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций требует, чтобы организации, желающие принять его юрисдикцию, имели нейтральный процесс рассмотрения в первой инстанции.

<sup>28</sup> Резолюции 61/261, 62/228 и 63/253.

<sup>29</sup> Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 2 (резолюция 63/253, приложение I).

<sup>30</sup> Статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ст. 2 (резолюция 63/253, приложение II).

<sup>31</sup> Участвуя в общей системе Организации Объединенных Наций, организации могут следовать также своим собственным положениям и правилам о персонале, административным инструкциям, политике и процедурам.

С 2019 года Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций отка­зывается рассматривать дела, в которых, по его мнению, не проводилось пред­варительного рассмотрения в рамках нейтрального процесса в первой инстан­ции, и возвращает дела представившим их организациям для проведения такого рассмотрения<sup>32</sup>.

37. По состоянию на 1 января 2020 года юрисдикция и Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций или только Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций была признана 16 структурами, насчитывающими в общей сложности 77 920 сотрудников<sup>33</sup>. Из этих 16 структур:

а) 14 относятся к общей системе Организации Объединенных Наций<sup>34</sup>, а две добровольно применяют общую систему окладов, надбавок и других усло­вий службы Организации Объединенных Наций<sup>35</sup>;

б) шесть структур (Ближневосточное агентство Организации Объеди­ненных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), МФСР, Международная морская организация (ИМО), Международный орган по мор­скому дну и Международный трибунал по морскому праву) признали юрисдик­цию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, но не при­знали юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций.

38. Генеральная Ассамблея может вносить поправки в статуты Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Орга­низации Объединенных Наций, а трибуналы устанавливают свои собственные регламенты, подлежащие утверждению Генеральной Ассамблеей. В статуты каждого из трибуналов поправки вносились четырежды<sup>36</sup>:

<sup>32</sup> Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 2; статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ст. 2; и *Spinardi v. IMO* (решение № 2019-UNAT-957).

<sup>33</sup> По данным, приведенным в документе A/75/591 по состоянию на 31 декабря 2019 года (77 620 сотрудников), плюс 300 сотрудников Международной морской организации (ИМО); сюда не входят сотрудники Международной организации гражданской авиации (ИКАО), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), Международного органа по морскому дну, Международного трибунала по морскому праву и ВМО.

<sup>34</sup> Свое согласие со статутем КМГС в индивидуальном порядке или через Секретариат подтвердили следующие организации и органы: Организация Объединенных Наций; Детский фонд Организации Объединенных Наций; Программа развития Организации Объединенных Наций; Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»); Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения; Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов; Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (применяет общую систему Организации Объединенных Наций в отношении только международных сотрудников); Международная организация гражданской авиации (ИКАО); Международная морская организация (ИМО); Международный орган по морскому дну; Центр по международной торговле; Международный трибунал по морскому праву; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; ВМО.

См. <https://icsc.un.org/Home/CommonSystem>.

<sup>35</sup> Международный фонд сельскохозяйственного развития и Международный Суд.

<sup>36</sup> Резолюции 66/237, 69/203, 70/112, 71/266, 73/276.

а) в 2011 году в статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций были внесены поправки, продлевающие срок подачи апелляций на решения Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций с 45 до 60 дней и устанавливающие 30-дневный предельный срок для подачи апелляций на промежуточные постановления;

б) в 2014 году в оба статута были внесены поправки, уточняющие, что: i) компенсация за вред может быть назначена только в том случае, если вред «подтвержден доказательствами»; и ii) распоряжения об отмене решения, конкретном действии во исполнение обязательства и выплате компенсации могут выноситься по отдельности или вместе. В оба статута были также внесены поправки об обязательном характере решений и постановлений, а также приостанавливающим действии апелляций. В статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций были внесены поправки, позволяющие учитывать при назначении судей соответствующий научно-преподавательский опыт;

в) в 2015 году в оба статута были внесены поправки, устанавливающие, что судьи Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала «в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций» считаются «должностными лицами, не являющимися должностными лицами Секретариата Организации Объединенных Наций»;

г) в 2016 году в оба статута были внесены поправки, уполномочивающие председателя каждого трибунала следить за своевременным принятием судебных решений. В статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций были внесены два новых критерия отбора судей: беспристрастность и свободное владение английским или французским языком;

д) в 2018 году в статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций были внесены поправки, предусматривающие добавление четырех новых должностей судей, занятых в половинном режиме, вместо трех должностей судей *ad litem*.

39. В 2013 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря создать группу для проведения оценки системы отправления правосудия и «проанализировать, является ли реализация целей и задач, поставленных перед этой системой... эффективной и экономичной». Группа для проведения промежуточной независимой оценки выпустила доклад в апреле 2016 года. Группа сочла, что имеющаяся система имеет преимущества по сравнению с предыдущей и что в реализации поставленных Генеральной Ассамблеей задач достигнут весьма значительный прогресс. Группа пришла к выводу о том, что возможны дальнейшие улучшения, но «кардинальных корректировок» не требуется<sup>37</sup>.

40. С 2019 года Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций состоит из трех судей, занятых в полном режиме, и шести судей, занятых в половинном режиме; они назначаются Генеральной Ассамблеей на семилетний срок. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций должны обладать «по меньшей мере 10-летним опытом судебной деятельности в области административного права или эквивалентной деятельности в рамках одной или нескольких национальных правовых систем». Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций состоит из семи судей, также назначаемых Генеральной Ассамблеей на семилетний срок. Судьи Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций должны обладать по меньшей мере 15-летним опытом судебной деятельности в области «административного права, трудового права или эквивалентной деятельности в рамках одной или нескольких

<sup>37</sup> Резолюция 68/254 и A/71/62/Rev.1, резюме.

национальных или международных правовых систем», причем этот опыт может включать пять лет соответствующей научно-преподавательской деятельности. Как в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций, так и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций требуется свободное владение английским или французским языком. В обоих трибуналах требуется, чтобы среди судей не было двух лиц, имеющих одинаковое гражданство, чтобы должное внимание уделялось географическому распределению и гендерной сбалансированности и чтобы судьи были беспристрастными и обладали высокими моральными качествами<sup>38</sup>.

41. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций работает в режиме полной занятости в течение всего года и имеет отделения в Женеве, Найроби и Нью-Йорке. Решения по делам обычно выносятся одним судьей, но могут выноситься и коллегией из трех судей. Как правило, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций проводит три сессии в год и выполняет свои функции в Нью-Йорке, который является местом пребывания Трибунала. В зависимости от рабочей нагрузки Апелляционный трибунал может принять решение о проведении сессий в Женеве или Найроби. Дела в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций обычно рассматриваются коллегией в составе трех судей, и решения по ним выносятся большинством голосов, однако в случае возникновения серьезных вопросов права решения по ним могут приниматься Трибуналом полного состава. Из-за пандемии COVID-19 трибуналы Организации Объединенных Наций также работали в виртуальном режиме<sup>39</sup>.

42. Более подробная информация о деятельности и ресурсах трибуналов Организации Объединенных Наций содержится в докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций (A/75/162) и предлагаемом бюджете по программам на 2021 год (A/75/6 (Sect. 1)).

## **II. Меры, ранее принятые для решения проблем, связанных с наличием двух систем трибуналов в общей системе Организации Объединенных Наций**

43. Озабоченность, выраженная Генеральной Ассамблеей в декабре 2019 года в связи с «проблемой существования двух независимых административных трибуналов с параллельной юрисдикцией в рамках организаций общей системы» отражает звучавшие в предыдущие десятилетия высказывания по той же проблеме. В частности, вскоре после создания Комиссии по международной гражданской службе в 1975 году стали возникать опасения по поводу того, что расхождения в судебной практике двух трибуналов по вопросам, связанным с КМГС, могут подорвать слаженность общей системы Организации Объединенных Наций. Эта проблема стала предметом широких дискуссий, инициатив и предложений, сосредоточенных на трех различных целях: во-первых, оценка целесообразности создания единого административного трибунала в сопоставлении с унификацией статуты действующих трибуналов; во-вторых, обеспечение активной роли Комиссии в судебных разбирательствах, касающихся ее решений и рекомендаций; в-третьих, создание механизма, который будет решать правовые вопросы в связи с решениями и рекомендациями КМГС, дабы избежать расхождений в судебной практике обоих трибуналов.

<sup>38</sup> Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 4; статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ст. 3.

<sup>39</sup> Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 5 и 10; статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ст. 4 и 10.

## **А. Целесообразность создания единого административного трибунала и согласования статутов трибуналов (1978–1989 годы)**

44. В октябре 1978 года Комиссия по международной гражданской службе доложила Генеральной Ассамблее о том, что МОТ отложила принятие решения о введении новой шкалы окладов в Женеве до получения от трех арбитров Административного трибунала МОТ консультативного заключения, вынесенного в их личном качестве. В консультативном заключении был сделан вывод о том, что введение новой шкалы окладов требует проведения предварительных переговоров с профсоюзом служащих. Комиссия отметила, что принятие принципа, согласно которому изменения в шкалах окладов требуют проведения предварительных переговоров с персоналом, имело бы «отрицательные последствия для правовой основы, на которой устанавливаются оклады во всей системе Организации Объединенных Наций, и процедур, используемых с этой целью». Выражая «глубокую озабоченность» по поводу «несогласованност[и] мер, принятых в одностороннем порядке некоторыми организациями», Генеральная Ассамблея просила «Генерального секретаря и его коллег из Административного комитета по координации изучить возможность создания единого административного трибунала для всей общей системы»<sup>40</sup>.

45. По просьбе Генеральной Ассамблеи ранее созданная объединенная рабочая группа по апелляционной процедуре в составе представителей Консультативного комитета по административным вопросам и Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) назначила консультанта, который подготовил документ, озаглавленный «Процедуры Административного трибунала и их унификация». Этот документ был рассмотрен на специальном совещании юрисконсультов специализированных учреждений в сентябре 1979 года вместе с документом Международной организации труда, озаглавленным «Сравнительный анализ статутов административных трибуналов Международной организации труда и Организации Объединенных Наций», и рабочим документом «О возможном объединении административных трибуналов Организации Объединенных Наций и МОТ», подготовленным Управлением по правовым вопросам Организации Объединенных Наций<sup>41</sup>.

46. Принимая во внимание итоги состоявшегося в сентябре 1979 года специального совещания юрисконсульты, Генеральный секретарь в своем докладе, изданном в ноябре 1979 года, сообщил Генеральной Ассамблее, что «за примерно 30 лет совместной деятельности двух трибуналов не возникало каких-либо реальных разногласий в отправлении правосудия». Кроме того, несмотря на консультативное заключение, вынесенное судьями Административного трибунала МОТ в их личном качестве, и Административный трибунал МОТ, и Административный трибунал Организации Объединенных Наций, рассмотрев иски о шкале окладов в Женеве, приняли решение в пользу организаций, что побудило Генеральную Ассамблею обратиться с просьбой о проведении исследования по вопросу о создании единого административного трибунала. В свою очередь, Генеральный секретарь заявил в своем докладе, что

<sup>40</sup> См. A/33/30, пп. 17–25, и резолюцию Генеральной Ассамблеи 33/119. Административный комитет по координации был учрежден в соответствии с резолюцией 13 (III) Экономического и Социального Совета для обеспечения выполнения соглашений между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями. В 2001 году Совет переименовал Административный комитет по координации в Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций.

<sup>41</sup> См. CCAQ/PER/R.107, annex II, и CCAQ/PER/WCRP/R.2.



«обеспокоенность, которая, по-видимому, заставила Генеральную Ассамблею представить свою просьбу, в действительности не является такой настоятельной, чтобы призывать к такому шагу на данном этапе»<sup>42</sup>.

47. Кроме того, в том же докладе Генеральный секретарь отметил, что создание единого административного трибунала не приведет к повышению административной эффективности, а соответствующее увеличение нагрузки затруднит работу судей Административного трибунала МОТ и тех членов Административного трибунала Организации Объединенных Наций, которые работают в нем только часть времени. Любые преобразования трибуналов потребуют одобрения как Генеральной Ассамблеи, так и Международной конференции труда, а также консультаций с 22 организациями, признавшими юрисдикцию одного или другого трибунала, и их согласия. Поскольку основные различия в функционировании обоих трибуналов обусловлены их статутами, правилами и институциональной практикой, «желательно... провести... последовательное сопоставление статутот, правил и практики обоих трибуналов... [что] также откр[е]т путь для принятия дальнейших мер по унификации». С учетом желательности «обеспечения последовательности» судебной практики можно было бы рассмотреть вопрос о создании совместного механизма, «к которому... каждый Трибунал по своей собственной инициативе или по просьбе одной из сторон рассматриваемого им дела может прибегнуть для решения правовых вопросов, касающихся общей системы»<sup>43</sup>.

48. В ответ на доклад Генерального секретаря Генеральная Ассамблея в декабре 1979 года просила Генерального секретаря и Административный комитет по координации «заниматься прогрессивным согласованием и совершенствованием статутот, норм и практики Административного трибунала Международной организации труда и Административного трибунала Организации Объединенных Наций с целью укрепления общей системы и создания единого трибунала». После этой просьбы Генеральной Ассамблеи были подготовлены многочисленные исследования и предложения<sup>44</sup>.

49. В сентябре 1984 года после межучрежденческих консультаций и консультаций с персоналом Генеральный секретарь представил доклад, содержащий подробные предложения. В докладе было изложено 27 предложений, относящихся к восьми областям: а) состав Административного трибунала Организации Объединенных Наций; б) распространение юрисдикции; с) формальные требования для проведения разбирательств; d) процедуры; e) средства правовой защиты; f) разбирательства после вынесения решения; g) пересмотр решений Трибунала; h) сотрудничество между трибуналами. Большая часть этих предложений была нацелена на общую реформу Административного трибунала. Однако два предложения напрямую относились к устранению расхождений в судебной практике:

а) в докладе предлагалось создать объединенную группу Административного трибунала Организации Объединенных Наций/Административного трибунала МОТ, которая будет выносить консультативные заключения по «любым общим правовым вопросам, представляющим интерес для организаций, применяющих общую систему управления персоналом Организации Объединенных Наций»<sup>45</sup>;

<sup>42</sup> См. [A/C.5/34/31](#), пп. 6 и 13. См. также [ACC/1979/70](#).

<sup>43</sup> См. [A/C.5/34/31](#), пп. 10–12.

<sup>44</sup> См. решение 34/438 Генеральной Ассамблеи (A/34/46); International Labour Office, GB.213/PFA/9/14, GB.215/PFA/15/17 и GB.225/PFA/11/13. См. также [A/C.5/36/23](#), [A/C.5/37/23](#), [A/C.5/38/26](#).

<sup>45</sup> См. [A/C.5/39/7](#), пп. 25–28, и приложение I, ст. 2 tres.

б) в докладе также предусматривалось, что будут назначаться заседатели для оказания судьям помощи в «изучении материалов в течение ограниченного времени, отпущенного им в ходе их относительно коротких сессий», и что они, в частности, «дадут возможность членам одного трибунала поддерживать неофициальные отношения с членами другого трибунала в целях дальнейшей унификации их судебной практики»<sup>46</sup>.

50. В свою очередь, в октябре 1984 года Международное бюро труда представило Административному совету Международного бюро труда доклад, в котором предлагалось внести в статут Административного трибунала МОТ поправки, чтобы распространить юрисдикцию на другие споры по договорам, кодифицировать критерии отбора судей, уточнить процедуры увольнения судей, подтвердить независимость секретаря, продлить сроки для наследников и опекунов, дать сторонам возможность быть заслушанными до того, как будет предписано конкретное действие во исполнение обязательства, включить процедуры возвращения дела, присуждения судебных издержек и пересмотра, исправления или толкования судебных решений и пересмотреть процесс запроса консультативных заключений у Международного Суда<sup>47</sup>. МОТ не сочла необходимым создавать в Административном трибунале МОТ группу для вынесения консультативных заключений и сочла, что участия Административного трибунала МОТ в группе, созданной в соответствии со статутом Административного трибунала Организации Объединенных Наций, достаточно для того, чтобы судебная практика Административного трибунала МОТ принималась во внимание. МОТ также поддержала предложение о назначении заседателя<sup>48</sup>. Административный совет не принял решения по этим предложениям и отложил дальнейшее обсуждение на последующие сессии.

51. Предложения Генерального секретаря были переизданы в последующих докладах, однако Генеральная Ассамблея перенесла рассмотрение этих докладов с 1984 на 1986 год<sup>49</sup>. Позднее, в 1987 году, Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря проконсультироваться с государствами-членами по этим предложениям с участием Генерального директора МОТ.

52. С марта по июль 1988 года Юриисконсульт Организации Объединенных Наций председательствовал на 14 консультационных совещаниях. Помимо государств-членов, Юриисконсульт пригласил на совещания Генерального директора МОТ, Исполнительного секретаря Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Секретаря Административного трибунала Международной организации труда и Секретаря Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала. В 1988 году Генеральный секретарь представил доклад, ставший первым докладом под названием «Согласование статутов, правил и практики Административного трибунала Международной организации труда и Административного трибунала Организации Объединенных Наций». Предыдущие доклады и записки Генерального секретаря были озаглавлены «Целесообразность создания единого административного трибунала». Пересмотренный текст статута Административного трибунала Организации Объединенных Наций, содержащийся в докладе 1988 года, который был подготовлен по итогам неофициальных консультаций, не включал предложенные поправки, касающиеся совместной группы Административного трибунала

<sup>46</sup> См. A/C.5/39/7, пп. 93 и 94.

<sup>47</sup> International Labour Office, GB.228/PFA/11/11.

<sup>48</sup> International Labour Office, note on the harmonization and further development of the statutes, rules and practices of the International Labour Organization Administrative Tribunal and the United Nations Administrative Tribunal.

<sup>49</sup> См. A/40/471, A/C.5/41/8, A/42/328; решения Генеральной Ассамблеи 39/450 (в A/39/51), 40/465 (в A/40/53), 41/447 (в A/41/53). См. также резолюцию 42/217.

МОТ/Административного трибунала Организации Объединенных Наций по вынесению консультативных заключений или назначению заседателей. Государствам-членам было предложено представить письменные замечания по этим предложениям, и эти замечания были доведены до сведения Генеральной Ассамблеи<sup>50</sup>.

53. В 1989 году предложения Генерального секретаря обсудил Пятый комитет. Делегации отметили, что «оба трибунала остаются отдельными по историческим причинам... а начавшиеся в 1978 году усилия по созданию единого трибунала или согласованию статуты и практики двух трибуналов не принесли результатов, и тогда государства-члены единодушно согласились временно прекратить обсуждение этого вопроса»<sup>51</sup>. В ноябре 1989 года Генеральная Ассамблея приняла решение 44/413, в котором постановила «сохранить впредь до дальнейшего рассмотрения действующий статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций» и просила Генерального секретаря «при необходимости вернуться к этому вопросу с учетом этих замечаний государств-членов»<sup>52</sup>.

54. Тем временем в МОТ в 1985 году была создана трехсторонняя рабочая группа для рассмотрения предлагаемых поправок к статуту Административного трибунала МОТ<sup>53</sup>. Рабочая группа одобрила большую часть предложенных поправок, но также подготовила дополнительные изменения в некоторых поправках<sup>54</sup>. Даже после того как Генеральная Ассамблея постановила оставить статут Административного трибунала Организации Объединенных Наций без изменений, рабочая группа сочла, что ей следует продолжать работу, но уже в качестве «Рабочей группы по пересмотру статута Административного трибунала МОТ». Это предложение было одобрено Административным советом Международного бюро труда в 1990 году<sup>55</sup>. Как упоминалось в разделе I, в 2016 году были утверждены некоторые из предложенных Международным бюро труда и одобренных Рабочей группой поправок к статуту Административного трибунала МОТ, касающихся заявлений о толковании и пересмотре судебных решений<sup>56</sup>.

55. В последующие десятилетия инициативы по реформированию системы внутреннего правосудия по-прежнему предусматривали цель согласования статуты Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций. Однако эти инициативы были направлены на общую реформу трибуналов. Они больше не затрагивали исходный вопрос, который побудил Генеральную Ассамблею в 1978 году обратиться с просьбой изучить возможность создания единого административного трибунала, т. е. вопрос о риске таких потенциальных расхождений в решениях двух трибуналов, которые могут отразиться на общей системе Организации Объединенных Наций. Соответственно, в докладах Объединенной инспекционной группы за 2000, 2002 и 2004 годы, а также в докладе Группы по реорганизации 2006 года и докладе Группы для проведения промежуточной независимой оценки 2016 года не

<sup>50</sup> См. [A/43/704](#), приложение I (ст. 2 *quatro*, 5 *bis*, 6 2) *a*\*), 6 2) *i*) и 11 *bis*); [A/C.5/44/1](#) и [A/C.5/44/1/Add.1](#).

<sup>51</sup> См. [A/C.5/44/SR.43](#), *para.* 15. См. также [A/C.5/44/SR.15](#).

<sup>52</sup> Решение 44/413 Генеральной Ассамблеи (в [A/44/49](#)).

<sup>53</sup> International Labour Office, [GB.231/11/27](#), *para.* 53.

<sup>54</sup> International Labour Office, [GB.234/PFA/11/17](#).

<sup>55</sup> International Labour Office, [GB.246/8/22](#), *para.* 33.

<sup>56</sup> International Labour Office, [GB.228/PFA/11/11](#), [GB.234/PFA/11/17](#), [GB.246.PFA/12/15](#) и [GB.246/8/22](#).

содержалось прямых упоминаний о разрешении споров по вопросам, связанным с Комиссией по международной гражданской службе, и рекомендаций по разрешению таких споров.

56. Еще одним вопросом, который периодически возникал в ходе обсуждений создания единого административного трибунала и согласования статуты Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций, было учреждение апелляционной инстанции для рассмотрения решений трибуналов. В опубликованном в 1979 году исследовании, которое было озаглавлено «Процедуры административных трибуналов и их унификация» и подготовлено консультантом для объединенной Рабочей группы по апелляционной процедуре, рассматривались вопросы о праве на обжалование и создании двухуровневой системы. Вопрос о пересмотре решений трибуналов также рассматривался в докладах Генерального секретаря в 1980-х годах, начиная с 1984 года. В предложениях Генерального секретаря отмечалось, что в текущих обстоятельствах пересмотр решений осуществляется Международным Судом, но можно было бы рассмотреть и другие варианты апелляционного пересмотра<sup>57</sup>.

57. В 1999 году юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций подготовили записку на тему «Целесообразность внедрения апелляционного механизма второго уровня для совершенствования отправления правосудия в системе Организации Объединенных Наций». В записке рассматривались три варианта: а) создание отдельного апелляционного механизма для каждого учреждения или организации; б) создание общей второй инстанции для системы Организации Объединенных Наций и с) создание второй инстанции для каждого административного трибунала. Четвертым вариантом юрисконсульты предложили, чтобы каждый трибунал мог пересматривать свои собственные решения, проводя пленарные заседания для рассмотрения надзорной жалобы на решение одной из своих камер. Административный комитет по координации принял к сведению рекомендацию юрисконсульты прекратить рассмотрение вопроса о создании апелляционного механизма второго уровня, но в то же время проявил интерес к идее создания процедуры, которая позволила бы каждому трибуналу пересматривать свои собственные решения<sup>58</sup>.

58. В своем докладе 2002 года Объединенная инспекционная группа рекомендовала провести исследование по вопросу о создании апелляционного механизма для рассмотрения решений Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций или создании единого трибунала. Административный трибунал Организации Объединенных Наций выразил обеспокоенность по поводу предложения о создании апелляционного механизма. В ответ на этот доклад Международное бюро труда отметило, что «АТМОТ обслуживает многие организации, которые не принадлежат к системе ООН. Инспекторы ОИГ, по-видимому, не учли это при подготовке рекомендаций»<sup>59</sup>.

59. В конечном итоге, как уже отмечалось в разделе II, в рамках системы трибуналов Организации Объединенных Наций была введена двухуровневая система правосудия.

<sup>57</sup> См. CCAQ/PER/R.107, annex II, paras. 87–91; и A/C.5/39/7, para. 68.

<sup>58</sup> Note on the “Advisability of introducing a second-tier appellate mechanism to enhance the administration of justice in the United Nations system, March 1999; и ACC/1999/20, paras. 61–67.

<sup>59</sup> См. A/57/441, рекомендация 5; A/C.5/57/25; и International Labour Office, GB.288/PFA/13/3, para. 53.

## **В. Предоставление Комиссии по международной гражданской службе уведомления и возможности изложить свое мнение трибуналам (1993–1994 годы)**

60. В 1993 году Административный трибунал МОТ вынес два решения (№№ 1265 и 1266) об удовлетворении исков сотрудников против принятия Комиссией по международной гражданской службе новой шкалы окладов. Административный трибунал МОТ счел, что при сопоставлении вознаграждения сотрудников категории общего обслуживания КМГС следовало придерживаться шкалы общей системы с 11 или 12 ступенями и не учитывать используемые некоторыми организациями дополнительные 13-ю и 14-ю ступени в пределах класса. Комиссия сообщила об этих решениях в своем годовом докладе Генеральной Ассамблее.

61. В декабре 1993 года Генеральная Ассамблея выразила сожаление в связи с тем, что Комиссия не получила возможности представить свои мнения Административному трибуналу МОТ, и просила Генерального секретаря и административных руководителей других организаций общей системы проконсультироваться с КМГС и отразить ее мнения в представлениях Административному трибуналу Организации Объединенных Наций и АТМОТ. К Генеральному секретарю была также обращена просьба в консультации с административными руководителями изучить возможность внесения поправок в статут Комиссии и/или заключения «соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и другими организациями общей системы, с тем чтобы обеспечить скоординированность ответов по всем апелляциям», а также внесения поправок в регламенты трибуналов для своевременного уведомления КМГС о делах для того, чтобы Комиссия могла изложить свою точку зрения<sup>60</sup>.

62. В октябре 1994 года Генеральный секретарь доложил об итогах консультаций, проведенных в соответствии с этой просьбой. По его словам, поскольку соглашения между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями регулируют их двусторонние отношения, включать в них вопрос о представлениях в трибуналы представляется неуместным. Кроме того, Генеральный секретарь высказался против возобновления обсуждений о статуте Комиссии с этой целью. Вместо этого Генеральный секретарь предложил внести поправки в регламенты трибуналов, с тем чтобы разрешить Председателю Комиссии участвовать в разбирательствах в трибуналах. Генеральный секретарь представил текст такой поправки и предложил Генеральной Ассамблее просить его направить письмо Председателю Административного трибунала Организации Объединенных Наций<sup>61</sup>.

63. В декабре 1994 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию [49/223](#), в которой она просила Генерального секретаря и Генерального директора МОТ провести консультации с трибуналами Организации Объединенных Наций и МОТ на предмет внесения в их правила следующей поправки:

Если в ходе любого разбирательства выясняется, что решение Трибунала может затрагивать правило, решение или шкалу вознаграждения или взносов в общей системе управления кадрами, [Исполнительный секретарь/Секретарь] Трибунала своевременно информирует Исполнительного секретаря Комиссии по международной гражданской службе и выясняет,

<sup>60</sup> См. А/48/30 и резолюцию [48/224](#). Генеральная Ассамблея также выразила озабоченность по поводу отсутствия предварительных консультаций с Правлением Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.

<sup>61</sup> [A/49/480](#).

намерена ли Комиссия принять участие в этом разбирательстве. Если Комиссия заявляет о своем намерении сделать это, ей предоставляются копии всех соответствующих документов и ей разрешается высказать замечания по ним, а также принимать участие в любых устных разбирательствах.

64. Этот текст был дословно включен в статью 20 (пункт 2) регламента Административного трибунала Организации Объединенных Наций. В свою очередь, Административный трибунал МОТ еще в ноябре 1993 года внес в статью 13.3 своих правил поправку, которая позволяет Трибуналу уведомлять о жалобе любую третью сторону, которая может пожелать сделать представление, а в статье 11.1 — поправку, которая позволяет Трибуналу по своей собственной инициативе консультироваться с «компетентным международным органом». Оба эти положения обеспечили достаточные основания для того, чтобы предлагать Комиссии подавать представления, и с 1995 год Административный трибунал МОТ регулярно запрашивал и рассматривал представления КМГС.

### **С. Совместная группа для выработки консультативных заключений по вопросам, касающимся Комиссии по международной гражданской службе (1995–1999 годы)**

65. Возможность создания форума для решения вопросов, касающихся правомерности решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе, обсуждалась на ряде совещаний юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций в 1995–1998 годах. В ходе этих обсуждений юрисконсульты отметили, что административный руководитель оказывается в

несколько несправедливой ситуации в тех случаях, когда он считает решение ошибочным с юридической точки зрения. Если он применяет решение, чтобы позволить своим сотрудникам оспорить его в суде, то он действует в нарушение своих юридических обязанностей, определяемых этим же судом, решения которого он обязан исполнять. В таких случаях он по праву будет подвергнут критике как со стороны соответствующего административного трибунала, так и со стороны своих собственных сотрудников. С другой стороны, если он откажется выполнять решение, то он может подвергнуться политической критике и не будет при этом иметь возможности продемонстрировать посредством мнения компетентного судебного органа обоснованность такого отказа<sup>62</sup>.

66. В 1998 году Административный трибунал МОТ вынес три решения о признании неправомерными выплат, которые были произведены в соответствии с принятой КМГС римской шкалой окладов, и основанных на расчетах КМГС выплат корректива по месту службы. В своем годовом докладе за 1998 год Комиссия поинтересовалась, «будет ли возможным получать консультативное заключение судебных органов до принятия или осуществления решения»<sup>63</sup>.

67. В октябре 1998 года Административный комитет по координации рассмотрел предложение юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций о внесении в статут Комиссии поправок с целью создания специальной консультативной группы в составе председателей Административного трибунала Организации Объединенных Наций и Административного трибунала МОТ и выбранного этими председателями третьего лица. Специальную консультативную

<sup>62</sup> “Judicial review of decisions taken by the ICSC”, note prepared by the Legal Advisers of the United Nations system, September 1998.

<sup>63</sup> Ibid.; International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment Nos. 1713, 1765 and 1766; и A/53/30, п. 174.

группу предлагалось уполномочить выносить консультативные заключения о правомерности решений и рекомендаций КМГС по просьбе Председателя КМГС или административного руководителя организации общей системы. Комитет отметил, что это предложение получило единогласную поддержку юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций, и просил запросить мнения председателей обоих трибуналов<sup>64</sup>.

68. В своих замечаниях Председатель Административного трибунала МОТ подчеркнул, что консультативные заключения, выносимые предлагаемыми группами, не будут иметь обязательной силы для трибуналов при рассмотрении ими спорных дел. По его мнению, установленным институциональным функциям в большей степени соответствовали бы консультации с юрисконсультами по вопросу о правомерности решений и рекомендаций КМГС. Он также выразил озабоченность по поводу привлечения председателей обоих трибуналов и предложил, чтобы группа состояла из судьи АТМОТ и судьи Административного трибунала Организации Объединенных Наций, назначенных председателями соответствующих трибуналов. С таким же мнением выступил Председатель Административного трибунала Организации Объединенных Наций. С учетом этих замечаний состав специальной консультативной группы был пересмотрен и вместо председателей Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций в нее были включены судьи этих трибуналов<sup>65</sup>.

69. В апреле 1999 года Административный комитет по координации одобрил предложение с внесенным в него изменением, касающимся состава специальной консультативной группы. Комитет просил КМГС представить предлагаемую поправку к статуту Комиссии на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Однако в своем годовом докладе за 1999 год КМГС высказала оговорки против предлагаемой поправки, отметив, что в такой группе нет необходимости, так как оспорить удавалось лишь очень незначительное число решений и рекомендаций Комиссии. Она усомнилась в том, что предлагаемый механизм будет препятствовать дальнейшим тяжбам, поскольку выносимые им заключения не будут иметь обязательной силы. Кроме того, Комиссия выразила озабоченность в связи с задержками в выполнении решений и рекомендаций КМГС в результате добавления процедуры запроса консультативных заключений. Комиссия просила представить ее замечания Генеральной Ассамблее, если Административный комитет по координации представит Ассамблее предлагаемую поправку<sup>66</sup>.

70. В итоге Генеральный секретарь от имени Административного комитета по координации представил Генеральной Ассамблее предложение о внесении поправки в статут КМГС. В декабре 1999 года Ассамблея приняла резолюцию 54/238, в которой она рассмотрела предложение Генерального секретаря о внесении поправки в статут КМГС, приняла к сведению замечания КМГС и подтвердила статут Комиссии<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> См. ACC/1998/20, paras. 55–56.

<sup>65</sup> “Judicial review of decisions taken by the ICSC”, note prepared by the Legal Advisers of the United Nations system, March 1999.

<sup>66</sup> См. ACC/1999/4, paras. 44–46, и A/54/30, пп. 202–215.

<sup>67</sup> См. A/C.5/54/24 и резолюцию 54/238, разд. IV.

### **III. Судебная практика Административного трибунала Международной организации труда и трибуналов Организации Объединенных Наций по решениям и рекомендациям Комиссии по международной гражданской службе**

71. В своей резолюции [74/255](#) В Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность по поводу проблем «существования двух независимых административных трибуналов с параллельной юрисдикцией в рамках организаций общей системы», что предполагает обеспокоенность риском расхождений в судебной практике. В настоящем разделе рассматривается вопрос о том, в какой степени Административный трибунал МОТ и трибуналы Организации Объединенных Наций расходятся во мнениях при рассмотрении решений и рекомендаций КМГС.

72. Обзор судебной практики охватывает период с 1975 года, когда была учреждена Комиссия, по 2016 год включительно. Обзор заканчивается декабрем 2016 года, так как решения, вынесенные после 2016 года, касаются вопросов, которые все еще могут быть предметом тяжбы в другом трибунале. Поэтому здесь не рассматриваются недавние иски в связи с единой шкалой окладов и коррективом по месту службы в Женеве (по этим искам Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций и Административный трибунал МОТ приняли решения соответственно в 2018 и 2019 году) и проблемы, которые могут возникнуть в ходе текущих судебных разбирательств по этим делам.

73. В настоящем разделе рассматривается возможность расхождений в судебной практике только по делам, касающимся решений и рекомендаций КМГС, поскольку именно это было основанием для выражения Генеральной Ассамблеей озабоченности в декабре 2019 года. Соответственно, не рассматриваются области, в которых имеются расхождения в судебной практике, если эти области не связаны с вопросами КМГС. Хотя в настоящем разделе говорится о рассмотрении трибуналами решений и рекомендаций КМГС, трибуналы рассматривали, строго говоря, выполнение оспариваемых решений или рекомендаций КМГС административным руководителем той или иной организации.

#### **A. Сфера судебного контроля**

74. Юрисдикция Административного трибунала МОТ и трибуналов Организации Объединенных Наций рассматривать решения и рекомендации КМГС определяется сферой компетенции трибуналов, установленной в их статутах. В компетенцию Административного трибунала МОТ входит рассмотрение «жалоб на несоблюдение — по существу или по форме — условий назначения». В компетенцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций входит рассмотрение заявлений об обжаловании «административного решения, которое предположительно не согласуется с условиями назначения или трудовым договором». При обжаловании решения Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций учитывается сфера компетенции Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций. В статуте Административного трибунала МОТ, в отличие от статута Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, не упоминается «административное решение».



75. Административный трибунал МОТ постановил, что, административный руководитель, включая стандарты общей системы в правила собственной организации, обязан убедиться, что такие стандарты не содержат никаких неправомерных элементов и не могут привести к их возникновению<sup>68</sup>. В решении № 1265 Административный трибунал МОТ постановил:

...включая стандарты общей системы в свои собственные правила, Организация принимает на себя ответственность перед своими сотрудниками за любые неправомерные элементы, которые такие стандарты могут содержать или к возникновению которых они могут привести. Если такие стандарты признаются неправомерными, они не могут применяться к персоналу, и ВОИС должна при необходимости заменить их положениями, которые соответствуют нормам права международной гражданской службы. Это один из важнейших принципов, регулирующих международно-правовую систему, которую Трибунал призван защищать»<sup>69</sup>.

76. Эта ответственность была подтверждена в ряде судебных решений, например:

...Принадлежность международной организации к общей системе не позволяет ей отказываться от своей собственной ответственности перед своими сотрудниками или ограничивать ее или же снижать степень судебной защиты, которую она обязана им предоставлять. Любая организация, которая включает положения общей системы в свои правила, обязана удостовериться в соответствии перенимаемых ею текстов нормам права... Хотя Трибунал в полной мере осознает трудности... с которыми международные организации, вероятно, столкнутся при отклонении от шкал окладов, принятых на основе рекомендаций КМГС, он, тем не менее, обязан обеспечить соблюдение норм международного права в отношениях между указанными организациями и их сотрудниками безотносительно того, от какого внешнего органа исходят принятые решения<sup>70</sup>.

77. Административный трибунал МОТ также постановил, что сфера охвата его контроля в этих случаях ограничивается рассмотрением вопроса о том, что имело место: «отсутствие полномочий на принятие [решения], нарушение формы или процедуры, какая-либо очевидная фактическая или юридическая ошибка, произвольный характер решения или злоупотребление полномочиями или их превышение»<sup>71</sup>. Когда АТМОТ рассматривает вопрос о том, не злоупотребила ли КМГС своими полномочиями, он обращает внимание на то, используется ли методология, «искусственно направленная на снижение сравниваемых окладов, или же для экономии времени используются более быстрые пути в

<sup>68</sup> International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment No. 1265, consideration 24.

<sup>69</sup> Ibid. Этот принцип был сформулирован в решении Административного трибунала Международной организации труда № 825 следующим образом: «Норма заключается в том, что администрация обязана соблюдать право. Если ее собственное решение основано на решении, принятом кем-то другим, она обязана проверить, является ли это другое решение правомерным».

<sup>70</sup> International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment No. 2420, consideration 11.

<sup>71</sup> International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment No. 1000, consideration 12; judgment No. 1776, consideration 3.

ущерб затрагиваемым сотрудникам, или же упускается из виду или неверно истолковывается какое-либо конкретное обстоятельство»<sup>72</sup>. АТМОТ подчеркнул, что «методология является важным фактором обеспечения стабильности, предсказуемости и четкого понимания результатов»<sup>73</sup>.

78. Что касается трибуналов Организации Объединенных Наций, то параметры судебного контроля и их применимость к решениям и рекомендациям КМГС являются предметом текущих судебных разбирательств в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

## **В. Судебная практика Административного трибунала Международной организации труда в отношении решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе**

79. В период 1975–2016 годов Административный трибунал МОТ рассмотрел решения и рекомендации Комиссии в 51 решении, отклонив заявления в 40 решениях и удовлетворив требования истцов в 11 решениях. В признанных Административным трибуналом МОТ обоснованными 11 заявлениях оспаривались шесть следующих решений и рекомендаций КМГС:

а) **Приостановка повышения класса корректива по месту службы в Нью-Йорке (1984 год)**. В ноябре 1984 года Генеральная Ассамблея просила КМГС приостановить повышение класса корректива по месту службы в Нью-Йорке. Это затрагивало и другие места службы, в том числе Багдад. В декабре 1984 года КМГС постановила приостановить повышение класса корректива по месту службы в Нью-Йорке. В марте 1985 года Комиссия подтвердила это решение. Административный трибунал МОТ, поддержав аргументацию решения № 370 Административного трибунала Организации Объединенных Наций, заключил, что в процессе принятия решения КМГС в декабре 1984 года имела место процедурная ошибка и потому решение было недействительным до его подтверждения в марте 1985 года. В одном случае, когда Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) ввела в феврале 1985 года в Багдаде новую классификацию коррективов по месту службы, Административный трибунал МОТ постановил ФАО выплатить коррективы по месту службы за февраль и март 1985 года, рассчитанные по предыдущему множителю корректива (решение АТМОТ № 831).

б) **Шкала окладов в Вене (1987 год)**. В 1987 году КМГС приняла новую шкалу окладов для сотрудников категории общего обслуживания в Вене. Отметив, что сотрудники Международного агентства по атомной энергии обладают льготой пользования кооперативным магазином, которая не предоставляется сотрудникам местных работодателей, КМГС сократила оклад сотрудников категории общего обслуживания на 2,4 процента для компенсации «льготы пользования кооперативным магазином». АТМОТ постановил, что КМГС ошибочно снизила доступ к кооперативному магазину в Вене как часть пакета вознаграждения, которая должна компенсироваться при расчете шкалы окладов. АТМОТ постановил МАГАТЭ и Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) произвести перерасчет окладов без учета льготы пользования кооперативным магазином (решения АТМОТ №№ 1000 и 1001).

<sup>72</sup> International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment No. 2571, consideration 3.

<sup>73</sup> International Labour Organization Administrative Tribunal, judgment No. 1265, consideration 27.

с) **Шкала окладов в Женеве (1991 год).** В 1991 году КМГС приняла новую шкалу окладов для сотрудников категории общего обслуживания в Вене. При сравнении местных условий с оплатой труда сотрудников категории общего обслуживания КМГС приняла во внимание действующие в некоторых организациях дополнительные ступени 13-го и 14-го уровня в пределах класса (в общей системе насчитывается не более 11 или 12 уровней). АТМОТ постановил, что несправедливо использовать такой критерий, который не применим ко всем организациям. Административный трибунал МОТ постановил Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Международному союзу по охране селекционных достижений пересмотреть шкалу без учета дополнительных уровней (решения АТМОТ №№ 1265 и 1266).

d) **Шкала окладов в Риме (1994 год).** КМГС приняла вступившую в силу с 1994 году новую шкалу окладов сотрудников категории общего обслуживания в Риме, отменив прежнюю практику установления шкал окладов несколько выше преобладающих местных ставок — практику, обусловленную требованием ФАО о том, чтобы рабочим языком сотрудников был язык, отличный от итальянского. Административный трибунал МОТ отметил, что перед отменой коэффициента учета знания языков КМГС не учла вопрос о том, предоставляют ли местные работодатели дополнительное вознаграждение за свободное владение каким-либо языком кроме итальянского. АТМОТ заключил, что КМГС, отменив языковую надбавку в таких обстоятельствах, проигнорировала особенности рынка труда в Риме. АТМОТ постановил ФАО учитывать знание языков при расчете окладов (решение АТМОТ № 1713).

e) **Корректировка множителя корректива по месту службы в Женеве (1995 год).** В мае 1993 года статистическое бюро в кантоне Женева создало в своем индексе потребительских цен новую статью расходов, которую КМГС не учла при расчете множителя корректива по месту службы за июль 1994 года. После обнаружения этой ошибки КМГС исправила корректив по месту службы будущим числом с июля 1995 года. АТМОТ заключил, что исправление должно быть применено не с будущей даты, а с того момента, когда была допущена ошибка. АТМОТ постановил ВОИС и Международному союзу по охране селекционных достижений пересмотреть расчеты корректива по месту службы с июля 1994 года (решения АТМОТ №№ 1765 и 1766).

f) **Шкала окладов в Женеве (1995 год).** В 1995 году КМГС приняла новую шкалу окладов для сотрудников категории общего обслуживания в Женеве. При рассмотрении допустимых налоговых вычетов за расходы, связанные с профессиональной деятельностью, КМГС признала, что она неправильно использовала сумму в 700 вместо 1700 швейцарских франков. Административный трибунал МОТ постановил Международному союзу электросвязи, ВОИС и Международному союзу по охране селекционных достижений ввести новую шкалу с исправлением этой ошибки (решения АТМОТ №№ 1840, 1841 и 1842).

### **С. Судебная практика трибуналов Организации Объединенных Наций в отношении решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе**

80. С 1975 года до его упразднения в 2009 году Административный трибунал Организации Объединенных Наций рассмотрел решения и рекомендации КМГС в шести судебных решениях, отклонив заявления в четырех решениях и удовлетворив требования истцов в двух решениях. Ниже резюмируются заключения по Административного трибунала Организации Объединенных Наций по двум заявлениям, которые он признал обоснованными:

а) **Пересмотр условий выплаты субсидии на репатриацию.** В 1979 году КМГС рекомендовала Генеральной Ассамблее ввести в качестве условия выплаты субсидии на репатриацию предъявление сотрудником документальных доказательств переезда. Комиссия рекомендовала также, чтобы в переходный период новое условие не применялось к сотрудникам, которые уже приобрели право на получение субсидии на репатриацию. В декабре 1979 года Ассамблея приняла новое условие выплаты субсидии на репатриацию, не предусмотрев переходного периода. Один из сотрудников заявил, что он имеет приобретенное право на получение субсидии на репатриацию без необходимости представления доказательств. Административный трибунал Организации Объединенных Наций счел, что введение нового условия нарушает приобретенные права сотрудников. В этом случае Административный трибунал Организации Объединенных Наций распорядился выплатить субсидию на репатриацию без предъявления доказательств переезда (решение Административного трибунала Организации Объединенных Наций № 273);

б) **Приостановка повышения класса корректива по месту службы в Нью-Йорке (1984 год).** В ноябре 1984 года Генеральная Ассамблея просила КМГС приостановить повышение корректива по месту службы в Нью-Йорке. Это затрагивало и другие места службы, в том числе Багдад. В декабре 1984 года КМГС приняла решение приостановить повышение класса корректива по месту службы в Нью-Йорке. В марте 1985 года Комиссия подтвердила это решение. Административный трибунал Организации Объединенных Наций счел, что при принятии решения в декабре 1984 года КМГС не соблюла свои правила процедуры. Административный трибунал Организации Объединенных Наций удовлетворил иск и распорядился выплатить корректив по месту службы, рассчитанный по более высокому классу, за период с 1 декабря 1984 года по март 1985 года (решение Административного трибунала Организации Объединенных Наций № 370).

81. С 2009 по 2016 год Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций рассмотрел решения и рекомендации КМГС в 10 судебных решениях, которые, в свою очередь, были рассмотрены Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций в 4 решениях. Во всех случаях заявления были отклонены.

#### **D. Обзор судебных решений по решениям и рекомендациям Комиссии по международной гражданской службе**

82. С 1975 по 2016 год 33 решения и рекомендации КМГС оспаривались либо в Административном трибунале МОТ, либо в трибуналах Организации Объединенных Наций, либо и там, и там. В таблице ниже с указанием года принятия решения или рекомендации Комиссии перечислены решения и рекомендации, которые оспаривались в период 1975–2016 годов, и соответствующие судебные решения Административного трибунала МОТ и трибуналов Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда трибунал удовлетворил иски, номера судебных решений выделены жирным шрифтом.

**Судебная практика Административного трибунала Международной организации труда и трибуналов Организации Объединенных Наций по решениям и рекомендациям Комиссии (1975–2016 годы)**

<i>Год</i>	<i>Решение/рекомендация Комиссии</i>	<i>№№ решений Административного трибунала Международной организации труда</i>	<i>№№ решений трибуналов Организации Объединенных Наций (Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций или Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций)</i>
1. 1978	Шкала окладов в Женеве	380, 381, 382	Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 236
2. 1979	Новое условие предоставления субсидии на репатриацию	–	<b>Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 273</b>
3. 1984	Заморозка повышения класса корректива по месту службы в Нью-Йорке, влияющая на коррективы в других местах службы	825, 826, 827, 828, 829, 830, <b>831</b>	<b>Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 370</b>
4. 1987	Шкала окладов в Вене	<b>1000, 1001</b>	–
5. 1987	Введение пособия в связи с окончанием службы	1086, 2123, 2467	–
6. 1990	Замена получаемого на руки вознаграждения коррективом по месту службы	1239, 1240	–
7. 1990	Рекомендация против учета выслуги лет в пределах ступеней класса	1446	–
8. 1990	Множитель корректива по месту службы в Женеве	1457	–
9. 1991	Шкала окладов в Женеве	<b>1265, 1266</b>	–
10. 1992	Корректив по месту службы в Женеве	1356	–
11. 1991	Множитель корректива по месту службы в Женеве	1458	–
12. 1992	Множитель корректива по месту службы в Женеве	1459, 1460	–
13. 1992	Отсрочка промежуточных корректировок	1641, 1642	–
14. 1993	Шкала окладов в Париже	1519	–
15. 1993	Шкала окладов в Монреале	–	Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 859
16. 1994	Отказ в выплате пособия на образование	–	Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 781
17. 1994	Шкала окладов в Риме	<b>1713</b>	

<i>Год</i>	<i>Решение/рекомендация Комиссии</i>	<i>№№ решений Административного трибунала Международной организации труда</i>	<i>№№ решений трибуналов Организации Объединенных Наций (Административного трибунала Организации Объединенных Наций, Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций или Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций)</i>
18. 1995	Корректировка расчетов корректива по месту службы	1603, 1604, 1605	—
19. 1995	Корректировка множителя корректива по месту службы в Женеве	<b>1765, 1766</b>	—
20. 1995	Множитель корректива по месту службы в Женеве	1776, 1777	—
21. 1995	Шкала окладов в Женеве	<b>1840, 1841, 1842</b>	—
22. 1996	Индекс корректива по месту службы в Женеве	1800, 1801	—
23. 1996	Шкала окладов в Вене (коэффициент учета знания языков)	1915, 2059	Административный трибунал Организации Объединенных Наций, 1100
24. 2000	Шкала окладов в Риме	2303	—
25. 2002	Шкала окладов сотрудников категории специалистов	2420, 2421, 2422, 2423	—
26. 2002	Шкала окладов в Вене	2610	—
27. 2004	Шкала окладов в Париже	2571	—
28. 2009	Классификация по степени трудности условий места службы в Аддис-Абебе	—	UNDT/2013/008; 2014-UNAT-405
29. 2009	Реформа системы контрактов и постепенное прекращение выплаты индивидуальной временной надбавки	—	UNDT/2013/121; 2014-UNAT-463
30. 2010	Семиуровневая классификация должностей категории общего обслуживания в Монреале	—	UNDT/2014/086, UNDT/2014/087, UNDT/2014/088, UNDT/2016/188; 2015-UNAT-555
31. 2010	Реформа системы контрактов и отмена суточных участников миссий	—	UNDT/2014/099, UNDT/2014/100, UNDT/2014/101
32. 2011	Корректив по месту службы в Вене	3360	—
33. 2012	Заморозка множителя корректива по месту службы в Нью-Йорке	—	UNDT/2014/035; 2015-UNAT-530

*Сокращения:* UNAT — Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций; UNDT — Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций.

83. Как следует из таблицы выше, в рассматриваемый период одно и то же решение или рекомендация КМГС оспаривалась как в Административном трибунале МОТ, так и в трибунале Организации Объединенных Наций (Административном трибунале Организации Объединенных Наций) лишь в трех случаях. В каждом из этих случаев трибуналы пришли к одному и тому же выводу относительно решения или рекомендации Комиссии:

а) выплаты в соответствии со шкалой окладов для Женевы 1978 года были признаны обоснованными;

б) заморозка КМГС повышения класса корректива по месту службы в Нью-Йорке и других местах службы была сочтена вступившей в силу с апреля 1985 года, а не ранее;

с) выплаты в соответствии со шкалой окладов для Вены 1996 года, из которой был изъят коэффициент учета знания языков, были признаны обоснованными.

84. В течение изученного периода 1975–2016 годов в тех случаях, когда Административный трибунал МОТ и трибуналы Организации Объединенных Наций рассматривали одно и то же решение или рекомендацию КМГС, расхождений отмечено не было. Из таблицы выше явствует другая проблема. В пяти случаях один трибунал пришел к выводу о том, что заявление является обоснованным, а другой трибунал не вынес решения. Речь идет о решениях Административного трибунала МОТ, которые вкратце изложены в пункте 79 выше и касаются оспаривания: а) шкалы окладов в Вене в 1987 году; б) шкалы окладов в Женеве в 1991 году; с) шкалы окладов в Риме в 1994 году; d) исправления множителя корректива по месту службы в Женеве в 1995 году; e) шкалы окладов в Женеве в 1995 году.

85. После вынесения этих решений Административным трибуналом МОТ КМГС в двух случаях приняла дальнейшие меры:

а) после того как Административный трибунал МОТ заключил, что в 1987 году шкала окладов в Вене была ошибочной, поскольку учитывала льготу пользования кооперативным магазином, и распорядился о выплате окладов по ставке, не учитывающей льготу пользования кооперативным магазином, КМГС рекомендовала организациям, базирующимся в Вене, принятую в соответствии с решениями Административного трибунала МОТ новую шкалу окладов, которая была приложена к ее годовому докладу за 1990 год. Представитель Организации Объединенных Наций проинформировал КМГС о том, что «Генеральный секретарь будет добиваться обеспечения общего характера системы и поэтому не будет оспаривать аналогичное дело в Трибунале Организации Объединенных Наций»<sup>74</sup>;

б) после того как Административный трибунал МОТ пришел к выводу о том, что КМГС ненадлежащим образом отменила коэффициент учета знания языков без пересмотра своей методологии для определения того, выплачивают ли местные работодатели надбавки сотрудникам, которые владеют языками помимо итальянского, КМГС пересмотрела шкалу окладов в Риме и восстановила языковую надбавку, «чтобы помочь расположенным в Риме организациям выполнить мандат Трибунала». Представитель Организации Объединенных Наций отметил, что «юрисдикция [Административного трибунала МОТ] на его организацию не распространяется. Тем не менее, что касается Рима, где работают лишь несколько сотрудников Организации Объединенных Наций, она, вероятно, будет следовать примеру ведущей в этом вопросе организации (ФАО) и будет

<sup>74</sup> См. [A/45/30](#), п. 239.

выполнять вынесенное решение». В связи с этим случаем КМГС также поставила «вопрос о том, будет ли в будущем возможным получать консультативное заключение судебных органов до принятия или осуществления решения... [и] с удовлетворением отметила, что юрисконсульты этих организаций держат этот вопрос в поле зрения и уже представлен ряд предложений»<sup>75</sup>.

86. Что касается остальных трех случаев, то решения Административного трибунала МОТ потребовали пересчета шкалы окладов в Женеве 1991 года без учета предложенных некоторыми организациями дополнительных ступеней 13-го и 14-го уровня в пределах класса; исправления задним числом ошибки, допущенной при расчете множителя корректива по месту службы для Женевы на 1994 год; и пересчета шкалы окладов в Женеве на 1995 год с использованием правильной суммы налоговых вычетов. В докладах КМГС за те годы, в которые были вынесены решения Административного трибунала МОТ, не содержится никаких указаний на то, что КМГС или Секретариат Организации Объединенных Наций принял меры для рассмотрения вопроса о том, оправдано ли распространение решений Административного трибунала МОТ на организации, не являющимся сторонами в конкретных делах. Следовательно, если соответствующие решения Административного трибунала МОТ не распространялись на эти организации, в этих трех случаях в выплате окладов сотрудникам категории общего обслуживания в Женеве могла возникнуть непоследовательность.

#### **IV. Варианты обеспечения последовательности в выполнении решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе в рамках двух независимых судебных систем**

87. Как было отмечено в разделе III, сосуществование двух независимых судебных систем с параллельной юрисдикцией над общей системой Организации Объединенных Наций пока не приводило к расхождениям в судебной практике по решениям и рекомендациям. Тем не менее даже в отсутствие расхождений в судебной практике по одному и тому же вопросу, связанному с КМГС, наличие двух судебных систем может привести к непоследовательному выполнению решений или рекомендаций КМГС в общей системе Организации Объединенных Наций, когда один трибунал выносит решение, которое не является обязательным для всех организаций общей системы. Поскольку в настоящее время продолжается тяжба в отношении множителя корректива по месту службы для Женевы на 2017 год, этот конкретный вопрос в настоящем докладе не обсуждается; цель же настоящего раздела состоит в том, чтобы определить варианты, которые могут быть дополнительно проработаны для предотвращения подобных ситуаций в будущем.

88. Понимание проблемы как непоследовательности выполнения решений и рекомендаций КМГС в общей системе Организации Объединенных Наций, а не расхождений в судебной практике является лишь одним из аспектов анализа. Важна также оценка серьезности проблемы. С одной стороны, если проблема непоследовательного выполнения возникала лишь несколько раз и вряд ли будет сколько-нибудь регулярно возникать в будущем, то инициирование систематических или вообще каких-либо изменений в трибуналах представляется дестабилизирующим или излишним. С другой стороны, если проблема непоследовательного осуществления понимается как принципиальная, то поддержание согласованности общей системы требует максимально возможного снижения

<sup>75</sup> См. [A/53/30](#), пп. 169–175.



риска непоследовательности, независимо от реальной периодичности или тяжести проблемы. То есть, если исходить из того, что даже единичный случай расхождения в судебной практике может создать значительные финансовые, правовые и административные проблемы, то непоследовательность недопустима. Последний аспект анализа — вопрос о том, требует ли решение какой-либо корректировки судебных систем или же его можно достичь другим путем.

89. В ходе предварительных обменов мнениями между организациями общей системы Организации Объединенных Наций, а также федерациями персонала и другими заинтересованными сторонами выявились резкие расхождения относительно характера и серьезности проблемы, а также приемлемых вариантов ее решения. В конечном итоге оценить серьезность проблемы непоследовательного выполнения решений или рекомендаций КМГС и определить необходимость предотвращения или уменьшения рисков непоследовательного выполнения, а также соответствующие меры устранения последствий надлежит государствам-членам — через Генеральную Ассамблею и руководящие органы организаций общей системы Организации Объединенных Наций.

90. При рассмотрении этих вопросов Генеральной Ассамблее предлагается обратиться внимание на следующие обстоятельства:

а) трибуналы независимы и выносят решения, которые имеют обязательную силу для организаций, принявших их юрисдикцию. Обязательный характер решений, выносимых трибуналами, четко установлен; следует отметить, что его подтвердил Международный Суд в консультативном заключении 1954 года о последствиях присуждения компенсаций Административным трибуналом Организации Объединенных Наций<sup>76</sup>;

б) любые всеобъемлющие изменения в судебных системах отразятся на всех организациях и структурах, признавших их юрисдикцию. Административный трибунал МОТ и трибуналы Организации Объединенных Наций имеют отдельные мандаты, а их юрисдикция признана различными группами организаций и структур, включая организации, которые не входят в общую систему Организации Объединенных Наций. Любой рассматриваемый вариант должен быть соразмерным и оптимизированным для решения данной конкретной проблемы, а именно для обеспечения последовательности в выполнении решений и рекомендаций КМГС в рамках двух независимых судебных систем, и при этом не привести к нарушениям работы трибуналов в других областях, в которых они в настоящее время осуществляют свою юрисдикцию, и не препятствовать функционированию соответствующих организаций;

с) любые изменения в процедурах рассмотрения дел по вопросам, относящимся к КМГС, отразятся на общей системе Организации Объединенных Наций в целом. Соответственно, с руководящими органами специализированных учреждений нужно будет организовать консультации по вопросу о пересмотре юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций. Для этого потребуется, чтобы секретариаты организаций информировали свои руководящие органы о ходе пересмотра и учитывали все замечания руководящих органов по мере дальнейшей проработки вариантов. В некоторых организациях руководящим органам уже сообщили о пересмотре<sup>77</sup>. Кроме того, любые изменения в статуте Административного трибунала МОТ потребуют утверждения Международной конференцией труда — органом, в котором

<sup>76</sup> *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954, p. 47.*

<sup>77</sup> См. ФАО, документ CCLM 111/5.

каждое государство-член представлено трехсторонней делегацией, состоящей из представителей правительства, работодателей и работников;

d) в основе рассматриваемых проблем лежит озабоченность сотрудников условиями их службы, которые устанавливаются КМГС. Любые вопросы, поднимаемые в связи с решениями и рекомендациями КМГС, должны решаться в рамках механизмов и процессов, которые воспринимаются как легитимные и справедливые. В связи с этим нужно учесть, что многие организации и их сотрудники решительно поддерживают свои соответствующие трибуналы.

91. Ниже приводятся обзор вариантов, рассмотренных в рамках первоначального обзора, и высказанные заинтересованными сторонами предварительные мнения о них. Варианты не являются взаимоисключающими и могут быть реализованы параллельно. Они делятся на четыре широкие категории:

- a) сохранение статус-кво;
- b) меры, не связанные с устройством или юрисдикцией трибуналов;
- c) меры, предусматривающие всеобъемлющие изменения в трибуналах;
- d) меры, предусматривающие изменения в процессах вынесения решений по вопросам, связанным с КМГС.

92. Заинтересованным сторонам было предложено не только представить материалы для доклада, но и изложить свои предварительные мнения в ответах на вопросник о целесообразности дальнейшего изучения конкретных вариантов. Сводка ответов приводится в приложении III. Многие заинтересованные стороны подчеркнули, что их предварительные мнения будут пересмотрены с учетом подробностей реализации каждого варианта, когда эти подробности станут известны. Для многих заинтересованных сторон одним из главных является вопрос о расходах и финансовых последствиях: некоторые из них подчеркивают, что поддержка ими того или иного варианта будет зависеть от того, повлечет ли он за собой дополнительные расходы и будут ли применяться механизмы совместного несения расходов. Что касается приложения III, то следует также отметить следующее:

a) под мнениями перечисленных организаций общей системы Организации Объединенных Наций подразумеваются предварительные мнения руководства;

b) трем федерациям персонала (Координационному комитету союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций, Федерации ассоциаций международных гражданских служащих и Федерации международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций) было предложено скоординировать материалы, представленные их членами, и определить, будут ли материалы, поступившие от отдельных органов представителей персонала, подаваться по отдельности или вместе через федерации персонала. Один из органов представителей персонала заполнил вопросник отдельно, и его ответы отражены в приложении III;

c) учитывая сложность темы, было невозможно полностью отразить точки зрения заинтересованных сторон или даже передать их хоть сколько-нибудь подробно. Мнения заинтересованных сторон, которые предпочли изложить их отдельно и полностью, опубликованы по адресу: <https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup>.

93. На данном этапе варианты представляются не для принятия решения Генеральной Ассамблеей, а для того, чтобы организовать их дальнейшее обсуждение. Любая проработка вариантов потребует полноценного участия каждой

организации общей системы Организации Объединенных Наций, в том числе создания рабочей группы Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в установленном порядке, одобрения административными руководителями, а также консультаций с органами представителей персонала. Административному трибуналу МОТ и трибуналам Организации Объединенных Наций, а также КМГС будут предоставлены широкие возможности для рассмотрения этих вариантов и выражения по ним своих мнений. Наконец, будут также рассмотрены мнения других заинтересованных сторон, которые могут быть затронуты будущими предложениями, в том числе других структур, признавших юрисдикцию трибуналов.

## **A. Сохранение статус-кво**

94. Ряд заинтересованных сторон выразил мнение о том, что, учитывая отсутствие до настоящего времени расхождений в судебной практике трибуналов и редкие случаи непоследовательного осуществления, оснований для внесения изменений представлено не было и следует сохранить статус-кво. Эти заинтересованные стороны сочли, что даже если в судебной практике и возникнут расхождения, это не станет достаточным основанием для внесения в судебные системы изменений общего характера или изменений, касающихся только дел по вопросам, связанным с КМГС.

95. Другие заинтересованные стороны не сочли сохранение статус-кво перспективным вариантом. По их мнению, вопрос о расхождениях в судебной практике трибуналов и непоследовательности в выполнении решений и рекомендаций КМГС нельзя рассматривать только с точки зрения частотности инцидентов. Даже один единственный случай расхождения или непоследовательности может иметь существенные финансовые последствия и подорвать доверие сотрудников к тому, как КМГС и руководство выполняют свои функции.

## **B. Меры, не связанные с устройством или юрисдикцией трибуналов**

96. В ходе первоначального обзора были рассмотрены меры, которые не требуют каких-либо изменений в устройстве или юрисдикции трибуналов.

### **Обзор Комиссии по международной гражданской службе**

97. По мнению ряда заинтересованных сторон, проблему, приводящую к непоследовательному выполнению решений и рекомендаций КМГС, в основном представляет сама Комиссия. По их мнению, механизмы определения условий службы в общей системе Организации Объединенных Наций нужно модернизировать, чтобы они соответствовали своему назначению. Они указали на необходимость провести независимый обзор КМГС, в ходе которого можно было бы рассмотреть функционирование, процедуры, механизмы и методы работы Комиссии.

98. Обзоры функционирования КМГС проводились и ранее:

а) В 1987–1990 годах Генеральная Ассамблея просила КМГС и Генерального секретаря вместе с Административным комитетом по координации провести обзор функционирования Комиссии. В июле 1991 года Комитет доложил об итогах обзора, но КМГС заявила, что она «не полностью согласна» с рекомендациями Комитета. Ассамблея приняла к сведению доклад Комитета,

выразила КМГС признательность за уже внесенные ею улучшения и призвала КМГС продолжать работу по совершенствованию ее функционирования<sup>78</sup>;

b) В 1997 году Генеральный секретарь рекомендовал Генеральной Ассамблее приступить к проведению обзора КМГС. По просьбе Ассамблеи Генеральный секретарь в консультации с КМГС определил круг ведения и состав группы по обзору. В круге ведения обзора были выделены три цели: а) «укрепить Комиссию и максимально усилить ее способность оказывать Генеральной Ассамблее поддержку в деле руководства общей системой»; б) рассмотреть «вопрос о том, как лучше обеспечить Комиссию в рамках ее статута инструментами для выполнения задач при дальнейшем обеспечении независимости, беспристрастности и эффективности Комиссии»; и с) изучить «вопрос о путях расширения возможностей Комиссии в плане усиления, модернизации и, соответственно, укрепления международной гражданской службы, с тем чтобы она могла решать новые и сложные задачи». Группа по укреплению международной гражданской службы завершила свою работу в 2004 году. Комиссия отметила, что многие рекомендации Группы уже приняты, а рекомендации, касающиеся статута КМГС, выходят за рамки компетенции Группы. В 2006 году Ассамблея особо отметила необходимость укрепления потенциала КМГС, подчеркнула, что «руководящие органы организаций общей системы должны придавать работе Комиссии такое значение и уделять ей такое внимание, которых она заслуживает», и призвала ее рассмотреть методы ее работы в консультации с представителями персонала и организаций общей системы. Кроме того, Ассамблея ограничила срок полномочий Председателя и заместителя Председателя Комиссии и ввела новые критерии отбора<sup>79</sup>.

99. В 2018 году КМГС приняла решение провести пересмотр консультационного процесса и порядка своей работы и создала контактную группу для проведения пересмотра. Контактная группа также рассматривает «любые возможные случаи несоблюдения решений Комиссии и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и трудности, возникающие в связи с их выполнением». Пересмотр продолжается.

100. Учитывая, как проводились предыдущие обзоры работы КМГС, Генеральный секретарь помнит о том, что для проведения любого более полного обзора деятельности Комиссии, которая является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, потребуются мандат Ассамблеи и тесные консультации с Комиссией.

### **Рассмотрение Комиссией по международной гражданской службе судебных решений и издание руководящих указаний**

101. Как упоминалось в разделе III, было два случая, когда оперативное рассмотрение КМГС решений Административного трибунала МОТ и издание ею руководящих указаний способствовали последовательному выполнению рекомендаций КМГС относительно шкал окладов сотрудников категории общего обслуживания. Хотя в этих двух случаях решения Административного трибунала МОТ не были обязательны для Организации Объединенных Наций, она имела возможность утвердить решения Административного трибунала МОТ в части, относящейся к окладам сотрудников категории общего обслуживания.

<sup>78</sup> См. резолюцию 42/221, разд. VIII; резолюцию 43/226, разд. II; резолюцию 44/198, разд. II; резолюцию 45/241, разд. II; A/46/275; A/46/30; и резолюцию 46/191 (разд. I).

<sup>79</sup> См. резолюцию 52/12 В; A/53/688; A/54/483; A/55/526; A/57/612; резолюцию 57/285 (разд. IV); A/59/153; A/59/399; A/59/30 (Vol. II); и резолюцию 61/239 (разд. III).

102. Для содействия оперативному рассмотрению КМГС решений трибуналов и изданию ею руководящих указаний можно было бы установить общую практику автоматической передачи решений трибуналов по вопросам, относящимся к КМГС, в секретариат Комиссии. Секретариат КМГС мог бы разработать процедуру проведения консультаций с организациями общей системы Организации Объединенных Наций и органами представителей персонала после вынесения решения трибунала, с тем чтобы все были осведомлены о заключениях трибунала. Такие консультации позволили бы также уведомлять КМГС о любом судебном разбирательстве по тому же вопросу в другом трибунале. Исходя из полученной информации, КМГС тогда рассматривала бы вопрос о том, следует ли ей пересмотреть свои решения и рекомендации таким образом, чтобы они были применимы ко всем организациям общей системы Организации Объединенных Наций или же только к тем, которые указаны в уже вынесенном решении суда. Канцелярские ошибки, требующие пересмотра шкал окладов, для большей оперативности могут рассматриваться секретариатом КМГС, тогда как как решение вопросов, связанных с определением политики, потребует рассмотрения самой КМГС.

103. Когда исполнение решения того или иного трибунала требует корректировки выполнения решения или рекомендации КМГС, а судебное разбирательство с участием организаций, относящихся к юрисдикции другого трибунала, еще не завершено, возникают дополнительные проблемы. Если обязательный характер решения первого трибунала не оспаривается, то относительно последствий решения, имеющего обязательную силу, мнения расходятся. Согласно одному из мнений, КМГС обязана в соответствии с решением первого трибунала скорректировать свою практику и политику таким образом, чтобы они были применимы ко всей общей системе Организации Объединенных Наций. Другое мнение заключается в том, что организация-ответчик, в отношении которой вынесено решение первого трибунала, обязана выплатить являющийся предметом спора оклад или пособие в соответствии с заключением этого трибунала и любыми указаниями со стороны КМГС, которые потребуются в связи с выполнением судебного решения. Однако ввиду того, что дело рассматривается еще и другим трибуналом, перед принятием дальнейших мер по корректировке своей практики и политики КМГС, возможно, потребуется дождаться окончательного решения другого трибунала. Таким образом, ситуация с параллельными разбирательствами, которые завершаются в разное время, приведет к непоследовательному выполнению решения или рекомендации КМГС в ожидании судебного решения по итогам разбирательства. В любом случае, после того как судебный процесс будет завершён в обеих судебных системах, КМГС может рассмотреть вопрос о том, какие меры целесообразно принять в отношении всей общей системы Организации Объединенных Наций.

104. Хотя ряд заинтересованных сторон сочли уместным изучить этот вариант, некоторые выразили озабоченность тем, что такой подход может негативно сказаться на продолжающемся судебном разбирательстве. В случае дальнейшей проработки этого варианта Генеральный секретарь будет помнить о необходимости согласия КМГС, поскольку разработка любого процесса в рамках этого варианта потребует принятия мер КМГС и ее секретариатом.

#### **Поощрение активизации диалога между Административным трибуналом Международной организации труда и трибуналами Организации Объединенных Наций**

105. Ряд заинтересованных сторон высказал мнение о том, что повышению осведомленности одного трибунала о судебной практике другого трибунала и ее учету будет способствовать активизация диалога между трибуналами. Другие

поставили под сомнение полезность этой меры или сочли, что, хотя она и заслуживает поддержки, она не решит проблему непоследовательного выполнения решений и рекомендаций КМГС. Кроме того, такие усилия нужно будет предпринимать с осторожностью, чтобы они не воспринимались как посягательство на независимость судей и трибуналов.

### **С. Меры, предусматривающие всеобъемлющие изменения в трибуналах**

106. В предыдущих случаях, когда Генеральная Ассамблея выражала обеспокоенность по поводу потенциальной непоследовательности в выполнении решений и рекомендаций КМГС, изучалась возможность осуществления в трибуналах всеобъемлющих изменений, которые повлияют на то, как будут рассматриваться все дела, а не только дела по вопросам, касающимся КМГС. Хотя такие изменения в системах трибуналов в предыдущие десятилетия уже рассматривались и не были приняты, они, тем не менее, приводятся ниже, чтобы дать представление о подходах, которые рассматривались прежде, и изложить предварительные мнения, высказанные заинтересованными сторонами при изучении этих вариантов сейчас.

107. Ряд заинтересованных сторон не поддержал дальнейшую разработку всеобъемлющих изменений в системах трибуналов, сочтя, что такие изменения не будут оправданными и соразмерными для решения проблемы непоследовательного выполнения решений и рекомендаций КМГС. Юрисдикция Административного трибунала МОТ со времени принятия его статута в 1947 году была признана 60 организациями. Большинство этих организаций не входят в общую систему Организации Объединенных Наций, а некоторые из них не являются межправительственными организациями. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций были созданы в 2009 году после многолетнего рассмотрения Генеральной Ассамблеей рекомендаций, представленных Группой по реорганизации, и последующих предложений, подготовленных Генеральным секретарем по итогам длительных и конструктивных консультаций с персоналом. Кроме того, обзор системы правосудия Организации Объединенных Наций был проведен в 2016 году Группой для проведения промежуточной независимой оценки. Кардинальные изменения в судебных системах окажут дестабилизирующее воздействие на все организации и могут создать неопределенность и затруднения для сотрудников, обращающихся в суд.

108. Более того, в случае объединения двух судебных систем или создания нового апелляционного трибунала (см. ниже), общее число сотрудников, обслуживаемых единым трибуналом или апелляционным механизмом, увеличится до более чем 150 000: Административный трибунал МОТ в настоящее время обслуживает 73 557 сотрудников, а трибуналы Организации Объединенных Наций — 77 920 сотрудников. Кардинальные изменения в судебных системах не только повлекут за собой значительные организационные и финансовые последствия, но и потребуют длительных консультаций и существенного переходного периода для того, чтобы руководящие органы затрагиваемых организаций могли признать юрисдикцию нового трибунала или найти альтернативный судебный механизм. В случае Административного трибунала МОТ для таких изменений потребуется получить согласие почти 50 организаций, которые не входят в систему Организации Объединенных Наций и перед которыми Трибунал несет существенную ответственность. Поэтому в нынешних условиях варианты кардинальных изменений в судебных системах не представляются обоснованными и практичными.

109. Другие заинтересованные стороны воздержались от высказывания мнения по этому вопросу, а некоторые сочли целесообразным рассмотреть некоторые всеобъемлющие изменения, излагаемые ниже.

#### **Упразднение действующих трибуналов и создание нового единого административного трибунала**

110. Возможность создания единого административного трибунала, например путем объединения Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций, изучалась в 1978 и 1979 годах, однако Генеральный секретарь отказался от такого варианта. Исследования по вопросу о создании единого административного трибунала, проведенные в предыдущие десятилетия, завершились признанием того, что создание единого трибунала не приведет к повышению эффективности и не целесообразно. В последующие десятилетия дальнейшая эволюция юрисдикции Административного трибунала МОТ и трибуналов Организации Объединенных Наций, а также появление двухуровневой структуры в системе Организации Объединенных Наций усложнили задачу возможного объединения двух трибуналов.

111. Те заинтересованные стороны, которые не высказались против изучения этого варианта, воздержались от высказывания мнения о нем. Среди заинтересованных сторон никто однозначно не поддержал дальнейшую проработку этого варианта.

#### **Создание единого апелляционного механизма**

112. Предложения о создании единого апелляционного механизма ранее рассматривались в контексте изучения вопросов о целесообразности создания единого административного трибунала и согласования статуты Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций. Однако целью разработки этих предложений не было обеспечить последовательное выполнение решений или рекомендаций КМГС после вынесения судебных решений. Исследования по вопросу о создании апелляционного механизма в итоге привели к созданию в 2009 году двухуровневой системы трибуналов Организации Объединенных Наций, тогда как вопрос о создании единого апелляционного механизма, который охватывал бы как Административный трибунал МОТ, так и трибуналы Организации Объединенных Наций, далее не обсуждался.

113. Единый апелляционный механизм может быть создан разными способами: а) Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций может стать апелляционным механизмом как для Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, так и для Административного трибунала МОТ; б) может быть создан единый механизм пересмотра, который станет третьей инстанцией для трибуналов Организации Объединенных Наций и второй инстанцией для Административного трибунала МОТ; в) Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций можно упразднить и заменить апелляционной инстанцией, которая будет иметь юрисдикцию в отношении и Административного трибунала МОТ, и Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций. Как и в случае создания единого административного трибунала, создание единого апелляционного механизма для общей системы Организации Объединенных Наций будет несоразмерным и дестабилизирующим решением и будет сопряжено со значительными организационными и финансовыми трудностями. Поскольку любой вариант единого апелляционного механизма означает появление дополнительной инстанции над действующими трибуналами, неизбежны увеличение расходов и увеличение сроков вынесения окончательных решений по делам.

114. Почти все заинтересованные стороны, которые не высказались против изучения этого варианта, воздержались от высказывания своего мнения, и только одна из заинтересованных сторон однозначно поддержала дальнейшую проработку этого варианта.

#### **Согласование статутов**

115. С 1970-х по 2000-е годы задача согласования статутов Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций упоминалась часто — в резолюциях Генеральной Ассамблеи и вышедших в 2000 и 2004 годах докладах Объединенной инспекционной группы. Целью согласования было в первую очередь привести используемые Организацией Объединенных Наций методы отбора судей и определения средств правовой защиты (компенсация и исполнение обязательства в натуре) в соответствие с практикой Административного трибунала МОТ и уточнить регламенты в части рассмотрения дел (например, разрешить ходатайства об исправлении и толковании судебных решений). Поправки к статутам, предложенные в контексте этих усилий по согласованию, предназначались для достижения такой важной цели, как улучшение общего функционирования Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

116. Хотя согласование статутов трибуналов само по себе является позитивной целью, оно не связано напрямую с решением проблемы непоследовательного выполнения решений и рекомендаций КМГС. Кроме того, структурные различия между нынешними судебными системами сделают согласование статутов еще более сложным, если вообще реальным, поскольку трибуналы Организации Объединенных Наций состоят из первой и второй инстанции, а Административный трибунал МОТ является единственной и окончательной судебной инстанцией.

117. Те заинтересованные стороны, которые не высказались против изучения этого варианта, воздержались от высказывания мнения о нем. Ни одна заинтересованная сторона не поддержала однозначно дальнейшую проработку этого варианта.

#### **Вынесение консультативных заключений одним трибуналом после консультаций с другим трибуналом**

118. Была рассмотрена возможность внесения в статуты Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций поправок с целью уполномочить судей выносить консультативные заключения тем международным организациям, которые признали их юрисдикцию. Предлагалось дать административным руководителям возможность запрашивать консультативные заключения по принципиальным вопросам, которые не обязательно относятся к решениям и рекомендациям КМГС. При подготовке консультативного заключения по вопросу, связанному с КМГС, трибунал был бы обязан проконсультироваться с другим трибуналом. Это предложение несколько схоже с предложением Генерального секретаря, выдвинутым в 1984 году и предусматривающим наделение группы по обзору полномочиями на вынесение консультативных заключений по «любым общим правовым вопросам, которые представляют интерес для организаций, применяющих общую систему управления персоналом Организации Объединенных Наций»<sup>80</sup>. Согласно предложению 1984 года, консультативные заключения выносились бы совместной группой по обзору Административного трибунала Организации Объединенных

<sup>80</sup> См. [A/C.5/39/7](#), paras. 25–28, и annex I, art. 2 tres.



Наций и Административного трибунала МОТ, тогда как настоящее предложение предусматривает наделение Административного трибунала МОТ и Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций отдельными полномочиями на вынесение собственных консультативных заключений. Следует также напомнить, что в 1980 году Административный трибунал МОТ сам предложил «внеести в правила обоих трибуналов поправки, предусматривающие, что один из них может обратиться к другому с официальным запросом о вынесении заключения»<sup>81</sup>.

119. Это предложение фактически предусматривает два новых процесса: вынесение консультативного заключения одним трибуналом и обязательные консультации с другим трибуналом. Нельзя с определенностью сказать, будет ли по итогам консультации между трибуналами достигнута согласованность. Кроме того, хотя в консультативном заключении может содержаться указание на то, чем трибуналу следует руководствоваться в будущем спорном деле, оно не будет носить постановляющего характера. Как представляется, предлагаемые этим процессом преимущества незначительны, в частности потому, что он увеличит рабочую нагрузку трибуналов и приведет к задержкам в рассмотрении дел.

120. Те заинтересованные стороны, которые не высказались против изучения этого варианта, в основном воздержались от высказывания мнения о нем, и только две стороны однозначно поддержали дальнейшую разработку этого варианта.

#### **Обращение в Международный Суд**

121. Ранее в статутах Административного трибунала МОТ и Административного трибунала Организации Объединенных Наций предусматривалась возможность оспорить действительность решений на конкретных основаниях путем обращения за консультативным заключением в Международный Суд. В соответствии со статутom Административного трибунала МОТ запросить консультативное заключение Суда мог Административный совет Международного бюро труда или исполнительный совет организации-ответчика<sup>82</sup>. Решения Административного трибунала Организации Объединенных Наций также подлежали рассмотрению Судом по просьбе Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала — вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи, состоящего из государств-членов. Обратиться в Комитет с просьбой о получении консультативного заключения Суда могли Генеральный секретарь, государства-члены и лица, в отношении которых вынесено решение Административного трибунала Организации Объединенных Наций. В общей сложности Суд вынес пять консультативных заключений: по двум решениям Административного трибунала МОТ (в 1956 и 2012 году) и по трем решениям Административного трибунала Организации Объединенных Наций (в 1973, 1982 и 1987 году)<sup>83</sup>.

122. В 1994 году по просьбе Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь провел обзор процедуры обращения в Международный Суд и пришел к выводу, что она «не оказалась конструктивным и полезным элементом существующей в рамках Секретариата системы обжалования»<sup>84</sup>. В 1995 году Ассамблея изъяла эту процедуру из статута. Процесс пересмотра Судом решений Административного трибунала МОТ был подвергнут критике самим Судом за несоблюдение принципа равного доступа к судам, поскольку просьбы о проведении такого

<sup>81</sup> См. International Labour Office, GB.213/PFA/9/14.

<sup>82</sup> Статут Административного трибунала МОТ, бывшая ст. XII и приложение.

<sup>83</sup> См. International Labour Office, GB.326/PFA/12/1; и A/C.6/49/2.

<sup>84</sup> См. A/C.6/49/2, пп. 16–18, и 37. См. также решение 48/415 Генеральной Ассамблеи (в A/48/49).

пересмотра могут поступать только от организаций, а не от сотрудников. В 2016 году Международная конференция труда изъяла эту процедуру из статута Административного трибунала МОТ<sup>85</sup>.

123. Обращение в Международный Суд не определялось раньше как способ обеспечить последовательное выполнение решений и рекомендаций КМГС. Оно рассматривается здесь с целью разъяснить, что влекло за собой это обращение и почему оно было отменено. Как представляется, участие судей Международного Суда в рассмотрении вопросов, связанных с КМГС, противоречит их общей роли в разрешении межгосударственных споров и споров по международному публичному праву.

124. Те заинтересованные стороны, которые не высказались против изучения этого варианта, воздержались от высказывания мнения о нем. Среди заинтересованных сторон никто однозначно не поддержал дальнейшую проработку этого варианта.

#### **D. Меры, связанные с изменением порядка вынесения судебных решений по вопросам, касающимся Комиссии по международной гражданской службе**

125. Обеспечение последовательности в выполнении решений и рекомендаций КМГС не обязательно требует всеобъемлющих изменений в структуре или юрисдикции Административного трибунала МОТ и трибуналов Организации Объединенных Наций. В ходе обзора были рассмотрены варианты, которые предполагают изменение порядка вынесения судебных решений по искам против выполнения решений и рекомендаций КМГС.

126. Один набор вариантов предусматривает создание объединенной камеры в составе судей Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, которая будет отвечать исключительно за рассмотрение вопросов, относящихся к КМГС. Такой подход не затрагивает другие функции Административного трибунала МОТ и трибуналов Организации Объединенных Наций.

127. В настоящее время в статутах Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций предусматривается, что решения по делам обычно выносятся тремя судьями, но могут и выноситься судом полного состава, когда это оправдано значительностью дела<sup>86</sup>. Создание объединенной камеры стало бы дополнительной вариацией этого подхода, поскольку речь идет о расширенной судебной камере в структуре Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. Объединенную камеру можно было бы рассматривать как неотъемлемую часть двух трибуналов, а их статуты потребовалось бы пересмотреть, чтобы отразить ее статус.

128. Объединенная камера могла бы играть роль в рассмотрении вопросов, связанных с КМГС, только на одном или на нескольких этапах вынесения судебных решений. Предлагаются следующие варианты:

<sup>85</sup> См. резолюцию 50/54 Генеральной Ассамблеи и ILO, resolution concerning the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization, 7 June 2016.

<sup>86</sup> Статут Административного трибунала МОТ, ст. III (пункт 3), и статут Апелляционного трибунала, ст. 10 (пункт 1).

а) **вынесение толковательных постановлений.** Объединенная камера может быть уполномочена рассматривать правомерность решений и рекомендаций КМГС до их принятия или выполнения и выносить толковательные постановления. Преимущество этого варианта заключается в том, что он позволяет заблаговременно ставить и решать вопросы о правомерности решений и рекомендаций КМГС. Если объединенная камера выявляет правовую ошибку, то КМГС сможет устранить такую ошибку до принятия или выполнения решения или рекомендации в общей системе Организации Объединенных Наций. Такой подход позволил бы избежать значительных расходов, возникающих в случае признания решений или рекомендаций КМГС недействительными задним числом. Не предполагается, что все решения и рекомендации КМГС до их принятия и выполнения будут требовать толковательного постановления. Соответственно, может иметь смысл наделить объединенную камеру дополнительной функцией вынесения предварительных постановлений при поступлении спорных дел;

б) **вынесение предварительных постановлений в качестве руководящих указаний для вынесения судебных решений по спорным делам.** Когда в Административный трибунал МОТ или соответствующий трибунал Организации Объединенных Наций<sup>87</sup> поступает дело, требующее рассмотрения вопроса о правомерности выполнения решения или рекомендации КМГС, трибунал может передать этот вопрос объединенной камере для вынесения предварительного постановления. В результате такой передачи и в том, и в другом трибунале приостанавливаются любые разбирательства, на исходе которых может сказаться предварительное постановление. Трибунал, подающий ходатайство о вынесении предварительного постановления, формулирует конкретный вопрос, по которому запрашивается предварительное постановление и который может быть предметом толкования объединенной камеры. Вынесенное предварительное постановление будет служить руководящим указанием для трибунала, который его запросил, при вынесении решения по соответствующему делу, а также для другого трибунала при вынесении решения по любому другому делу, в котором оспаривается то же самое решение или рекомендация КМГС. Такие авторитетные руководящие указания будут носить рекомендательный характер, но должны будут надлежащим образом рассматриваться трибуналами;

в) **полное вынесение решений по спорным делам.** В качестве альтернативы подходу, который предусматривает только вынесение предварительных постановлений, объединенной камере может быть предоставлена исключительная юрисдикция выносить решение по любому делу, в котором возникает вопрос о правомерности выполнения решения или рекомендации КМГС. Когда Административный трибунал МОТ или соответствующий трибунал Организации Объединенных Наций получает дело, требующее рассмотрения вопроса о правомерности выполнения решения или рекомендации КМГС, все дело передается в объединенную камеру для вынесения решения. Поскольку объединенная камера будет, по сути, функционировать в качестве отдельного трибунала, обладающего исключительной юрисдикцией в отношении вопросов КМГС и принимающего иски от всех сотрудников всех организаций общей системы Организации Объединенных Наций, рабочая нагрузка объединенной камеры может оказаться значительной;

---

<sup>87</sup> Соответствующим трибуналом Организации Объединенных Наций будет Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций; однако в случае организаций, которые признали юрисдикцию только Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, соответствующим трибуналом Организации Объединенных Наций будет Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.

d) **вынесение апелляционных постановлений.** Объединенную камеру можно было бы уполномочить рассматривать вынесенные Административным трибуналом МОТ и Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций расходящиеся судебные решения о выполнении решений и рекомендаций КМГС. В соответствии с этим подходом иски в связи с выполнением решений и рекомендаций КМГС будут по-прежнему подаваться отдельно в Административный трибунал МОТ и трибуналы Организации Объединенных Наций и рассматриваться этими трибуналами. Такой подход имел бы смысл в первую очередь в случае вынесения действующими трибуналами противоречащих друг другу решений, чего, как уже говорилось выше, за рассматриваемый период не происходило.

129. Если вариант объединенной камеры будет прорабатываться дальше, нужно будет тщательно рассмотреть и уточнить несколько моментов, в частности:

- a) сферу компетенции объединенной камеры;
- b) состав объединенной камеры, включая число судей и участие председателей трибуналов;
- c) процедуры передачи дела в объединенную камеру, в том числе вопрос о том, будет ли передача дискреционной или императивной;
- d) расходы на функционирование объединенной камеры (местонахождение, вспомогательное обслуживание и проведение слушаний) и механизмы совместного несения расходов;
- e) правила принятия решений объединенной камерой, в том числе в случае отсутствия единогласия в камере;
- f) юридическую силу толковательных и предварительных постановлений — как консультативных, так и обязательных;
- g) право административных руководителей, персонала, органов представителей персонала и КМГС ходатайствовать о вынесении толковательного или предварительного постановления и вступать в разбирательство в объединенной камере, а также процедуры надлежащего уведомления сторон;
- h) продолжительность процесса и сроки вынесения предварительных, толковательных или апелляционных постановлений, а также возможности ускоренного рассмотрения.

130. Ряд заинтересованных сторон выразил озабоченность по поводу того, что разбирательство в объединенной камере может привести к задержкам и увеличению сроков окончательного оформления решений и рекомендаций КМГС и создать дополнительные этапы вынесения судебных решений. Некоторые сочли, что объединенная камера не будет эффективно обеспечивать последовательность выполнения решений и рекомендаций КМГС, если ее постановления будут носить лишь рекомендательный характер, тогда как другие посчитали, что обязательность решений объединенной камеры будет посягательством на полномочия соответствующих трибуналов. Многие заинтересованные стороны подняли вопрос о расходах и их распределении. В случае дальнейшей проработки варианта с объединенной камерой эти моменты нужно будет учесть.

131. Заинтересованные стороны, выступившие за дальнейшую проработку предложения о создании объединенной камеры, сочли, что это может обеспечить решение, которое будет менее дестабилизирующим и более эффективным с точки зрения затрат, чем внесение существенных изменений в устройство и юрисдикцию трибуналов. Однако наделение объединенной камеры полномочиями проводить полное судебное разбирательство по делам (см. пункт 128 с)

выше) создаст, по сути, третий трибунал с потенциально существенной рабочей нагрузкой и сопутствующими издержками. Кроме того, предоставление объединенной камере полномочий рассматривать апелляции на решения Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (см. пункт 128 d) выше) создаст дополнительную инстанцию (в случае трибуналов Организации Объединенных Наций — третью) и тем самым приведет к увеличению для сотрудников и организаций периода неопределенности относительно правомерности того или иного решения или рекомендации КМГС.

132. Ряд заинтересованных сторон выступили против изучения варианта с объединенной камерой в любом виде, поскольку, по их мнению, такой подход несообразен и нецелесообразен ввиду отсутствия на сегодня расхождений в судебной практике трибуналов, а также нечастых случаев непоследовательного выполнения решений и рекомендаций КМГС и возможности принятия других мер для решения этой проблемы. Ряд заинтересованных сторон воздержался от высказывания мнения относительно вариантов, связанных с объединенной камерой.

## V. Заключение

133. Генеральной Ассамблее предлагается принять настоящий доклад к сведению и представить Генеральному секретарю любые замечания или указания в отношении дальнейшей проработки любого из вариантов, рассматриваемых в разделе IV доклада.

## Приложение I

### Замечания судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций

1. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций приветствуют возможность высказать свои замечания по проекту доклада о первоначальном обзоре юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций и напоминают о том, что привлечение судебных органов к обсуждению любых предлагаемых директив, которые могут повлиять на их функционирование, будь то в процессуальном или материально-правовом отношении, соответствует международным стандартам и национальной передовой практике.

2. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций считают доклад хорошо проработанным, хорошо структурированным и информативным.

3. Что касается общих предпосылок, то судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций одобряют содержащееся в докладе предложение рассматривать проблему как непоследовательность выполнения решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) в общей системе Организации Объединенных Наций, а не как расхождения в судебной практике (см. п. 88 доклада). Если проблема непоследовательного выполнения понимается как принципиальная, то судьи предлагают для обеспечения последовательности в общей системе принять на разных уровнях меры для устранения такого риска. В этой связи судьи присоединяются к тем заинтересованным сторонам, которые указывают на необходимость обзора КМГС (см. п. 97). Соответственно, для предотвращения расхождений в судебной практике ключевое значение имеет качество относящихся к КМГС нормативных положений. Они должны быть современными, однозначными, понятными и прозрачными. Это необходимо для разграничения полномочий, предусмотренных статутами, и весьма желательно для определения параметров, в рамках которых КМГС принимает решения.

4. В то же время судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций отмечают, что последствия расхождений в судебной практике могут быть устранены следующими способами: добровольное выполнение КМГС положительного судебного решения в отношении всех организаций, применяющих общую систему, и/или вмешательство Генеральной Ассамблеи в целях восстановления последовательности в директивном порядке. Поскольку, как отмечается в докладе, расхождения возникают нечасто, следует должным образом рассмотреть в первую очередь возможность использования этих ситуативных вариантов, а не реорганизацию трибуналов.

5. В докладе выявлена одна неточность — утверждение, которое содержится в описательной части и касается сферы судебного контроля. В докладе верно отмечается (см. п. 73), что трибуналы рассматривают, строго говоря, выполнение оспариваемых решений или рекомендаций КМГС административным руководителем соответствующей организации. Вместе с тем в докладе было бы уместно разъяснить (например, в п. 90 а)), что трибуналы осуществляют юрисдикцию в отношении административных решений, принимаемых административными руководителями в конкретных индивидуальных случаях, тогда как судебный контроль за правомерностью решений КМГС является лишь попутным результатом выполнения этой задачи.

6. Трибуналы не имеют полномочий, подобных полномочиям конституционного суда, признавать решение КМГС недействительным, а потому итоги рассмотрения решений КМГС никогда не включаются в постановляющую часть судебного решения. Кроме того, трибуналы не могут отменять выполнение административных решений, действие которых распространяется на лиц, не являющихся заявителями, даже в той же самой организации. Это ограничение важно отметить для понимания того, что проблема последовательности в общей системе связана не только с существованием двух независимых трибуналов, но и вытекает из существования любого трибунала, чьи решения имеют силу только в отношении отдельных заявителей, в то время как любое более широкое применение нормы, сформулированной трибуналом в конкретном случае, в значительной степени оставляется на усмотрение КМГС или административных руководителей организаций (см. пп. 86 и 102–104).

7. В докладе далее утверждается (см. п. 78), что «параметры судебного контроля и их применимость к решениям и рекомендациям КМГС являются предметом текущих судебных разбирательств в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций». Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций отмечают, что судебные разбирательства по таким вопросам могут идти в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций, а также в Административном трибунале Международной организации труда (МОТ) в любое время, поскольку это зависит лишь от содержания состязательных бумаг, и предсказать это невозможно. Поэтому в докладе не следовало исходить из того, что на момент его выхода не будет рассматриваться то или иное дело. Соответственно, следовало бы представить состояние судебной практики в том виде, в каком оно существует на данный момент. В докладе следовало бы сообщить, что Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций после кратковременной утраты ясности в своей позиции в отношении сферы контроля над делами, связанными с нормативными актами, подтвердил свою юрисдикцию, исходя из решений, ранее принятых Административным трибуналом МОТ, Административным трибуналом Организации Объединенных Наций и самим же Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций (решение № 2018-UNAT-840 по делу *Льорет-Алканиц и др. против Генерального секретаря* и решение № 2018-UNAT-841 по делу *Кихано-Эванс и др. против Генерального секретаря*). В том маловероятном случае, если эта позиция будет пересмотрена, а именно если Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций откажется от юрисдикции в отношении дел, косвенно связанных с решениями КМГС, то трибуналы Организации Объединенных Наций автоматически перестанут принимать такие дела к рассмотрению, а доклад и предусмотренные в нем мероприятия утратят смысл.

8. Однако эта проблема свидетельствует о том, что расхождения могут возникать не только между различными трибуналами, но и в одном и том же трибунале с течением времени или одновременно между различными коллегиями.

9. Что касается рассмотренных вариантов, то судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций согласны с тем, что следует проработать процесс организации оперативного рассмотрения КМГС решений трибуналов и издания Комиссией руководящих указаний (см. п. 104).

10. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций поддерживают активизацию диалога между трибуналами (см. п. 105), с озабоченностью отмечая, что на данный момент Управление по вопросам отправления правосудия не предоставляет достаточной поддержки для организации таких диалогов.

Бюджет трибуналов Организации Объединенных Наций исчерпан, что постепенно исключает участие судей Организации Объединенных Наций в семинарах Европейской организации публичного права; судьям было отказано в отпуске для участия в семинарах, и они были лишены возможности участвовать в учебных мероприятиях даже в отсутствие затрат со стороны Управления; более того, даже личные встречи судей были ограничены. Если будет принято решение активизировать диалог, то бюджет должен это отражать.

11. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций согласны с тем, что всеобъемлющие изменения в трибуналах не являются целесообразным вариантом, — по причинам, изложенным в докладе (см. пп. 106–114).

12. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций согласны с тем, что согласование статутов трибуналов не имеет прямого отношения к решению проблемы непоследовательного выполнения решений КМГС (см. п. 115). Тем не менее согласование статутов может косвенно служить этой цели, если оно позволит единообразно кодифицировать определенные правовые категории: понятие подлежащего обжалования административного решения; источники права, обязательные для трибуналов; концепцию приобретенных прав и, возможно, некоторые другие области расхождений, такие как возможность восстановления сотрудника в должности и критерии для пересмотра дисциплинарных дел.

13. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций выступают против вынесения консультативных заключений (см. пп. 118–120) — по причинам, изложенным в докладе (см. п. 119). Они отмечают, что выполнение консультативной роли не согласуется с функциями трибуналов в какой бы то ни было системе, основанной на принципе разделения полномочий. Кроме того, участие в консультативных коллегиях может ограничить возможность участия судей в последующем слушании аналогичных дел ввиду возможного отвода. Судьи полагают, что в Организации имеется достаточно квалифицированных юристов для предварительного консультирования КМГС, которое может быть организовано, например, через Секретариат. В качестве альтернативного подхода к реформированию работы КМГС (см. пункты 97–100) можно предложить, чтобы в состав самой КМГС, помимо специалистов по вопросам существа, входили специалисты по правовым вопросам в соответствующей области или чтобы она имела возможность обращаться в комитеты, в которых есть такие специалисты по правовым вопросам.

14. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций не поддерживают обращение в Международный Суд — по причинам, указанным в докладе (см. пп. 122 и 123).

15. Как представляется, наибольшее внимание заинтересованных сторон привлек вариант, который предполагает создание объединенной камеры Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (см. п. 128), отвечающей «исключительно за рассмотрение вопросов, относящихся к КМГС». Поскольку этот вариант еще не проработан, судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций готовы высказать о нем лишь предварительные мнения.

16. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций считают, что, прежде чем далее прорабатывать этот вариант, необходимо достичь общего понимания насчет того, о каких «вопросах, относящихся к КМГС», идет речь. Как представляется, варианты, представленные в п. 128 а) и б), предусматривают вынесение заключения о правомерности решений КМГС и решений Генеральной Ассамблеи, в которых Ассамблея обязывает КМГС следовать



определенным указаниям или принять определенные меры либо действует в соответствии с рекомендациями КМГС. Как указывалось выше, в настоящее время рассмотрение решений КМГС трибуналами является лишь попутным результатом рассмотрения вопроса о правомерности отдельных административных решений. В случае проработки вариантов а) и б) нужно будет четко сформулировать мандат объединенной камеры, поскольку речь идет не просто об объединении судебного персонала для рассмотрения отдельных исков, поданных в трибуналы, а о трибунале, который будет осуществлять в значительной степени иную юрисдикцию в отношении нормативных актов.

17. В варианте а) не указано, на какие своды норм права будут распространяться толковательные постановления. Обычно толковательные постановления используются для определения очертаний более общих норм, которые устанавливаются в основополагающих и стоящих иерархически выше актах, таких как договоры и конституции. До сих пор судебные разбирательства по «вопросам КМГС», связанные с толкованием ее статута, проводились крайне редко. Обычно в судебных разбирательствах речь идет о решениях КМГС об условиях гражданской службы и их соответствии «приобретенным правам», предусмотренным положением 12.1 Положений о персонале, и/или содержащемуся в статье 101 Устава Организации Объединенных Наций предписанию, согласно которому в Секретариате Организации Объединенных Наций условия службы должны обеспечивать высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Эти непростые положения не содержат точных указаний и допускают различные толкования. Соответственно, можно представить себе, что типичный запрос о вынесении толковательного постановления будет формулироваться примерно следующим образом: «Позволяют ли приобретенные права, предусмотренные положением 12.1 Положений о персонале, снизить субсидию на образование с 80 до 50 процентов от суммы фактических расходов?». «Толковательные постановления» фактически будут представлять собой специальное рассмотрение стратегического решения КМГС; на них автоматически будет сказываться текущая политическая обстановка, а на техническом уровне они, возможно, потребуют сложных финансовых и статистических расчетов.

18. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в любом случае не поддерживают вариант, в котором объединенная камера выносит толковательные постановления до принятия или начала выполнения решений и рекомендаций КМГС. Автоматически возникает вопрос о том, кто вправе запрашивать толковательного постановления по решению, которое еще не принято или еще не выполняется. Принятие такой роли превратит объединенную камеру в консультативный орган и, возможно, негативно скажется на функции трибуналов по рассмотрению и решению споров.

19. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций предлагают также рассмотреть вопрос о том, не будет ли проще добиться искомого результата путем разработки понятия приобретенных прав, а также параметров допустимых поправок, вносимых КМГС в условия гражданской службы, в нормативно-правовых документах: в положениях о персонале, статутах трибуналов и статуте КМГС. Юридическое и априорное определение этих параметров обеспечит КМГС стандарт, которого она будет должна придерживаться и соблюдение которого трибуналы (или объединенная камера), в соответствии со своими надлежащими судебными функциями, смогут проверять в случае принятия той или иной нормы. Это заменит нынешнюю практику, когда трибуналы толкуют стандарты в каждом отдельном случае, иногда несогласованно.

20. Что касается варианта b), предусматривающего вынесение объединенной камерой предварительных постановлений, то судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций считают его более целесообразным. Вместе с тем они полагают, что привлечение объединенной камеры к изданию руководящих указаний, которые по своему характеру являются консультативными, будет неэффективным и будет противоречить принципу независимости трибуналов. Предварительное постановление должно быть определением правомерности нормативного акта, ставшего причиной спора в суде первой юрисдикции, и иметь обязательную силу для обоих трибуналов во всех текущих и будущих делах. Если нормативный акт не признается неправомерным, то суд первой инстанции приступает к рассмотрению вопроса о надлежащем порядке его выполнения в рамках представленного ему дела. Если же объединенная камера признает нормативный акт неправомерным, то трибунал первоначальной юрисдикции определяет последствия в рамках представленного ему дела. Вопрос о последующих действиях самой КМГС нужно будет проработать.

21. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций считают, что полное рассмотрение спорных дел объединенной камерой в соответствии с вариантом c) не представляется целесообразным. Иски, связанные с оспариванием нормативных актов, подаются нечасто, но в них участвует множество (сотни) заявителей. Огромный объем работы, связанный с административной обработкой большого количества заявлений и вынесением решений по пунктам каждого из них, существенно обременит объединенную камеру, задержит решение основного вопроса и увеличит расходы, связанные с заседанием объединенной камеры. Кроме того, отдельные иски могут включать состязательные бумаги, которые не связаны с решением или рекомендацией КМГС и в любом случае потребуют вынесения решения судом первой инстанции. Также следует отметить, что полное рассмотрение спорных дел объединенной камерой лишит заявителей, подпадающих под юрисдикцию трибуналов Организации Объединенных Наций, возможности рассмотрения в двух инстанциях.

22. Вариант d), предусматривающий апелляционный пересмотр «вынесенных Административным трибуналом МОТ и Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций расходящихся судебных решений о выполнении решений и рекомендаций КМГС», представляется судьям Трибунала по спорам плохо продуманным, поскольку он не согласуется с концепцией апелляционного пересмотра.

23. Для апелляционного пересмотра судебного решения по индивидуальному иску это решение должно быть обжаловано сторонами в установленные сроки. Невозможно предсказать, поступит ли в другой трибунал дело по аналогичному иску и если да, то когда, каково будет содержание состязательных бумаг, какие доказательства трибунал будет изучать и когда он вынесет решение. Между тем постулат правовой определенности требует окончательного решения по рассматриваемому делу. Кроме того, основанием для апелляции является фактическая или правовая ошибка, а не расхождение с другим, не имеющим обязательной силы решением. Заявители не заинтересованы в последовательности; они заинтересованы в благоприятном решении. Правовой интерес ответчиков же заключается в отстаивании правомерности решения, а не в обеспечении последовательности в судебной практике.

24. Если вариант d) подразумевает добавление еще одной инстанции для рассмотрения решений Административного трибунала МОТ и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, то юрисдикция такой объединенной камеры должна осуществляться на основании жалобы на правовую ошибку, поданной правомочным участником тяжбы по индивидуальному иску в течение

определенного срока, вне зависимости от разбирательств, проводимых в другом трибунале. Однако соответствующие статуты могли бы предусматривать возможность приостановить все разбирательства по вынесенному на апелляцию вопросу до принятия объединенной камерой решения и его обязательную силу для обоих трибуналов. Хотя такой вариант, в принципе, осуществим, вновь возникает вопрос об эффективности: помимо того что в этом случае апелляция должна будет охватывать все подробности дела, это будет означать также рассмотрение исков, которые подаются в трибуналы Организации Объединенных Наций, в третьей инстанции после всех временных и финансовых затрат на их рассмотрение в предыдущих инстанциях. Если исходить из принципа, согласно которому профилактика предпочтительнее лечения, то вариант предварительных постановлений представляется более целесообразным.

## **Заключение**

### **25. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций**

а) подчеркивают необходимость разработать соответствующую нормативно-правовую базу, где будут четко определены компетенция КМГС и стандарты, которыми она должна будет руководствоваться в своих решениях и рекомендациях, так как это позволит ограничить масштабы расхождений в спорах, касающихся КМГС;

б) предлагают рассмотреть в качестве вариантов, предпочтительных вмешательству в организационное устройство трибуналов, добровольное выполнение КМГС более благоприятного решения и возможность директивного вмешательства со стороны Генеральной Ассамблеи по мере необходимости для восстановления последовательности в общей системе;

с) выступают за диалоги между трибуналами и предлагают Организации содействовать таким диалогам;

д) считают, что единственным вариантом, заслуживающим дальнейшего рассмотрения, является вариант объединенной камеры, которая будет обладать компетенцией выносить имеющие обязательную силу предварительные постановления о правомерности нормативных актов КМГС.

## Приложение II

### **Организации, признающие юрисдикцию Административного трибунала Международной организации труда, по состоянию на 1 ноября 2020 года**

1. Африканский учебный и исследовательский центр по проблемам администрации в области развития
2. «Биоверсити интернэшнл» (ранее Международный институт генетических ресурсов растений)
3. Всемирная организация здоровья животных (ранее Международное эпизоотическое бюро)
4. Всемирная организация здравоохранения, включая Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
5. Всемирная организация интеллектуальной собственности
6. Всемирная таможенная организация
7. Всемирная торговая организация
8. Всемирная туристская организация
9. Всемирный почтовый союз
10. Глобальный институт зеленого роста
11. Глобальный траст-фонд по разнообразию сельскохозяйственных культур
12. Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
13. Глобальный фонд для работы с населением и усиления его сопротивляемости
14. Европейская ассоциация свободной торговли
15. Европейская и Средиземноморская организация по карантину и защите растений
16. Европейская лаборатория молекулярной биологии
17. Европейская организация по астрономическим исследованиям в южном полушарии
18. Европейская организация по безопасности воздушной навигации
19. Европейская организация спутниковой связи
20. Европейская организация ядерных исследований (ЦЕРН)
21. Европейское патентное бюро
22. Зеленый климатический фонд
23. Консорциум международных центров сельскохозяйственных исследований (КМЦСИ)
24. Консультативный центр по праву Всемирной торговой организации
25. Конференция по Энергетической хартии
26. Международная гидрографическая организация
27. Международная организация виноградарства и виноделия

28. Международная организация законодательной метрологии
29. Международная организация по какао
30. Международная организация по миграции
31. Международная организация по развитию рыболовства в Европе (ранее Международная организация по развитию рыболовства в Центральной и Восточной Европе)
32. Международная организация по термоядерной энергии
33. Международная организация труда
34. Международная организация уголовной полиции (Интерпол)
35. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
36. Международное агентство по атомной энергии
37. Международное бюро мер и весов
38. Международный институт по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов
39. Международный совет по оливкам
40. Международный союз по охране селекционных достижений
41. Международный союз электросвязи
42. Международный уголовный суд
43. Международный фонд сельскохозяйственного развития
44. Международный центр геномной инженерии и биотехнологии
45. Международный центр по изучению вопросов сохранения и восстановления культурных ценностей
46. Международный центр по регистрации периодических изданий
47. Межпарламентский союз
48. Орган по надзору Европейской ассоциации свободной торговли
49. Организация государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана
50. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
51. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
52. Организация по запрещению химического оружия
53. Панамериканская организация здравоохранения
54. Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
55. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, включая Всемирную продовольственную программу
56. Суд Европейской ассоциации свободной торговли
57. Тихоокеанское сообщество

58. Управление макроэкономических исследований Ассоциации государств Юго-Восточной Азии плюс Китай, Япония и Республика Корея (АСЕАН+3)
59. Центр передового опыта в области финансов
60. Центр по проблемам Юга

## Приложение III

### Предварительные мнения о вариантах обеспечения последовательности выполнения решений и рекомендаций Комиссии по международной гражданской службе в рамках двух независимых судебных систем

В таблице ниже отражены предварительные мнения заинтересованных сторон, участвовавших в опросе о целесообразности изучения каждого варианта, а также указаны те заинтересованные стороны, которые воздержались от высказывания своих мнений (Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») и Всемирная туристская организация отказались высказаться по всем вариантам). Всемирная организация интеллектуальной собственности отказалась заполнять вопросник, и ее мнения отражены в отдельном ответе ее Генерального директора, размещенном по адресу <https://www.un.org/management/initial-review-jurisdictional-setup>. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры также отказалась заполнять вопросник, поскольку сочла обсуждение вариантов преждевременным.

<i>Следует ли изучить изложенный ниже вариант?</i>			
	<i>Да</i>	<i>Нет</i>	<i>Отказались высказать мнение</i>
<b>A Сохранение статус-кво</b>			
1. Сохранение статус-кво без каких-либо изменений в структуре или юрисдикции трибуналов	ВОЗ, МАГАТЭ, МОМ, МТМП, МСЭ, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ФАО  <i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС, ККСАМС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ	Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВПС, ВПП, ИКАО, ИМО, МОТ, ПРООН, ЦМТ, ЮНОПС	ВМО, ВТО, МОМД, МФСР, ОЗХО, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНВТО
<b>B. Меры, не связанные с устройством или юрисдикцией трибуналов</b>			
2. Обзор КМГС	БАПОР, ВМО, ВОЗ, ИМО, МАГАТЭ, МОМ, МОТ, МСЭ, УВКБ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ <i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС	Организация Объединенных Наций, МФСР, ЮНОПС <i>Персонал:</i> ФАМГС	ВПП, ВПС, ВТО, ИКАО, МОМД, МТМП, ОЗХО, «ООН-женщины», ПРООН, ЦМТ, ЮНВТО, ЮНФПА <i>Персонал:</i> ЮНИСЕРВ
3. Рассмотрение КМГС решений трибуналов и издания руководящих указаний	Организация Объединенных Наций, МОТ, МАГАТЭ, ИМО, МОМ, МОМД, МТМП, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПС, ВПП <i>Персонал:</i> ФАМГС	ОЗХО <i>Персонал:</i> ККСАМС, ЮНИСЕРВ	ФАО, ИКАО, МФСР, ЦМТ, МСЭ, УВКБ, БАПОР, «ООН-женщины», ЮНВТО, ВПС, ВОЗ, ВМО, ВТО <i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС

Следует ли изучить изложенный ниже вариант?	Да	Нет	Отказались высказать мнение
4. Содействие активизации диалога между Административным трибуналом МОТ и трибуналами Организации Объединенных Наций	<p>Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВМО, ВОЗ, ВПП, ВПС, ВТО, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МФСР, ОЗХО, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЦМТ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС</p> <p><i>Персонал:</i> ФАМГС, ЮНИСЕРВ</p>		<p>МТМП, «ООН-женщины», ЮНВТО, ЮНФПА</p> <p><i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС</p>
<b>С. Меры, предусматривающие всеобъемлющие изменения в трибуналах</b>			
5. Упразднение действующих трибуналов и создание нового единого административного трибунала		<p>Организация Объединенных Наций, БАПОР, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТМП, ОЗХО, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА</p> <p><i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ</p>	<p>ВМО, ВОЗ, ВПП, ВПС, ВТО, МФСР, «ООН-женщины», ЦМТ, ЮНВТО</p>
6. Создание единого апелляционного механизма	ЦМТ	<p>Организация Объединенных Наций, ВОЗ, ВПП, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТМП, ОЗХО, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС</p> <p><i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС, ЮНИСЕРВ</p>	<p>БАПОР, ВМО, ВТО, «ООН-женщины», МОМ, МФСР, ЮНВТО, ЮНФПА,</p> <p><i>Персонал:</i> ККСАМС, ФАМГС</p>
7. Согласование статутов		<p>Организация Объединенных Наций, ВОЗ, ВПП, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТМП, ОЗХО, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС</p> <p><i>Персонал:</i> ЮНИСЕРВ, Совет персонала ВОИС</p>	<p>БАПОР, ВМО, ВПС, ВТО, МФСР, «ООН-женщины», ЦМТ, ЮНВТО, ЮНФПА</p> <p><i>Персонал:</i> ККСАМС, ФАМГС</p>



Следует ли изучить изложенный ниже вариант?	Да	Нет	Отказались высказать мнение
8. Вынесение консультативного заключения одним трибуналом после консультации с другим трибуналом	МАГАТЭ, ЮНФПА	Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВОЗ, ВПС, ИМО, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТМП, ПРООН, ФАО, ЦМТ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС  <i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ	ВМО, ВПП, ВТО, ИКАО, МФСР, ОЗХО, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНВТО
9. Обращение в Международный Суд		Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВОЗ, ВПП, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМ, МОТ, МСЭ, МТМП, МФСР, ОЗХО, ПРООН, УВКБ, ФАО, ЦМТ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА  <i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ	ВМО, ВПС, ВТО, МОМД, «ООН-женщины», ЮНВТО
<b>D. Меры, предусматривающие изменения в процессах вынесения решений по вопросам, связанным с КМГС</b>			
10. а) Создание объединенной камеры для вынесения толковательных постановлений	Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВПП, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМД, МОТ, ПРООН, ЮНОПС	ВОЗ, МСЭ, ОЗХО, ФАО, ЦМТ, ЮНИДО, ЮНИСЕФ  <i>Персонал:</i> ККСАМС, ФАМГС	ВМО, ВТО, МОМ, МТМП, МФСР, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНВТО, ЮНФПА  <i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС, ЮНИСЕРВ
б) Создание объединенной камеры для вынесения предварительных постановлений	Организация Объединенных Наций, БАПОР, ВПП, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОМД, МОТ, МФСР, ПРООН, ЦМТ, ЮНОПС	ВОЗ, МОМ, МСЭ, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ	ВМО, ВПС, ВТО, МТМП, ОЗХО, «ООН-женщины», УВКБ, ЮНВТО, ЮНФПА  <i>Персонал:</i> ККСАМС, Совет персонала ВОИС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ
в) Создание объединенной камеры для полного рассмотрения спорных дел	БАПОР, ИКАО, МАГАТЭ, МФСР, ЮНИСЕФ	Организация Объединенных Наций, ВОЗ, ИМО, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТМП, ОЗХО, ФАО, ЮНИДО, ЮНОПС, ЮНФПА  <i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС, ФАМГС, ЮНИСЕРВ	ВМО, ВПП, ВПС, ВТО, «ООН-женщины», УВКБ, ПРООН, ЦМТ, ЮНВТО  <i>Персонал:</i> ККСАМС

<i>Следует ли изучить изложенный ниже вариант?</i>	<i>Да</i>	<i>Нет</i>	<i>Отказались высказать мнение</i>
d) Создание объединенной камеры для вынесения апелляционных постановлений	БАПОР, ИМО, МАГАТЭ, ЦМТ	Организация Объединенных Наций, ВОЗ, ВПП, ИКАО, МОМ, МОМД, МОТ, МСЭ, МТПП, ОЗХО, ПРООН, ФАО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС  <i>Персонал:</i> Совет персонала ВОИС, ЮНИСЕРВ	ВМО, ВПС, ВТО, «ООН-женщины», УВКБ, МФСР, ЮНВТО, ЮНФПА  <i>Персонал:</i> ККСАМС, ФАМГС

*Сокращения:* БАПОР — Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ; ВМО — Всемирная метеорологическая организация; ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения; ВОИС — Всемирная организация интеллектуальной собственности; ВПП — Всемирная продовольственная программа; ВПС — Всемирный почтовый союз; ВТО — Всемирная торговая организация; ИКАО — Международная организация гражданской авиации; ИМО — Международная морская организация; ККСАМС — Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций; КМГС — Комиссия по международной гражданской службе; МАГАТЭ — Международное агентство по атомной энергии; МОМ — Международная организация по миграции; МОМД — Международный орган по морскому дну; МОТ — Международная организация труда; МСЭ — Международный союз электросвязи; МТПП — Международный трибунал по морскому праву; МФСР — Международный фонд сельскохозяйственного развития; ОЗХО — Организация по запрещению химического оружия; «ООН-женщины» — Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций; УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; ФАМГС — Федерация ассоциаций международных гражданских служащих; ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; ЦМТ — Центр по международной торговле; ЮНВТО — Всемирная туристская организация; ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; ЮНИСЕРВ — Федерация международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций; ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных Наций; ЮНОПС — Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов; ЮНФПА — Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения.