

РАЗВИТИЕ МЕХАНИЗМОВ УРЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

DEVELOPMENT OF LABOR DISPUTE RESOLUTION MECHANISMS WITHIN INTERNATIONAL ECONOMIC ORGANIZATIONS

P. Chuvakhin

Summary. The article is devoted to determining the most effective dispute resolution mechanism within international economic organizations. The article discusses social relations related to the settlement of disputes between international economic organizations and their employees, as well as the legal status and activities of specific institutions that ensure the functioning of dispute resolution mechanisms within international economic organizations.

Keywords: international economic organization, dispute resolution, administrative justice, ILO, League of Nations, UN.

Чувахин Петр Игоревич

Преподаватель, Финансовый университет
при Правительстве РФ; старший преподаватель,
Российский экономический университет
им. Г. В. Плеханова, г. Москва, Россия
chuvakhin.petr@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена определению наиболее эффективного механизма разрешения споров внутри международных экономических организаций. В статье рассматриваются общественные отношения, связанные с рассмотрением споров между международными экономическими организациями и их служащими, а также правовой статус и деятельность конкретных учреждений, обеспечивающих функционирование механизмов разрешения споров в рамках международных экономических организаций.

Ключевые слова: международная экономическая организация, разрешение споров, административная юстиция, МОТ, Лига наций, ООН.

На сегодняшний день в мире существует большое количество международных организаций, работниками которых являются представители различных государств. Как и в любых национальных, в международных организациях нередко возникают трудовые споры. В большинстве случаев, такие споры разрешаются вышестоящими органами таких организаций или, что более редко, создаваемыми в рамках таких организаций административными трибуналами. Оба варианта предполагают наличие у международной организации и ее должностных лиц совокупности установленных прав в рамках разрешения складывающихся противоречий.

Для того чтобы говорить о том, как и на основе чего осуществляется разрешение трудовых споров в рамках международных (в том числе международных экономических) организаций, необходимо дать определение понятию административной юстиции международных организаций.

Само по себе понятие административной юстиции, исходя из его этимологии, означает «справедливое управление» (от латинского *administrativus* — относящийся к заведованию, управлению, и от латинского *Justitia* — справедливость, правосудие) [1]. Кроме того, достаточно часто данное понятие отождествляют с понятием правосудия [2]. Однако, в рамках национальных правовых систем различных государств, определения данному понятию часто рознятся.

В рамках российской правовой системы понятие административной юстицией трактуется по-разному. Например, один из возможных вариантов — «это порядок реализации государственного управления, отличный по своей материально-правовой природе от частных правоотношений, охватывающий все формы деятельности государства, направленные на урегулирование социальных процессов в государстве в целях создания справедливого управления в государстве» [4].

В рамках, например, британской правовой системы, понятию административной юстиции дается легальное определение — «вся в целом система принятия решений административного или распорядительного характера в отношении частных лиц, включающая в себя процедуры принятия таких решений, законодательство, в соответствии с которым такие решения принимаются, и системы разрешения споров по таким решениям» [15].

Говоря о понятии административной юстиции именно международных организаций, ближе будет британский вариант его определения. Его можно сформулировать следующим образом: это система принятия решений административного или распорядительного характера в отношении сотрудников международных организаций, включающая в себя процедуры принятия таких решений, нормы, действующие в данной организации, в соответствии с которыми такие решения принимаются, и системы разрешения споров по таким решениям.

Реальное значение административной юстиции международных организаций заключается в создании этими организациями специальных органов (или наделении полномочиями уже существующие органы), осуществляющих разрешение споров между сотрудниками организации, наделение этих органов специальными полномочиями и компетенциями, а также в установлении материальных и процессуальных норм, на основании которых будет осуществляться само разрешение споров.

Особенностью административной юстиции международных организаций является то, что, по сути, сама организация в лице своих сотрудников создает нормы, которыми впоследствии эти же сотрудники будут разрешать противоречия между собой. О правомерности создания таких норм велось много дискуссий, особенно в период создания первых административных трибуналов. Окончательное решение данной проблемы дал Международный суд ООН в своем заключении «О значении присуждения компенсации Административным трибуналом ООН» 1954 года, где четко говорилось о том, что международные организации вправе самостоятельно своими нормами создавать судебные органы, решения которых будут носить обязательный для такой организации характер [7].

Административная юстиция в международных организациях осуществляется в двух основных формах. Наиболее простой и распространенной из них является разрешение споров посредством подачи жалобы в вышестоящий орган или руководителю организации, например, как в Организации Объединенных Наций — Генеральному секретарю. В таком случае, соответствующие органы и должностные лица организации наделяются особым кругом полномочий по разрешению споров на основании, например, Устава организации. Однако, с точки зрения независимости и беспристрастности, которые должны сопутствовать понятию юстиции, такой вариант разрешения внутренних противоречий является несоответствующим.

Другой формой осуществления административной юстиции в международных организациях является создание специальных органов, наделенных полномочиями по разрешению возникающих внутри организации споров. Такие органы именуется административными трибуналами (например, Административный Трибунал МОТ, Административный Трибунал Всемирного Банка и др.). Деятельность таких органов осуществляется на основе принимаемых в международных организациях актов (Статутов или Уставов), которые регламентируют их создание, деятельность, полномочия и иные вытекающие вопросы. По сути, административный трибунал — это подобие судебной системы внутри конкретной междуна-

родной организации. Преимуществом такого выражения юстиции является как раз ее соответствие принципам независимости и беспристрастности, поскольку в данном случае, лица, разрешающие спор никому неподотчетны и не имеют собственных интересов в исходе дела. Кроме того, решения таких органов являются окончательными и, как правило, обжалованию не подлежат (например, Административный трибунал Всемирного Банка в одном из решений указал, что обжалование или отмена решений невозможны даже в самом трибунале) [17].

Административная юстиция, как особое выражение международного правосудия, имеет ряд существенных характеристик. В частности, по мнению Г.Г. Шинкаревой — это обязывающий характер решений, принимаемых соответствующими органами; разрешение споров на основании норм международного права; независимость органов, принимающих решения; заранее определенный порядок осуществления правосудия (закрепленные процессуальные нормы) [5]. То есть, по мнению ученого, административная юстиция носит более жесткий, даже в какой-то мере императивный характер. Несколько иной точки зрения на этот счет придерживался М.Л. Энтин, который в принципе в качестве существенных характеристик выделял только: международно-правовую основу разрешение споров и юридическую обязательность решений соответствующих органов, которые будут иметь значение прецедента [6].

Таким образом, административная юстиция международных организаций — это особый порядок разрешения споров внутри таких организаций, урегулированный соответствующими нормами данных организаций. Главным проявлением административной юстиции международных организаций является создание специализированных органов по осуществлению правосудия внутри организаций — административных трибуналов.

Как уже отмечалось ранее, с образованием международных организаций, сотрудниками которых являются граждане разных государств, возник вопрос о подсудности трудовых споров, возникающих внутри таких организаций. В случае, если трудовые права работников международных организаций каким-либо образом нарушались, последние попадали в ситуацию, когда кроме как обращения в исполнительные органы международной организации, обжаловать такие правонарушения было бы негде. А такие обращения, как правило, не были результативны для работников, поскольку, по сути, нарушающие права сотрудников решения принимали те же лица, которые впоследствии разрешали спорные правоотношения. Такая ситуация возникала и возникает до сих пор в связи с тем, что национальные суды не могут разрешать подобные споры, ввиду отсутствия необходимой юрисдикции.

В связи с этим, в 20-х годах XX века впервые встал вопрос о необходимости создания органов, которые бы обладали соответствующей юрисдикцией и некой самостоятельностью и независимостью при разрешении подобных споров.

Впервые, вопрос о создании специализированных судебных органов, которые и получили название административных трибуналов, встал в 1921 году в одной из первых международных организаций — в Лиге Наций. До этого, все административные решения обжаловались в Совет Лиги, однако это не давало никаких гарантий служащим, что спор будет разрешен справедливо [3]. Во время обсуждений проекта создания трибунала высказывалось мнение, что необходимо создать именно судебный орган по типу Государственного Совета Франции (высшая судебная инстанция по разрешению административных споров между высшими органами государственной власти во Франции). Однако дальше обсуждений дело не пошло, и к проекту создания административного трибунала Лиги Наций вернулись только в 1925 году после случая подачи жалобы в Совет Лиги.

Тогда же в 1925 году в соответствующем Комитете Лиги выступал Докладчик Наблюдательной Комиссии Лиги с Докладом по этому вопросу. В этом Докладе были заложены основные принципы деятельности будущего Административного Трибунала Лиги, главным из которых признавался принцип независимости решений от какой-либо из спорящих сторон, а также окончательность решений Трибунала и невозможность обжалования их в Совет Лиги (в связи с чем впоследствии утрачивала силу Резолюция Ассамблеи Лиги от 17 декабря 1920 года об обжаловании решений в Совет Лиги). На основе этого Доклада впоследствии разрабатывались проекты Статута Трибунала, окончательный вариант которого был принят Наблюдательной Комиссией Лиги в 1927 году. В нем закреплялось, что Трибунал будет являться полноценным судебным органом, который будет «последней инстанцией при толковании условий назначения сотрудников и положений, применяемых к ним» [9].

В сентябре 1927 года Ассамблея Лиги своей Резолюцией утвердила Статут Административного Трибунала, который до 1931 года действовал в качестве эксперимента, в связи с чем в Резолюции содержалось положение о том, что «в свете опыта полученного к тому времени [к 1931 году], Ассамблея рассмотрит вопрос о необходимости отменить или дополнить указанный Статут» [8].

Основываясь на Докладе Наблюдательной Комиссии Лиги о деятельности и перспективах развития Трибунала, Ассамблея в 1931 году утвердила Статут 1927 года без изменений, после чего Административный Трибу-

нал стал постоянно действующим органом Лиги Наций [10]. За период с 1927 по 1946 годы Административный Трибунал Лиги наций рассмотрел в общей сумме 37 дел. В его юрисдикцию при этом входили Секретариат Лиги, Пенсионный Фонд и Международное Бюро Труда, некоторые судебные функции Трибунал осуществлял также в отношении Международного института интеллектуального сотрудничества, Международного бюро Нансена по делам беженцев и Международного института учебной кинематографии.

Когда в 1946 году Лига Наций была распущена, ее Административный Трибунал стал структурным подразделением Международной Конференции Труда, при этом в его Статут были внесены некоторые изменения, а также было изменено его название — теперь Трибунал стал именоваться «Административным Трибуналом МОТ» [12]. Кроме того, последующие изменения, вносимые в Статут Трибунала, а также принятый в 1947 году регламент Трибунала (в настоящее время действует Регламент от 24 ноября 1993 года), позволили другим международным (например, МОТ, некоторые подразделения ООН, Международный уголовный суд и др. — всего более 50) и неправительственным (например, Международная Федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца) организациям признавать над собой юрисдикцию этого Трибунала. Всего к настоящему времени Административный Трибунал МОТ вынес около 3000 решений.

Основываясь на примере Административного Трибунала Лиги Наций (в последующем — Административного Трибунала МОТ), многие международные организации начали создавать свои административные трибуналы. Однако, опыт их создания не всегда являлся удачным. Например, в 1932 году Международный институт по сельскому хозяйству после того, как одному из его сотрудников отказали национальные суды в разрешении возникшего с Институтом спора, принял и утвердил Статут своего Административного Трибунала. Трибунал должен был собираться по факту при решении каждого конкретного спора. В итоге, за все время существования, Административный Трибунал Института так и не рассмотрел ни одного дела.

В 1945 году была создана Организация Объединенных Наций (далее — ООН), вопрос о создании в ней Административного Трибунала появился тогда же. Подготовительная Комиссия ООН и ее Исполнительный Комитет подготовили Доклад, в котором говорилось о том, что было бы желательно для ООН создать такой административный трибунал, «который мог бы рассматривать жалобы служащих против Организации по поводу исполнения их договоров о найме» [16]. В последующих редакциях Доклада также указывалось, что создаваемый Трибунал будет разрешать любые споры, вытекающие

из трудовых отношений с сотрудниками ООН, а также, что в разработке Статута Трибунала должны также участвовать представители сотрудников ООН.

В итоге, Статут Административного Трибунала ООН был подготовлен к 1946 году, но так и не был принят с отсылкой к преждевременности принятия такого решения. В частности, на непринятие Статута повлияло предложение Делегации США, заключающееся в том, что в случае возникновения административных споров, по решению Генерального Секретаря создавался бы административный совет из представителей администрации и работников, который и принимал бы решение по существу спора (аналог современной российской комиссии по трудовым спорам).

Так, процесс создания Трибунала затянулся. Вопрос о его учреждении ставился представителями Бельгии и Польши на третьей сессии ООН, однако, постатейный разбор Доклада Генерального Секретаря, включающего в себя и Статут будущего трибунала, состоялся только на четвертой сессии в 1949 году. В итоге, 24 ноября 1949 года Генеральная Ассамблея ООН единогласно приняла Резолюцию 351 А (IV), учреждающую Административный Трибунал ООН и его Статут (последние изменения: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 59/283 от 13 апреля 2005 года). Еще через год, 7 июня 1950 года, Трибунал принял свой Регламент, который с изменениями и поправками действовал до 2009 года.

Юрисдикцию Трибунала должны были признать все подразделения ООН, однако, в том числе из-за длительного процесса принятия Статута Трибунала, некоторые из них перешли под юрисдикцию Административного Трибунала МОТ (например, Всемирная метеорологическая организация, ЮНЕСКО, ВОЗ, Всемирная организация интеллектуальной собственности, ФАО). В итоге, под юрисдикцию Трибунала попадали: Объединенный Пенсионный Фонд ООН, Секретариат Международного суда ООН, ЮНИСЕФ, Агентство по оказанию помощи беженцам, специализированные учреждения — ИКАО, ИМО и др., некоторые организации одновременно признавали юрисдикцию и Трибунала ООН, и Трибунала МОТ (например, ФАО, ЮНИДО).

Административный Трибунал ООН просуществовал до 2009 года, после чего был упразднен с 31 декабря 2009 года в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 63/253 от 24 декабря 2008 года. В соответствии с упомянутой Резолюцией, вместо Административного Трибунала ООН создавались два новых органа осуществления правосудия внутри организации — Трибунал по спорам ООН и Апелляционный Трибунал ООН, которые начали функционировать с 1 июля 2009 года.

Административные трибуналы создавались также и в международных экономических организациях. Например, созданный в 1944 году Всемирный Банк, впоследствии действующий как группа организаций с соответствующим названием Группа Всемирного Банка, изначально не предполагал создавать свой Трибунал и рассматривал вариант присоединения к юрисдикции Административного Трибунала ООН или Административного Трибунала МОТ. Однако, более чем через 20 лет после создания самой организации, Группа Всемирного Банка решила создать свой Трибунал, объяснив это тем, «что природа и деятельность финансовых учреждений Группы существенно отличаются от организаций системы ООН, в частности от специализированных учреждений ООН, чья деятельность носит не только финансовый, но и политический, консультативный характер; и, кроме того, порядок членства в Группе Всемирного Банка отличается от такового в ООН» (из меморандума Президента Всемирного Банка к исполнительным директорам Банка 1980 года) [11].

Изначально Всемирный Банк создавал свой Административный Трибунал для рассмотрения жалоб персонала Международного банка реконструкции и развития, Международной ассоциации развития и Международной финансовой корпорации. Основой создания Трибунала стали Резолюции Советов управляющих вышеуказанных трех учреждений Всемирного Банка, принятые 30 апреля 1980 года [13]. 1 июля 1980 года вступил в силу Статут Трибунала, на основе которого в сентябре того же года Трибунал принял свой Регламент. Первое решение было принято Трибуналом через год — в июле 1981 года, а к настоящему времени насчитывается уже около 400 решений. Статут Трибунала предусматривает, что в него могут обращаться как бывшие, так и действительные члены персонала Всемирного Банка, включая персонал входящих в Группу организаций.

Еще один пример — Административный Трибунал Международного Валютного Фонда. Статут Трибунала был принят в 1992 году, а реальная его деятельность начала осуществляться с 1994 года, когда был принят Регламент Трибунала.

Другим примером создания административных трибуналов уже в региональных международных экономических организациях является Административный Трибунал Межамериканского банка развития. Сам Банк был создан в 1959 году, впоследствии, так же, как и Всемирный Банк, был преобразован в группу организаций, включающую собственно Межамериканский банк развития, Межамериканскую инвестиционную корпорацию и Многосторонний инвестиционный фонд. Вопрос о создании трибунала в этой организации встал в 1978 году, когда несколько бывших сотрудников Банка подали иски о незаконном увольнении в Апелляционный суд США, которым, как и в других подобных случаях,

было отказано в рассмотрении их дел, ввиду отсутствия юрисдикции американского суда. Тогда руководство организации приняло решение о необходимости создания органа с судебными полномочиями, способного защищать трудовые права работников организации. Так, в 1981 году Резолюцией Совета исполнительных директоров был принят Статут Административного Трибунала Банка, который с некоторыми изменениями действует и в наше время [14]. В юрисдикции Трибунала находятся все трудовые споры внутри всех входящих в группу Межамериканского банка развития организаций. К настоящему времени вынесено более 60 решений.

Таким образом, к настоящему времени действуют около 40 административных трибуналов различных международных организаций, в том числе, международных экономических организаций, и даже региональных международных организаций. Впервые созданные еще в 20-е годы XX века с некоторыми изменениями, однако, на основании все тех же принципов, трибуналы действуют до сих пор. За годы своего существования трибуналы разрешили тысячи трудовых споров внутри международных организаций, тем самым подчеркнув важность защиты и обеспечения прав работников.

ЛИТЕРАТУРА

1. Большой латино-русский словарь. URL: <http://linguaeterna.com/vocabula/show.php?n=773>
2. Большой юридический словарь. URL:
3. Резолюция Ассамблеи Лиги от 17 декабря 1920 года, League of Nations records of the 1st Assembly, Plenary Meetings, 1920. P. 663.
4. Соловых С. Ж. Юсупова А. Н. Понятие административной юстиции // Вестник Тамбовского университета. Серия: Политические науки и право. 2016. С. 48.
5. Шинкарецкая Г. Г. Международная судебная процедура. М.: 1992 г. С. 12–37.
6. Энтин М. Л. Курс международного права. Том 3. Основные институты международного права. М., 1990. С. 167–172.
7. International Court of Justice Reports 1954. P. 53.
8. League of Nations Official Journal, Special Supplement No. 54, Records of the 8th Assembly, Meetings of Committees, Minutes of the Fourth Committee. 1927. P. 478.
9. League of Nations Official Journal, Special Supplement No. 58, Records of the 8th Assembly, Meetings of Committees, Minutes of the Fourth Committee 1927. P. 250.
10. League of Nations Official Journal, Special Supplement No. 93, Records of the 12th Assembly, Meetings of Committees, Minutes of the Fourth Committee, 1931. P. 152.
11. Memorandum from the President to the Executive Directors dated 4 January 1980. P. 2.
12. Record of Proceedings of the 29th Session of the International Labor Conference, 1946. P. 38–43.
13. Resolution 80–104 (IBRD), Resolution 80–73 (IDA), Resolution 80–38 (IFC).
14. Resolution of IDB Board of Executive Directors of April 29, 1981.
15. Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>. ч. 4 ст. 13 Приложения 7.
16. UN document PC/EX/113. Rev. 1. P. 113.
17. Van Gent, WBAT Reports (1983, Part ITT), Decision No. 13. P. 6.

© Чувахин Петр Игоревич (chuvakhin.petr@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»