

УДК 341.9

## ПРАВООЩИТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ НЕФОРМАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОТПРАВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ЕЕ СОТРУДНИКОВ

К.А. МАТВЕЕВА

(Представлено: д-р юрид. наук, проф. В.С. КАМЕНКОВ)

*Рассматриваются существующие правозащитные механизмы неформальной системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций, предназначенные для разрешения споров с ее сотрудниками. Особое внимание уделяется возможности расширения их предметной юрисдикции в отношении граждан и организаций, вступающих с Организацией Объединенных Наций в частноправовые правоотношения международного характера, с целью обеспечения должной реализации их прав на защиту.*

Организация Объединенных Наций (далее – ООН) и ее специализированные учреждения ежедневно выступают сторонами международных договоров. В процессе участия в гражданско-правовых отношениях, у всех субъектов правоотношений по общему правилу возникают взаимные права, обязанности и ответственность. Исходя из общепризнанного принципа международного права *acta sunt servanda* невыполнение организацией взятых на себя по договорам обязательств влечет за собой международно-правовую ответственность [1]. Тем не менее практика свидетельствует о том, что этот принцип не выполняется ввиду сложившегося признания абсолютного иммунитета ООН.

На сегодняшний день судебная практика насчитывает массу прецедентов, где права заявителей были нарушены из-за признания судами абсолютного иммунитета ООН [2; 3; 4; 5]. Такое положение вещей фактически обуславливает невозможность привлечения организации к ответственности и ставит ее в привилегированное положение по отношению к другой стороне в споре, нарушая принцип равноправия субъектов в частноправовых отношениях, и, как следствие, усложняя развитие межгосударственных отношений.

Несмотря на явную необходимость пересмотра абсолютной концепции иммунитета ООН в частных правоотношениях, стоит отметить, что национальные суды не являются единственным способом защиты прав.

Внутренняя правозащитная система ООН представлена разнообразными формами для разрешения споров между ООН и её государствами-членами; споров между организацией и государствами, не являющимися её членами; споров между органами международной организации, а также частноправовых споров между членами действующими и бывшими сотрудниками международной организации.

Вместе с тем вопрос о возможности разрешения частноправовых споров, возникающих между ООН и международными организациями, физическими, юридическими лицами и другими организациями, вступающими с ней в гражданско-правовые отношения международного характера, остается неразрешенным, поскольку существующие в рамках организации альтернативные способы разрешения споров ООН призваны разрешать частноправовые споры лишь с сотрудниками или бывшими сотрудниками организации. Возникает вопрос: насколько действующие механизмы неформальной правозащитной системы ООН готовы к расширению юрисдикции в части принятия обязательств по разрешению споров с негосударственными акторами (т.е. нашими международными организациями, физическими, юридическими лицами и другими организациями, вступающими с ней в гражданско-правовые отношения международного характера)?

Для ответа на поставленный вопрос интересным представляется анализ внутренних альтернативных способов разрешения споров, предлагаемых ООН сотрудникам, с целью определения возможности их применения для разрешения указанных выше категорий споров.

Система разрешения споров, связанных с трудовой деятельностью в ООН, утверждена Генеральной Ассамблеей и функционирует в нынешнем виде с 1 июля 2009 года [6; 7]. В резолюции Генеральной Ассамблеи 61/261 новая система представляется как независимое, профессиональное, целесообразное, прозрачное и децентрализованное правосудие, созданное в 2009 году после десятилетних усилий по реформированию. Новая система, без сомнения, обеспечит режим независимости и беспристрастности, что значительно улучшит ситуацию, предшествующую существованию этих трибуналов [6; 8].

После устранения Административного трибунала, ныне действующая система предполагает рассмотрение споров с участием персонала ООН не только в формальных, но и в неформальных процедурах [6; 7].

В рамках проведенной реформы, что касается так называемого «неформального» отправления правосудия, вместо консультативных органов был учрежден единый, объединенный и децентрализованный аппарат (Канцелярия) Омбудсмена для Секретариата. Помимо Канцелярии Омбудсмена и посредников ООН, обслуживающей Секретариат, имеются отдельные специальные службы омбудсменов и посредников для ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ЮНОПС, Структуры «ООН-женщины» и УВКБ [6; 7; 9].

Говоря о неформальном отпращивании правосудия, можно констатировать, что в настоящее время в рамках системы Объединенных Наций создано достаточное количество органов, призванных разрешать споры, не доводя их до суда.

Сотрудникам ООН настоятельно рекомендуется до обращения к формальному компоненту системы отправления правосудия предпринять все меры для урегулирования спора в неформальном порядке [7; 10]. Неформальный подход к урегулированию спора может оказаться предпочтительнее для сотрудника и любой другой вовлеченной в спор стороны. Неформальный диалог зачастую менее напряженный, чем процесс формального разбирательства, дает больше контроля за результатом и часто позволяет найти взаимовыгодные решения. Полученный результат приемлем для обеих сторон, в отличие от результата по итогам рассмотрения дел, переданных в трибунал, решение которого может оказаться в пользу только одной стороны. Кроме этого, урегулирование спора в неформальном порядке может занять гораздо меньше времени, чем рассмотрение дела в рамках формальной системы.

Стоит отметить, что использование неформальных методов разрешения споров отнюдь не лишает сотрудников возможности передать дело на рассмотрение в формальный компонент системы. Даже после того, как сотрудник уже воспользовался неформальным процессом и обратился к формальным элементам системы с просьбой о проведении управленческой оценки, подал заявление в Трибунал по спорам ООН или впоследствии подал апелляцию в Апелляционный трибунал ООН, у него по-прежнему есть возможность добиваться урегулирования спора с помощью неформальных средств [7; 9; 11].

Сначала сотрудникам рекомендуется обращаться к своим коллегам, руководителю, административному сотруднику или управляющему. В случае, если разрешить конфликт не удается, то в любое время сотрудник может обратиться к омбудсмену и (или) посреднику с просьбой об оказании помощи и возможном участии в этом деле [7; 10].

Омбудсмены и посредники могут быть ключевым ресурсом для сотрудников, которые нуждаются в рекомендации относительно того, куда обратиться со своими проблемами и что делать дальше, или когда они пытаются понять возможные последствия обращения со своей жалобой.

В качестве специального механизма по неформальному урегулированию конфликтов Канцелярия Омбудсмена предоставляет возможность:

- 1) обсудить проблему приватно, в неофициальном порядке и вне обычных каналов ООН;
- 2) изучить альтернативные варианты решения проблемы и узнать, какие ресурсы имеются в системе;
- 3) расширить возможности сотрудников для разрешения конфликта и вселить в них уверенность в своих силах;
- 4) получить инструктаж и рекомендации в отношении того, как представить тот или иной вопрос или проблему [7; 9].

К числу услуг, предоставляемых Омбудсменом, также относятся решение проблем, «челночная дипломатия», посредничество и развитие навыков разрешения конфликтов. Эти услуги оказываются на индивидуальной основе отдельным лицам и/или группам, предлагая, при любой возможности, прямое и личное общение и дистанционное общение, когда личный контакт невозможен [7].

Помимо услуг по урегулированию споров, омбудсмены могут также содействовать формированию навыков разрешения конфликтов и выносить рекомендации по поводу улучшения атмосферы на рабочем месте с учетом отмеченных системных проблем и тенденций. Омбудсмен может решать широкий спектр производственных вопросов, включая споры, касающиеся возобновления контрактов, справедливого обращения, отбора персонала, пособий и льгот, вопросы межличностных отношений, споры по пенсионному обеспечению и случаи, когда сотрудники считают, что они подверглись несправедливому обращению [7].

Обращаясь к процедуре посредничества, она представляет собой добровольный процесс, в рамках которого посредник сводит стороны вместе в строго конфиденциальной обстановке и содействует налаживанию конструктивного диалога, чтобы обе стороны считали, что их мнение услышано, и старается выявить их основные требования и интересы, что повышает вероятность дружественного урегулирования возникшей ситуации. Этот процесс также способствует восстановлению рабочих отношений, обеспечивая гармоничную рабочую обстановку в долгосрочном плане.

После достижения сторонами соглашения на основе посредничества им запрещается заявлять судебные иски по вопросам, охваченным достигнутым соглашением: стороны должны иметь возможность прибегать к «формальной системе» лишь для обеспечения выполнения достигнутого соглашения [7; 12].

Омбудсмен и посредник являются независимыми и нейтральными участниками, которые не принимают чью-либо сторону в конфликте; они не могут навязывать сторонам свое мнение о результате или принимать управленческие решения; результат процесса находится под полным контролем сторон и все сообщения, полученные в рамках этого процесса, носят конфиденциальный характер и не могут быть разглашены без надлежащего разрешения [7].

Если помощь омбудсмена не приводит к разрешению вопроса, а другие неофициальные попытки урегулировать спор не удалось, сотрудник может воспользоваться процедурой формального разбирательства жалобы.

Вполне возможно, что дело, переданное для рассмотрения в рамках формального компонента системы внутреннего правосудия ООН, будет передано судьей Трибунала для решения в рамках посредничества, если стороны с этим согласятся [12].

Если посредничество не приведет к урегулированию вопроса, дело будет возвращено для разрешения в рамках формальной системы.

На любой стадии спора или даже до его начала, сотрудник Секретариата ООН или отдельно управляемых фондов, программ или организаций может обратиться за правовой помощью в Отдел юридической помощи персоналу (далее – ОЮП, отдел). Отдел может предоставлять консультации и юридическую помощь адвоката в ходе неформального процесса, а также в случае, если сотрудник принимает решение использовать формальную систему [13].

Отдел может проконсультировать сотрудника по юридическому существу дела и рассказать об имеющихся вариантах действий. Если сотрудник пожелает, чтобы дело рассматривалось в рамках формальной системы, то отдел юридической помощи персоналу будет оказывать ему содействие в этом процессе и будет представлять его интересы. В отделе юридической помощи персоналу в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, а также в Женеве, Найроби, Аддис-Абебе и Бейруте работают профессиональные штатные юристы, которые являются экспертами в области трудового и административного права и которые подготовлены для представления интересов клиента в суде [7].

Стоит отметить, что сотрудники системы ООН не несут каких-либо прямых личных расходов в связи с юридической помощью, оказываемой отделом, будь то консультации по поводу способов неофициального урегулирования спора или консультации и юридическое представительство на более поздних этапах, если сотрудник пожелает начать формальный процесс. Эта юридическая служба финансируется самой организацией и за счет средств сотрудников по линии механизма добровольных взносов [7].

Сама идея создания такого органа является обеспечением со стороны организации права на представительство, гарантированное Всеобщей декларацией прав человека и закрепленное принципом равенства сторон. Однако ОЮП сталкивается с недостаточным финансированием, что оказывает негативное влияние на работу трибуналов. Эта проблема подробнее освещается в следующем разделе.

Что же касается оценки эффективности деятельности руководителей, омбудсменов и посредников в разрешении трудовых споров, то из анализа докладов Канцелярии омбудсмена, резолюций Генеральной Ассамблеи и докладов Генерального секретаря ООН за последние 3 года следует, что ООН взяла верный курс на реализацию и поддержку программы досудебного урегулирования споров с перспективой на будущее. Об этом свидетельствуют и статистические данные, демонстрирующие растущее число запросов на услуги Канцелярии со стороны департаментов, с которыми она взаимодействует и непосредственно со стороны сотрудников.

В частности, в резолюции 73/276 Генеральная Ассамблея отмечает, что неформальная система отправления правосудия является действенным и эффективным механизмом как для рассмотрения жалоб сотрудников, стремящихся к удовлетворению своих требований, так и для привлечения руководителей к участию в отпращивании правосудия [12].

Действительно, сегодня мы можем наблюдать положительные тенденции к досудебному урегулированию споров в рамках организации. Так, в 2018 году Канцелярия приняла к рассмотрению в общей сложности 3577 дел, включая дела в рамках процедуры посредничества, что представляло собой увеличение на 10 процентов по сравнению с количеством дел в прошлом году. Важно отметить и то, что за последние пять лет наблюдается общая тенденция к росту числа дел [14].

Неформальные органы для урегулирования споров весьма открыто и продуктивно демонстрируют показатели проделанной работы. В открытом доступе можно ознакомиться с отчетами, где анализируются причины возникновения конфликтов. Канцелярия выявляет тенденции и системные проблемы, лежащие в основе трудовых конфликтов, опираясь на рассмотренные ранее дела. Такими проблемами могут быть, например: репутация, стресс, межличностные противоречия, атмосфера и моральное состояние в коллективе, коммуникация и др. Выявленные проблемы доводятся до сведения руководства организации для поиска путей устранения первопричин и своеобразной превенции.

В вышеуказанной резолюции также Генеральная Ассамблея отметила высокую долю урегулированных споров, в отношении которых применялась процедура посредничества, и рекомендовала Канцелярии Омбудсмена и посредников ООН и далее прилагать усилия к неформальному разрешению споров [12]. В течение отчетного периода из 65 дел, показатель урегулирования составляет 83 процента. В остальных делах процедуру посредничества невозможно было использовать либо потому, что одна из сторон отказалась от посредничества, либо потому, что характер спора не соответствовал возможности ее применения [14].

В качестве положительного примера применения процедуры посредничества можно привести урегулирование конфликта, возникшего между сотнями бывших подрядчиков и ООН, который продолжался более шести месяцев. Бывшие подрядчики организовали сидячую забастовку перед помещением миссии и разбили лагерь, который включал временные учебные помещения для их детей. В ходе этой демонстрации имели место случаи применения насилия, когда бывшие подрядчики пытались силой проникнуть на территорию базы и были выдворены силами безопасности с применением слезоточивого газа. Кроме того, высказывались угрозы эскалации насилия, включая использование наступательной гранаты, и угрозы

смерти. Стороны пытались договориться об урегулировании ситуации напрямую, но безуспешно. Эта ситуация сохранялась в течение более четырех месяцев, после чего был установлен контакт с Канцелярией и была использована процедура посредничества при содействии регионального омбудсмана. Эта процедура позволила сторонам мирно урегулировать спор и сохранить отношения в будущем [14].

Отмеченная положительная тенденция продолжилась и в 2019 году. Так, Канцелярия Омбудсмана и посредников ООН приняла к рассмотрению в общей сложности 2238 дел, включая дела, предполагающие посредничество [15]. С использованием процедуры посредничества в Секретариате было открыто 112 дел, что почти вдвое больше, чем в 2018 году, когда с использованием процедуры посредничества было открыто только 63 дела. В какой-то степени это объясняется целенаправленными усилиями Канцелярии по сортировке дел, которые лучше подходят для структурированного посредничества или проведения диалога при содействии нейтрального посредника [15].

Служба посредничества Канцелярии также провела четыре групповых разбирательства, в которых приняли участие в общей сложности около 70 человек [15]. Этим группам оказывалась поддержка, чтобы они могли провести обсуждения в целях конструктивного продвижения вперед. Примечательно, что каждое групповое дело засчитывается как одно. При этом, как мы видим, оно может затронуть 70 и более человек.

Показатель урегулирования Канцелярией дел, предполагающих посредничество, остается высоким. Из 114, закрытых в 2019 году, посредничество было использовано в 79 делах (69 процентов), а 2 дела представляли собой завершённые групповые процессы. Из общего числа предполагавших посредничество дел, которые были закрыты, показатель урегулирования составил 85 процентов [15].

Исходя из вышеизложенного, создание неформальных механизмов для защиты прав сотрудников можно признать результативным и эффективным последствием реформы административной юстиции ООН. На сегодняшний день можно смело констатировать, что сотрудники имеют возможность реализовать право на защиту, путем обращения за квалифицированной правовой помощью. Канцелярия омбудсмана и посредников справляются с возложенными на них функциями, о чем свидетельствует тот факт, что практически все споры на данный момент разрешаются в рамках неформальной системы.

Проведенный анализ неформальных механизмов правозащитной системы ООН, демонстрирующий положительные тенденции к мирному урегулированию споров, позволяет заключить, что они могут служить платформой и для рассмотрения споров с негосударственными акторами.

Для реализации этого предложения необходима разработка документа (типового положения), регламентирующего порядок и объясняющего алгоритм действий субъектов, вступающих с организацией в частноправовые отношения, в случае возникновения какого-либо спора, а также последующего включения соответствующих типовых положений о разрешении споров в правовые акты либо договоры.

Таким образом, проведенный анализ неформальных правозащитных механизмов внутренней системы разрешения споров ООН позволяет заключить, что создание неформальных механизмов для защиты прав сотрудников можно признать результативным и эффективным последствием реформы административной юстиции ООН.

Обобщение практики разрешения споров внутри ООН, свидетельствует о формировании положительной тенденции смещения акцента к досудебному урегулированию трудовых споров в рамках неформальной системы. Можно утверждать, что функционирующие органы неформальной системы разрешения споров ООН справляются с возложенными на них функциями, что подтверждается приведенными в работе статистическими данными. Полагаем, регламентация доступа негосударственных акторов (а также внешних сотрудников ООН) к неформальным механизмам представляется весьма рациональным предложением. Применение неформальных процедур для разрешения споров с негосударственными акторами будет способствовать созданию равных условий для всех акторов в частноправовых отношениях, а также позволит обеспечить необходимые гарантии защиты их прав и законных интересов.

Стоит также сказать о том, что регламентация доступа – это полумера. Основная цель заключается в том, чтобы создать независимую, транспарентную децентрализованную профессиональную систему, располагающую адекватными ресурсами, с методами работы, соответствующими нормам международного права, принципам законности и принципу соблюдения надлежащих процессуальных норм, которая будет функционировать реально, а не на бумаге. Надежное разрешение споров требует, чтобы такие процедуры выходили за рамки письменной политики и фактически реализовывались. В этом смысле потребуется инициатива и поступательное движение на встречу со стороны организации к своим контрагентам.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Венская конвенция о праве международных договоров [Электронный ресурс] : [совершено, Вена, 23 мая 1969 г.] // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/law\\_treaties.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml). – Дата доступа: 30.04.2020.
2. *Urban v. United Nations*, 768 F.2d 1497 (D.C. Cir. 1985) [Electronic resource] // Casetext. – Mode of access: <https://casetext.com/case/urban-v-united-nations>. – Date of access: 13.09.2021.

3. Growth Energy and Renewable Fuels Association v. Council of the European Union [Electronic resource] : judgment of the Gen. Court, 9 June 2016, case T-276/13 // EUR-Lex. – Mode of access: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013TJ0276&from=EN>. – Date of access: 17.09.2021.
4. Freedman, R. UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge / R. Freedman // The European Journal of International Law / Published by Oxford University Press on behalf of EJIL Ltd. - Oxford, 2014. - P. 16.
5. UN Secretary General letter to congresswoman Maxine Waters [Electronic resource] : 5 July 2013 // Institute for Justice & Democracy in Haiti. – Mode of access: <http://www.ijdh.org/wp-content/uploads/2013/07/UNSG-Letter-to-Rep.-Maxine-Waters.pdf>. – Date of access: 13.09.2021.
6. Administration of justice at the United Nations [Electronic resource]: resolution adopted by the Gen. Assembly on 4 Apr. 2007, A/RES/61/261 // United Nations. – Mode of access: <https://undocs.org/en/A/RES/61/261>. – Date of access: 19.09.2021.
7. A staff member's guide to resolving disputes [Electronic resource] // United Nations. – Mode of access: <https://www.un.org/en/internaljustice-/assets/pdf/StaffMembersGuideToResolvingDisputes.pdf>. – Date of access: 17.09.2021.
8. Jam v. International Finance Corp. [Electronic resource] // Legal Information Institute. – Mode of access: <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/17-1011>. – Date of access: 17.09.2021.
9. Dominice, Ch. Request of advisory opinions in contentious cases? / Ch. Dominice // International organizations and international dispute settlement: trends and prospects / ed.: L. Boisson de Chazournes, R. Mackenzie, C. Romano. – Ardsley, 2002. – P. 91–104.
10. Sureda, A. R. Process integrity and institutional independence in international organizations: the inspection panel and the Sanctions Committee of the World Bank / A. R. Sureda // International organizations and international dispute settlement: trends and prospects / ed.: L. Boisson de Chazournes, C. P. R. Romano, R. Mackenzie. – Ardsley, 2002. – P. 165–194.
11. Schmalenbach, K. Dispute settlement (article VIII sections 29–30 General Convention) / K. Schmalenbach // The Conventions on the privileges and immunities of the United Nations and its specialized agencies : a commentary / ed.: A. Reinisch, P. Bachmayer. – Oxford, 2016. – P. 529–588.
12. Statute of the United Nations Dispute Tribunal [Electronic resource]: adopted by the Gen. Assembly in resolution 63/253 on 24 Dec. 2008 a. amended by resolution 73/276 adopted on 22 Dec. 2018 // United Nations. – Mode of access: [https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/UNDT\\_Statute.pdf](https://www.un.org/en/internaljustice/pdfs/UNDT_Statute.pdf). – Date of access: 19.09.2021.
13. Reinisch, A. Introductory note to the Convention on the privileges and immunities of the United Nations, New York, 13 February 1946. Convention on the privileges and immunities of the specialized agencies, New York, 21 November 1947 [Electronic resource] / A. Reinisch // Audiovisual Library of International Law. – Mode of access: <https://legal.un.org/avl/ha/cpiun-cpisa/cpiun-cpisa.html>. – Date of access: 13.09.2021.
14. Доклад Генерального секретаря ООН о деятельности Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2019 // Организация Объединенных Наций. – Режим доступа: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/74/171>. – Дата доступа: 21.09.2021.
15. Доклад Генерального секретаря ООН о деятельности Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – 2020 // Организация Объединенных Наций – Режим доступа: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/75/160>. – Дата доступа: 20.09.2021.