



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/41/640
23 September 1986
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок первая сессия
Пункты 114 и 117 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

ВОПРОСЫ ПЕРСОНАЛА

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/86/8).

ОТПРАВЛЕНИЕ ПРАВОСУДИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подготовлено

Энрике Феррер-Вьейром

	<u>Содержание</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	3
II.	СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ	8 - 15	4
	A. Специальные процедуры и процедуры общей проверки	8 - 11	4
	B. Четыре этапа отправления правосудия	12 - 15	6
III.	ДОСУДЕБНЫЕ И СУДЕБНЫЕ ЭТАПЫ	16 - 49	6
	A. Объединенная апелляционная коллегия (ОАК)	16 - 27	6
	B. Группа защитника в дисциплинарных и апелляционных делах	28 - 33	9
	C. Административный трибунал Организации Объединенных Наций (АТООН)	34 - 44	10
	D. Международный Суд	45 - 49	12
IV.	НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕФОРМЫ	50 - 68	13
	A. Посредничество и примирение - институт омбудсмана	50 - 56	13
	B. Предложение в отношении создания двух апелляционных инстанций	57 - 59	16
	C. Претензионный суд и Административный трибунал Организации Объединенных Наций	60 - 64	16
	D. Отдел по отправлению правосудия	65 - 68	17
V.	СУДЕБНЫЕ ИЗДЕРЖКИ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ	69 - 92	18
	A. Судебные издержки	69 - 88	18
	B. Административные аспекты	89 - 92	21
VI.	РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ	93 - 103	23
	ПРИЛОЖЕНИЕ - Обзор дел, находящихся на рассмотрении Объединенной апелляционной коллегии по состоянию на 31 марта 1986 года		26

/...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Объединенная инспекционная группа включила в свою программу работы на 1986 год вопрос об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций. Выражение "отправление правосудия" 1/ было использовано в последних публикациях Организации Объединенных Наций, заменив собой использовавшиеся ранее выражения "внутренняя процедура правовой защиты" и "процедура правовой защиты" 2/.

2. Включение этого вопроса в программу работы ОИГ было вызвано главным образом высказываемыми в последнее время различными мнениями, критическими замечаниями и предложениями в отношении "задержек в отправлении правосудия" в Организации Объединенных Наций, в частности в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. Чрезмерные задержки в отправлении правосудия равнозначны отказу в правосудии. В этой связи отправление правосудия находится в критическом состоянии, которое привело к негативным последствиям, таким, как деморализация персонала, а также постепенный рост расходов Организации Объединенных Наций. Поэтому Инспектор решил изучить эти проблемы и предложить конкретные меры для улучшения нынешнего положения.

3. За последние десять лет в отношении отправления правосудия в Организации Объединенных Наций было предпринято несколько исследований. В частности, администрацией 3/, союзами и ассоциациями персонала и Административно-управленческой службой (АУС) были предприняты попытки определить причины проблем и предложены ценные рекомендации по их решению. Эти рекомендации направлены либо на рационализацию существующих процедур, либо на полное изменение системы. Они включают определенные структурные реформы, такие, как создание института омбудсмана и отдела по отправлению правосудия, изменение функций и компетенции Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН), а также объединение или согласование деятельности АТООН и Административного трибунала Международной организации труда (АТМОТ) (А/40/471).

4. Учитывая растущее количество апелляций и других жалоб, а также длительные задержки в отправлении правосудия, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) выразил мнение (А/40/7) о том, что необходимо принять незамедлительные меры по упрощению административных процедур в целях значительного снижения количества жалоб. Он рекомендовал предложить Генеральному секретарю подготовить доклад, в котором основное внимание было бы уделено следующим вопросам:

- 1) упрощение правил и процедур, с тем чтобы сотрудникам было легче ознакомиться со своими правами и обязанностями;

1/ См. доклад ККАБВ (А/40/7); внутренние меморандумы Секретариата Организации Объединенных Наций; документы Совета персонала и прочие документы.

2/ Доклад ФАМГС, 1977 год; документы АКК и прочие документы.

3/ В настоящем докладе термин "администрация" используется в том же значении, что и в документе А/С.5/40/38.

- ii) выявление таких аспектов управления персоналом, которые служат причиной подачи чрезмерного количества апелляций, в целях проведения реформ в этих областях;
- iii) упорядочение процедур подачи и рассмотрения апелляций, с тем чтобы обеспечить:
 - быстрое разрешение незначительных споров до подачи апелляций;
 - механизм отказа в рассмотрении необоснованных апелляций, и
 - более эффективное рассмотрение дел, попадающих в Объединенную апелляционную коллегию (ОАК) и АТООН.

Эти рекомендации КААВВ были одобрены Генеральной Ассамблеей на ее сороковой сессии (резолюция 40/252). В то же время Генеральная Ассамблея (резолюция 40/258) просила Генерального секретаря "при осуществлении своих усилий, направленных на гарантирование сотрудникам справедливого и быстрого рассмотрения споров и жалоб, рационализировать процедуру подачи апелляций и продолжать изучать вопрос о целесообразности создания должности омбудсмана и представить Генеральной Ассамблее на ее сорок первой сессии доклад по этому вопросу".

5. Длительные задержки в отправлении правосудия были выявлены на уровне администрации, а не на уровне АТООН. Поэтому в настоящем докладе говорится главным образом о задержках в Управлении кадров (УК), ОАК и Управлении Генерального секретаря, отвечающем за доклады ОАК. Конкретнее, по состоянию на 31 марта 1986 года на рассмотрении ОАК находилось 94 дела (см. приложение). Каждое заведенное дело обходится Организации в среднем в 24 000 долл. США, за исключением расходов в АТООН.

6. Целью настоящего исследования является рационализация системы, в том числе осуществление некоторых структурных изменений. В нем предлагается провести четкое разграничение между функциями и полномочиями по отправлению правосудия и функциями и полномочиями самой администрации. В нем также предлагается провести четкое разграничение между примирительной процедурой и судебной процедурой. Первая должна быть возложена на соответствующую канцелярию (омбудсмана). Последняя должна осуществляться в двух инстанциях, в претензионном суде и АТООН.

7. Инспектор хотел бы поблагодарить всех тех, кто участвовал в подготовке настоящего исследования, за оказанную ими помощь. Он также благодарен инспекторам Ефимову и Койч за их сотрудничество в подготовке настоящего доклада.

II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ ПРОЦЕДУРЫ

A. Специальные процедуры и процедуры общей проверки

8. Различные существующие процедуры правовой защиты ^{4/}, которые имеются в распоряжении персонала Организации Объединенных Наций, можно подразделить на две категории: "специальные процедуры" и "процедуры общей проверки".

^{4/} ST/IC/82/7, 3 февраля 1982 года.

9. Специальные процедуры предназначены для обеспечения правовой защиты в четко определенных ситуациях. Эти процедуры охватывают различные виды апелляций, такие, как:

a) апелляции на решения органов Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН), рассматривать которые будет от имени Правления Постоянный комитет Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФПООН), который будет также заниматься пересмотром решений самого Постоянного комитета, а также апелляций на решения местных комитетов по пенсиям персонала;

b) апелляции в случае получения на службе телесных повреждений или заболевания, для вынесения рекомендаций по которым учрежден Консультативный совет по вопросам компенсаций (КСВК);

c) претензии в связи с утратой личного имущества или причинением ему ущерба, вызванные исполнением служебных обязанностей, которые рассматриваются советом по претензиям;

d) споры, касающиеся права на получение отпуска по болезни, которые направляются на рассмотрение независимому практикующему врачу или медицинскому органу, приемлемому как для Генерального секретаря, так и для сотрудников;

e) апелляции в отношении классификации должностей, которые предполагают обращение к действующему в рамках всего Секретариата Комитету по обжалованию и пересмотру классификации должностей;

f) опровержения предусмотренных в административной инструкции служебных аттестаций, которые рассматриваются либо в соответствующем департаменте, либо в УК;

g) средства правовой защиты в случае невключения в список на повышение в должности, которые имеются у Совета, Комитета или Группы по назначениям или повышению в должности;

h) апелляции в отношении конкурсных экзаменов на переводу в категорию специалистов, которые рассматриваются Центральным экзаменационным советом, и прочие апелляции.

В этих конкретных ситуациях, как правило, необходимо придерживаться вышеупомянутых процедур, даже если на более позднем этапе предусматривается использование одной из процедур общей проверки.

10. Процедуры общей проверки применимы к любым административным мерам или решениям и даже к непринятию решений без каких-либо ограничений в отношении охватываемых вопросов. Структурно эти процедуры распределяются следующим образом:

i) Объединенная апелляционная коллегия (ОАК); ii) Административный трибунал Организации Объединенных Наций (АТООН), и iii) Международный Суд (МС). Поэтому обращаться за помощью следует, придерживаясь этого порядка, хотя при определенных обстоятельствах, обращение в ОАК может быть пропущено.

11. Помимо вышеупомянутых процедур, существует неофициальная процедура для расследования заявлений о дискриминационном обращении и других жалоб через Группу по дискриминации и другим жалобам. Она является неофициальной в том смысле, что от сотрудника не требуется обращаться в нее с целью обеспечить на более позднем этапе официальное рассмотрение претензии в отношении административного решения или просьбы о принятии административных мер. Рассмотрение в этой Группе не всегда может привести к какому-либо окончательному решению в отношении административной меры. Оно скорее направлено на быстрое рассмотрение вопроса с целью уточнения ситуации. Оно, однако, может оказать влияние на административные процедуры и затем устранить первоначальное неблагоприятное решение. Другими словами, Группа неофициально выполняет функции по "примирению". Она заменяет собой существующую ранее в Секретариате Организации Объединенных Наций Группу экспертов для расследования заявлений о дискриминационном обращении, учрежденную в соответствии с резолюцией 31/26 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1976 года.

В. Четыре этапа отправления правосудия

12. Вообще говоря, в Организации Объединенных Наций существует четыре этапа отправления правосудия. Первым этапом является "процесс посредничества или примирения". Когда у сотрудника есть претензия в отношении администрации, он обязан обсудить с соответствующими органами обоснованность или необоснованность претензии и попытаться достичь договоренности. Это может быть сделано на уровне УК или в начале процесса в ОАК. Практически этот этап продолжается до того, как ОАК подготовит доклад по делу.

13. Вторым этапом является обращение за помощью в объединенные апелляционные коллегии, которые учреждены в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби в соответствии с главой XI Правил о персонале. Апелляции сотрудников в других местах службы рассматриваются ОАК в Центральных учреждениях.

14. Обращение в АТООН представляет собой третий этап существующей системы. АТООН, который был учрежден в 1949 году Генеральной Ассамблеей, является подлинно судебным органом.

15. Последним и исключительным этапом является рассмотрение решения АТООН в МС и вынесение им консультативного заключения (статья 11 Статута АТООН). Единственным органом, который может просить о пересмотре решений, является Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала, который "состоит из государств - членов Организации, представители которых входили в Генеральный комитет последней очередной сессии Генеральной Ассамблеи" (пункт 4 статьи 11 Статута).

III. ДОСУДЕБНЫЕ И СУДЕБНЫЕ ЭТАПЫ

А. Объединенная апелляционная коллегия (ОАК)

16. В компетенцию Коллегии входит консультирование Генерального секретаря "в случае любого обжалования сотрудниками административных решений, нарушающих условия их назначения, включая все соответствующие положения и правила, а также случаи обжалования дисциплинарных мер". Генеральный секретарь может соглашаться или не соглашаться с выводами ОАК. Если рекомендации ОАК принимаются Генеральным секретарем в соответствии с интересами заявителя, то дело считается закрытым. Последним шагом является его осуществление.

/...

17. Первоначально ОАК была учреждена (правило 111.2 Правил о персонале) в качестве основного уставного органа по предварительному пересмотру решений. Тот факт, что ОАК выносит свои рекомендации на основе применения Положений и правил о персонале не является достаточной основой для того, чтобы рассматривать его в качестве судебного органа. Действительно, многие члены Коллегии не имеют юридической подготовки и юридического опыта толкования соответствующих норм.

18. Как упоминалось в пункте 16 ОАК компетентна лишь консультировать Генерального секретаря. Поэтому рекомендация, которую она выносит, зависит от окончательного решения Генерального секретаря.

19. Процедура в ОАК состоит из нескольких процессуальных действий. Еще до того, как дело будет рассмотрено Коллегией, секретариат ОАК должен проделать большую работу, которая также состоит из нескольких этапов, таких, как: изучение заявления; обеспечение ответа ответчика; получение замечаний заявителя или его защитника на ответ ответчика; запрос о первоочередном рассмотрении; подготовка документации для Коллегии и для защитника; назначение членов Коллегии; рассмотрение дела Коллегией и подготовка доклада ОАК для представления его Генеральному секретарю.

20. Каждая ОАК состоит из (правило 111.1b Правил о персонале):

- i) председателей, назначаемых Генеральным секретарем из числа кандидатур, представленных объединенным аппаратом персонала и администрации в отношении органа или органов представителей персонала в месте службы, в котором учреждается Коллегия;
- ii) членов, назначаемых Генеральным секретарем;
- iii) равного числа членов, избираемых путем голосования сотрудниками, на которых распространяется компетенция коллегии.

21. Постоянный секретариат коллегии состоит из трех сотрудников категории специалистов (одного сотрудника (С-4); двух сотрудников (С-3) в Нью-Йорке, одного сотрудника категории специалистов (С-3) в Женеве, одного сотрудника категории специалистов (С-4) в Вене и одного сотрудника категории специалистов (С-4) в Найроби, а также их секретарей.

22. Как отмечается в докладе консультанта АУС, "постоянный секретариат коллегии при оптимальных условиях может подготавливать доклады приблизительно по 27 делам в год" 5/. С помощью целевой группы в составе трех сотрудников, назначенных на краткосрочный период, двух временных сотрудников и двух добровольных помощников, секретариат ОАК в Нью-Йорке смог в 1981 году подготовить в целом доклады приблизительно по 45 делам. При такой ситуации полная процедура прохождения каждого дела обычно занимает около двух лет. Тот факт, что количество подаваемых апелляций превышает возможности секретариата ОАК, привел к значительному увеличению

5/ Доклад консультанта АУС "Review of Methods and Procedures for Administrative Reviews, Appeals and Processing of Cases for the Administrative Tribunal" (by G. Wattles), November 1981, para. 60, p. 2.

количества нерассмотренных дел. Поэтому, как говорится в докладе АУС, задержки в отправлении правосудия могут быть связаны не только с процедурой, но также и с отсутствием людских ресурсов в отделе по пересмотру административных решений и в объединенном секретариате ОАК-ОДК Управления кадров.

23. Что касается наличия членов ОАК, то имеются некоторые трудности в создании советов для рассмотрения дел. Это связано с тем, что члены ОАК заняты в ОАК неполный рабочий день и не всегда могут быть использованы по различным причинам, таким, как загруженность на работе, командировки, отпуск, болезнь и прочим причинам. По мнению инспектора, этот фактор усугубляет медленное функционирование ОАК в Нью-Йорке.

24. ОАК представляет собой совершенно примитивную процедуру "домашнего" правосудия и является продолжительной, медленной, дорогостоящей и отнимающей много времени процедурой. Она не соответствует ни административному развитию и росту Организации Объединенных Наций, ни существующим потребностям международной гражданской службы. Кроме того, нет четкого разграничения между собственно ответчиком и Генеральным секретарем как ответчиком; другими словами, между сотрудниками и администрацией.

25. Администрация и даже ОАК некоторое время назад поддерживали идею о создании "небольшого суда", члены которого были бы заняты в нем полный рабочий день. Союз персонала также предложил заменить ОАК трибуналом. Инспектор считает, что это предложение является разумной рекомендацией как с технической, так и с финансовой точек зрения.

26. Что касается административных расходов, то в докладе ККАБВ 6/ упоминается, что рассмотрение каждого дела в ОАК стоит Организации в среднем 24 000 долл. США. Учитывая, что по состоянию на 31 марта 1986 года на рассмотрении в ОАК в Нью-Йорке находилось 94 дела (см. приложение), то это представляет собой расходы на общую сумму более 2 200 000 долл. США (эта цифра не включает расходы в АТООН). Помимо этих прямых финансовых расходов, следует учитывать также другие расходы (например, расходы на большое число сотрудников, участвующих в процедуре, включая защитника и других должностных лиц).

27. В отношении дисциплинарных мер в Уставе Организации Объединенных Наций говорится, что Генеральный секретарь "является главным административным должностным лицом Организации" (статья 97). Положение 10.1 Положений о персонале предусматривает, что "Генеральный секретарь может учредить административный аппарат с участием персонала, который будет консультировать его по дисциплинарным делам". Инспектор считает, что Генеральный секретарь имеет дискреционные полномочия в случае совершения сотрудниками серьезных проступков. В этом смысле обязанности международных гражданских служащих отличаются от обязанностей национальных гражданских служащих. К счастью, было всего лишь несколько дел с принятием дисциплинарных мер. Инспектор не выносит никаких рекомендаций в этой связи.

6/ Дополнение № 7 (A/40/7), пункт 70, стр. 24.

В. Группа защитника в дисциплинарных и апелляционных делах

28. Группа защитника 7/ была учреждена с целью оказания помощи сотрудникам в использовании средств правовой защиты или административных процедур с целью получения юридической или квази-юридической консультации. До настоящего времени было учреждено четыре группы (Нью-Йорк, Женева, Вена и Найроби).

29. В соответствии с правилом 110.5b Правил о персонале "Объединенный дисциплинарный комитет дает сотруднику возможность принять меры к тому, чтобы его дело представлялось Комитету любым другим сотрудником, работающим в месте службы, в которой учрежден Комитет". Что касается апелляций, то правило 111.2i Правил о персонале предусматривает, что "сотрудник может принять меры к тому, чтобы его или ее апелляция была представлена Совету от его или ее имени другим находящимся на службе или вышедшим в отставку сотрудником. Однако сотрудник не может быть представлен на заседании Совета никаким другим лицом". Кроме того, согласно статье 13 правил АТООН заявитель "может назначить сотрудника Организации Объединенных Наций или сотрудника специализированных учреждений своим представителем или он может быть представлен защитником, имеющим разрешение практиковать в любой стране - члене соответствующей организации".

30. На основе этих положений была создана группа защитника, состоящая из квалифицированных сотрудников, которые могут выступать в качестве защитника в делах, рассматриваемых Дисциплинарным комитетом, ОАК и АТООН. Они назначаются Генеральным секретарем на один год по рекомендации Совета персонала и с их собственного согласия. Если защитник, член или не член группы, дает согласие на участие в рассмотрении дела, то Генеральный секретарь должен уполномочить его и дать ему указания в отношении проведения оценки подготовки и представления дела, что является частью его официальных функций 8/.

31. По мнению инспектора, нецелесообразно, чтобы на Организацию была возложена задача по предоставлению защитника в исках против самой Организации. Кроме того, по его мнению, тот факт, что одна из сторон (в данном случае Генеральный секретарь) "уполномочивает и дает указания" защитнику другой стороны противоречит основным принципам, лежащим в основе равенства сторон.

32. С созданием судебного органа на более низком уровне, как это предлагается в настоящем докладе, сотрудник будет иметь возможность возложить все расходы на Организацию в случае, если его иск является обоснованным. В любом случае сотрудник может получить бесплатные консультации от Совета персонала. В ходе обсуждения его иска в канцелярии омбудсмана (см. главу IV) он сможет также получить соответствующую информацию в отношении правомерности его иска по отношению к Положениям и правилам о персонале.

7/ ST/AI/163/Rev.1.

8/ ST/AI/163/Rev.1, 13 June 1967, p. 2, para. 6.

33. Кроме того, в сентябре 1984 года была учреждена должность координатора Группы защитника с целью оказания помощи в создании и укреплении Группы. Инспектор был информирован о том, что результаты этой работы были весьма положительными. Тем не менее, по причинам, указанным выше, он по-прежнему полагает, что следует вновь рассмотреть вопрос о функциях и составе Группы. В случае, если будет принято решение сохранить Группу, то необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности передачи Группы под управление Отдела по отправлению правосудия (см. главу IV, D).

С. Административный трибунал Организации Объединенных Наций (АТООН)

34. АТООН был учрежден Генеральной Ассамблеей в 1949 году путем принятия его Статута в резолюции 351 (IV). В Статут АТООН дважды вносились поправки в 1953 году 9/ и в 1955 году 10/.

35. В компетенцию АТООН входит слушание и решение дел по жалобам, представленным против Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений, участвующих в Трибунале в соответствии со статьей 14 Статута, и апелляциям на решения ПОФПООН или Комитета по пенсиям персонала какой-либо организации-члена в соответствии со статьей 22 правил процедуры Комитета.

36. Более конкретно его компетенция *ratione personae* распространяется на:

а) сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций (включая ее вспомогательные органы), бывших сотрудников, их права преемников или любых других лиц, унаследовавших их права по любым контрактам или условиям назначения (пункт 2 статьи 2 Статута АТООН); и

б) сотрудников участвующей организации, признавшей юрисдикцию Трибунала в делах ОПФПООН, если эти сотрудники являются участниками Фонда в соответствии со статьей 21 настоящих Положений, даже после прекращения их службы, а также их правопреемников, или любых лиц, унаследовавших права этих сотрудников (пункт а статьи 48 Положений и правил ОПФПООН).

АТООН имеет компетенцию *ratione materiae* в отношении предполагаемого несоблюдения 11/:

а) трудовых договоров и условий найма, включая все соответствующие положения и правила (пункт 1 статьи 2 Статута), хотя его компетенция в отношении дисциплинарных процедур в определенной степени ограничена; и

б) Положений ОПФПООН в связи с решениями Правления (пункт а статьи 48 Положений и правил ОПФПООН).

9/ Резолюция 782 В (VIII) от 9 декабря 1953 года.

10/ Резолюция 957 (X) от 8 ноября 1955 года.

11/ См. также решение № 20 АТООН от 21 августа 1983 года.

37. АТООН состоит из семи членов, назначаемых Генеральной Ассамблеей. В Статуте не указывается никаких конкретных условий для его членов, за исключением запрещения назначать двух членов из одного и того же государства. Поэтому членский состав АТООН включает лиц имеющих различную квалификацию, без учета того, имеют ли они юридическую подготовку и опыт или нет. На практике многие из них были представителями в Генеральной Ассамблее.

38. Регулярный бюджет АТООН на двухгодичный период 1986-1987 годов составляет 546 700 долл. США, который включает потребности как для АТООН, так и его секретариата.

39. Трибунал принимает приблизительно 20 решений в год. Его секретариат (один сотрудник уровня С-5 и один сотрудник категории общего обслуживания) вместе с временным персоналом обеспечивают для АТООН административную и техническую поддержку, такую как подготовка проектов резюме фактов и утверждений сторон в отношении решения, которое должно быть принято; проведение исследования и анализа по делу; консультации с соответствующими органами и т.д. 12/. Согласно представленной инспектору информации, на конец 1986 года у АТООН практически нет нерассмотренных дел.

40. По мнению участников Симпозиума ФАМГС по процедурам правовой помощи в Организации Объединенных Наций, проходившем в 1976 году 13/, ограниченные полномочия АТООН привели к весьма неудовлетворительному положению. Например, у Трибунала нет никаких полномочий для того, чтобы приказать руководителю восстановить на работе несправедливо уволенного сотрудника. Трибунал может лишь определить сумму компенсации, которую необходимо выплатить сотруднику и размер этой компенсации не должен превышать сумму, эквивалентную чистому базовому окладу за два года (пункт 1 статьи 9 Статута).

41. Рекомендация III Симпозиума гласит следующее:

- а) административный трибунал должен пользоваться полномочиями, соответствующими полномочиям Суда европейских сообществ ("полная юрисдикционная возможность") в отношении всех дел, представляемых на его рассмотрение;
- б) когда трибунал признает, что заявление является полностью обоснованным, то именно трибунал, а не руководитель секретариата должен решать вопрос о том, возможна ли и целесообразна ли отмена оспариваемого решения и осуществление установленного обязательства, и существуют ли основания для предоставления заинтересованной стороне пособия в качестве компенсации за причиненный ущерб;

12/ Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов, Дополнение № 6 (A/40/6), том II, раздел 26, стр. 9.

13/ Федерация ассоциаций международных гражданских служащих, Studies and Policies No. 4 - Recourse Procedures in the Organizations of the United Nations Sistem, Geneva, 1977, pp. 1-9.

- с) если трибунал примет решение о предоставлении компенсации, то он должен быть свободен в установлении суммы компенсации без каких-либо заранее установленных пределов, с тем чтобы могла быть выплачена полная компенсация за причиненный ущерб;
- d) трибунал должен иметь возможность проводить более частые и продолжительные сессии, с тем чтобы позволить чаще использовать устное разбирательство, которое, хотя и необязательно в каждом деле, должно рассматриваться в качестве составной части нормальной процедуры, а не в качестве исключительной процедуры;
- e) пересмотр решений административных трибуналов должен быть возможен в течение трех месяцев после обнаружения любого нового факта или фактов независимо от времени, прошедшего после вынесения данного решения.

42. Позднее Совет ФАМГС постановил предложить Административному комитету по координации провести реформу статута административных трибуналов в соответствии с содержащимися в настоящей рекомендации предложениями.

43. Инспектор в определенной степени согласен с некоторыми упомянутыми выше рекомендациями ФАМГС. Он считает, что необходимо пересмотреть юрисдикцию АТООН с учетом полномочий Генеральной Ассамблеи. Что касается его структуры или состава, то, по мнению инспектора, члены АТООН должны избираться из числа лиц, имеющих юридическую подготовку и большой опыт в этой области, таких, как судьи на национальном уровне, или юристов, имеющих опыт в административном или трудовом праве, в результате чего будет обеспечена последовательная судебная практика. Что касается АТМОТ, то его членами являются профессиональные судьи из национальных судов самого высокого уровня.

44. Исходя из практических соображений инспектор в настоящем докладе по перестройке отправления правосудия в Организации Объединенных Наций органичился лишь рассмотрением наиболее основных компонентов. Он согласен с тем, что в случае, если Генеральная Ассамблея согласится с предложениями настоящего доклада, необходимо полное исследование АТООН.

D. Международный Суд

45. Последним этапом, который используется в порядке исключения, является пересмотр решений АТООН посредством запроса консультативного заключения Международного Суда (статья 11 Статута АТООН). Единственным органом, который может просить Суд о пересмотре решения, является Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала. Просьба о пересмотре решения АТООН может представляться Комитету заявителем, Генеральным секретарем или любым государством-членом. Единственная функция этого Комитета заключается в вынесении решения о возможности передачи дела для пересмотра в Международный Суд. Вместе с тем вынесение такого решения приостанавливает действие соответствующего решения Трибунала.

46. Таким образом, Международный Суд пересматривает решение АТООН только в отношении конкретных вопросов, представляемых Комитетом на основании следующих четырех критериев, указанных в Статуте (статья 11 (1), а именно:

/...

- когда Трибунал превысил свою юрисдикцию или компетенцию;
- когда Трибунал уклоняется от осуществления юрисдикции, которой он наделен;
- когда Трибунал вынес ошибочное решение по правовому вопросу, связанному с положениями Устава Организации Объединенных Наций; и
- когда Трибунал совершил принципиальную ошибку процессуального характера, которая привела к вынесению несправедливого решения.

47. Консультативное заключение Международного Суда является обязательным для Генерального секретаря и АТООН, которому может быть предложено либо подтвердить свое первоначальное решение, либо вынести новое решение в соответствии с заключением Международного Суда.

48. Обращение в Международный Суд для вынесения консультативного заключения по поводу решений АТООН подвергалось критике ввиду того, что такая мера не является полной гарантией соблюдения принципа равенства сторон и принципа разделения полномочий 14/.

49. Согласно регламенту Трибунала МОТ возможностью обращения в Международный Суд обладает только Организация. Вместе с тем согласно регламенту АТООН обращение в Международный Суд зависит от решения определенного комитета Генеральной Ассамблеи, который является не судебным, а политическим органом. Кроме того, как уже указывалось, можно подвергнуть сомнению вопрос о том, является ли Международный Суд, обычные обязанности которого заключаются в рассмотрении споров между государствами, надлежащим органом для пересмотра решений административного характера, касающихся отдельных государств-членов.

IV. НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ РЕФОРМЫ

A. Посредничество и примирение – институт омбудсмана

50. Во многих предложениях и мнениях относительно отправления правосудия особое значение придается урегулированию конфликта на этапе посредничества и примирения. Инспектор полностью разделяет эту точку зрения. Он признает, что процесс посредничества и примирения является одним из основных элементов нынешней процедуры, хотя на практике он официально и не закреплен.

51. Как указывалось в пункте 11, существует неофициальная процедура примирения в рамках Группы по рассмотрению случаев дискриминационного обращения и других жалоб. Помимо Группы в Центральных учреждениях в настоящее время существует восемь таких групп (в Аддис-Абебе, Багдаде, Бангкоке, Вене, Женеве, Иерусалиме, Найроби и

14/ См. A/40/471, пункт 3, стр. 7.

Сантьяго). Несмотря на относительно успешную работу по разрешению споров 15/, как администрация, так и персонал выражали неудовлетворение их деятельностью. В связи с этим представители персонала, выступая в 1984 году в Пятом комитете, сослались 16/ на следующие положения годового доклада Группы в Центральных учреждениях:

- а) по-прежнему имеют место задержки с осуществлением ее официальных рекомендаций, главным образом ввиду недостаточно эффективного сотрудничества Управления кадров с соответствующими департаментами и отделами; и
- б) иногда это ведет к тому, что начинаются длительные консультации и вновь рассматриваются вопросы, уже изученные Группой.

Кроме того, они указывали также на отсутствие сотрудничества со стороны соответствующих департаментов и отделов. По их мнению, "к сожалению, решающее слово в вопросе о том, принять или отклонить вынесенное решение, нередко принадлежит именно тем должностным лицам, которые являются сторонами в споре" 17/.

52. Подвергалась также сомнению беспристрастность групп, расположенных вне Центральных учреждений. Так, сотрудники некоторых мест службы, по всей видимости, предпочитают передавать свои дела на рассмотрение Группы в Центральных учреждениях.

53. В то же время, с точки зрения администрации 18/, группы не проявляли достаточной объективности и в ряде случаев не прислушивались к мнению обеих сторон. Кроме того, несмотря на их неофициальную роль, группы были склонны брать на себя роль консультанта. Наконец, их рекомендации зачастую являлись трудновыполнимыми.

15/ В одном из последних докладов этой Группы Генеральному секретарю указывается, что за рассматриваемый период (4 февраля 1983 года-4 февраля 1984 года) из 119 дел, представленных на рассмотрение этой Группы, 74 дела, или 62 процента, были урегулированы в неофициальном порядке и что только четыре дела, или 3,3 процента, были переданы на рассмотрение Объединенной апелляционной коллегии (ST/IC/84/49, 17 July, 1984, p. 6).

16/ "Доклад Генерального секретаря о целесообразности создания института омбудсмена в Организации Объединенных Наций" (A/C.5/40/38, 5 ноября 1985 года, пункты 30-32; A/C.5/39/23).

17/ A/C.5/39/23, пункты 37-38.

18/ A/C.5/40/38, пункт 32, стр. 8.

/...

54. Ввиду вышеуказанных недостатков (касающихся групп и объединенных апелляционных коллегий) Инспектор считает необходимым создание независимого органа посредничества и примирения. В докладе Административно-управленческого отдела 19/ в 1983 году рекомендовалось создание органа примирения или посреднического института омбудсмана. Инспектор согласен с точкой зрения, высказанной в этой рекомендации. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций создали такой институт омбудсмана 20/ в целях урегулирования по возможности на самом раннем этапе всех видов споров между персоналом и администрацией путем использования процедур неофициальных переговоров, посредничества или примирения.

55. Согласно резолюции 40/258 Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь должен представить на сорок первой сессии доклад, в частности, об исследовании целесообразности создания должности омбудсмана, в котором содержались бы конкретные предложения. Вместе с тем, по мнению Инспектора, омбудсмен должен представлять собой институт с одной должностью и секретариатским обслуживанием. Занимающий эту должность сотрудник должен назначаться Генеральной Ассамблеей на пятилетний срок, иметь класс Д-2 и выбираться из числа кандидатов, список которых готовится Генеральным секретарем в консультации с органами представителей персонала. Он должен иметь юридическое образование и, желательно, опыт работы в Организации. Кроме того, в целях выполнения омбудсменом своих обязанностей он должен быть независим по своему правовому статусу от администрации. Поскольку, однако, для выполнения своих обязанностей омбудсмен будет нуждаться в получении необходимой информации, он должен иметь доступ к администрации на всех уровнях, а также к конфиденциальной информации. Если между сторонами будет достигнут компромисс, решение омбудсмана будет окончательным на административном этапе спора. Все эти соображения относятся к должности омбудсмана, которая будет создана в Нью-Йорке. Кроме того, Инспектор рекомендует, чтобы должность омбудсмана заменила также существующие объединенные апелляционные коллегии в Женеве, Вене и Найроби. Что касается назначения на эти должности и класса сотрудника, то они могут быть определены Генеральным секретарем в консультации с органами представителей персонала.

56. Инспектор считает, что официальное закрепление процедуры посредничества и примирения путем создания должности омбудсмана будет содействовать более эффективному рассмотрению жалоб. В отношении некоторых видов апелляций использование процедуры примирения должно быть обязательным.

19/ AMS, Study of Methods and Procedures for Review of Administrative Decisions and Appeals under the Staff Rules, January 1983.

20/ В системе Организации Объединенных Наций должность омбудсмана была создана в четырех организациях: Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Международном валютном фонде (МВФ) и Всемирном банке. Аналогичный институт был также создан в трех вспомогательных органах Организации Объединенных Наций: Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

В. Предложение в отношении создания двух апелляционных инстанций

57. Система судебного обжалования в двух инстанциях является одним из основных принципов демократического права и используется в большинстве стран. Поэтому, как указывалось в том же докладе Консультанта 21/, представленном АУО, естественно, что "персонал Организации Объединенных Наций должен поддерживать такую систему рассмотрения его жалоб на своего нанимателя". Кроме того, на упомянутом в пункте 40 симпозиуме ФАМГС указывалось, что "существует во многом единая точка зрения на то, что наличие двух инстанций принесло бы существенную пользу".

58. В рамках нынешней системы апелляции персонала, направляемые в Объединенную апелляционную коллегия, которая не является судебным органом, ведут лишь к представлению рекомендаций Генеральному секретарю, который имеет право их отклонить. Союз персонала и даже Объединенная апелляционная коллегия уже предлагали заменить Объединенную апелляционную коллегия "трибуналом, который выносил бы обязательные решения, подавать апелляции на которые в Административный трибунал имели бы право лишь заявитель или администрация" 22/. Одна из рекомендаций, предложенная на вышеупомянутом симпозиуме ФАМГС, включает также создание двух инстанций по рассмотрению апелляций либо путем преобразования внутренних апелляционных органов в действительно судебные органы, которые принимали бы обязательные решения, или путем создания верховного трибунала (рекомендация IVb).

59. Эти предложения были изучены ККАВ, но решения по существу вопроса принято не было. В том же докладе Консультанта, представленном АУО, указывается, что "расходы, задержки и другие трудности делают, по всей видимости, в настоящее время создание такой системы в рамках Организации невозможным" 23/. По мнению Инспектора, создание помимо АТООН еще одного постоянного органа, занимающегося отправлением правосудия, вполне оправдано для такой огромной организации, как Организация Объединенных Наций, имеющей двухгодичный регулярный бюджет в размере около 1,6 млрд. долл. США и более 15 000 сотрудников. Создание двух апелляционных инстанций содействовало бы эффективному рассмотрению внутренних административных споров, и тем самым привело бы к сокращению расходов, которые Организация несет в рамках нынешней системы.

С. Претензионный суд и Административный трибунал Организации Объединенных Наций

60. Инспектор считает, что с правовой и административной точек зрения система двух судебных инстанций по рассмотрению апелляций представляется логически обоснованной и желательной. Нынешняя особая процедура имеет много недостатков. Задержки в отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций не могут быть объяснены лишь нехваткой людских ресурсов в соответствующих подразделениях. Вся система отправления правосудия должна быть изменена в направлении ее большей рационализации

21/ Report of the Consultant to AMS, *ibid.*, para. 5, p. 3.

22/ *Op.cit.*, para. 5, p. 31.

23/ *Op.cit.*, para. 6, p. 3.

и с тем, чтобы она в большей степени отвечала современным требованиям. По вышеуказанным причинам Инспектор выступает в поддержку рекомендации о замене Объединенной инспекционной коллегии претензионным судом, который придерживался бы процедур быстрого рассмотрения споров и жалоб. Его состав и функции указываются ниже.

61. Лицо, имеющее основательную юридическую подготовку, должно назначаться в качестве штатного сотрудника класса Д-2 со срочным контрактом (пять лет). Генеральный секретарь должен консультироваться с органами представителей персонала относительно его назначения. Его должна избирать Генеральная Ассамблея в качестве штатного сотрудника, обеспечивая тем самым справедливое судебное разбирательство, а также эффективное рассмотрение споров в пределах допустимого периода времени.

62. После органа примирения претензионный суд будет первой судебной инстанцией в рамках системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Сотрудники должны иметь свободный доступ к претензионному суду. Вместе с тем решения суда должны быть обязательными и окончательными в отношении некоторых апелляций в зависимости от суммы и характера претензий. В отношении других апелляций решение может быть обязательным, если об этом договорятся стороны в начале процедуры разбирательства.

63. Инспектор считает, что административные расходы претензионного суда как судебного органа первой инстанции могут быть значительно ниже, чем расходы в рамках нынешней системы. Предполагаемые расходы предлагаемого суда на двухгодичной основе могут составить не более 500 000 долл. США. Экономия может быть значительной (см. пункт 26).

64. Что касается АТООН, то, по мнению Инспектора, в эту инстанцию должны направляться лишь те дела, которые были уже рассмотрены претензионным судом.

D. Отдел по отправлению правосудия

65. В 1984 году Правовой комитет Совета персонала в Нью-Йорке рекомендовал, в частности, "создать самостоятельный отдел по отправлению правосудия в рамках Административной канцелярии Генерального секретаря в целях отделения всей функции отправления правосудия от Управления кадров и тем самым недопущения прямого столкновения интересов между четырьмя подразделениями Управления кадров (секцией по рассмотрению административных вопросов, совместным секретариатом ОАК и ОДК, секцией по выработке правил и руководств для персонала и секретариатом Группы консультантов), которые несут непосредственную ответственность за рассмотрение апелляций на решения, принятые самим Управлением кадров в нарушение основополагающих принципов соблюдения законности, справедливости и беспристрастности при отправлении правосудия".

66. Инспектор поддерживает эту рекомендацию Совета персонала. В рамках нынешней системы отправления правосудия Управление кадров может одновременно выступать и в роли ответчика, и в роли заявителя. Столкновение интересов в рамках одного и того же Управления является весьма заметным. Штатное расписание предлагаемого отдела может быть заполнено Управлением кадров за счет перераспределения своего персонала. Как указывалось в пункте 33, в случае принятия решения о продолжении деятельности Группы консультантов, она должна быть подотчетна отделу по отправлению правосудия.

/...

67. Отдел по отправлению правосудия должен отвечать за административное обслуживание омбудсмена, претензионного суда и АТООН. Кроме того, одна из его основных функций должна заключаться в проверке осуществления решений, принятых омбудсменом и двумя административными судебными органами Организации Объединенных Наций.

68. Отдел должен ежегодно представлять Генеральной Ассамблее доклад о положении в области отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, в который должны быть включены, в частности, доклады омбудсмена, претензионного суда и АТООН.

V. СУДЕБНЫЕ ИЗДЕРЖКИ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АСПЕКТЫ

A. Судебные издержки

1. Примирение

69. В настоящее время при рассмотрении дел в ОАК судебные издержки не взимаются. Характер разбирательства, возможность достижения компромисса, издержки апелланта и ряд других причин свидетельствуют о необходимости сохранения нынешней практики. Инспектор считает, что на стадии примирения, т.е. рассмотрения дела омбудсменом, с сотрудника не должны взыскиваться какие-либо издержки.

70. Это стадия, т.е. рассмотрение дела омбудсменом, должна быть открытой. Любой сотрудник должен иметь право на защиту своих интересов в наиболее подходящей по его мнению форме. Администрация вовсе не должна платить судебных издержек, даже в тех случаях, когда жалоба сотрудника является достаточно обоснованной. С другой стороны, заявитель также не должен платить судебных издержек в том случае, когда его жалоба была полностью отклонена.

2. Претензионный суд и процедуры АТООН

71. Иное положение складывается при рассмотрении дел в претензионном суде и в АТООН. На этой стадии сотрудник уже имеет возможность достигнуть компромисса по своей жалобе (при посредничестве омбудсмена) и оценить реальное значение своей апелляции. При любом обращении в претензионный суд или в АТООН право любого сотрудника должно осуществляться с полной ответственностью.

72. В своем решении № 2, вынесенном 30 июня 1950 года, АТООН постановил, что "фактические расходы присуждаются заявителям в сумме, установленной Председателем при представлении заявителями своих жалоб".

73. В своем меморандуме от 13 декабря 1950 года департамент по правовым вопросам подытожил свое мнение относительно компетенции Трибунала присуждать издержки следующим образом (A/CN.5/5):

а) в соответствии со своим статутом Трибунал не имеет права присуждать возмещение издержек проигравшей стороне;

б) даже если Трибунал решит, что он обладает компетенцией определять издержки (в отличие от убытков), такие издержки должны быть строго ограничены и не включать все виды "фактических издержек", что было разрешено в решении № 2 Трибунала (оплата юриста, расходы по переводу и печатанию).

/...

74. В меморандуме департамента по правовым вопросам отмечается также, что решение Трибунала Лиги не содержит какого-либо прецедента для АТООН и что принцип, на который ссылается Трибунал Лиги, не является общим принципом права.

75. Кроме того, в меморандуме говорится, что осознание того, что администрация будет нести расходы в случае вынесения решения против нее и что за незначительные жалобы не полагается каких-либо санкций, может вести к нежелательному увеличению числа тяжб.

76. Такое заявление, вероятно, связано с тем обстоятельством, что согласно статье VII Трибунала Лиги заявителю необходимо было передавать в депозит администрации сумму в размере одной пятой его годового оклада, которая остается у администрации в случае, если Трибунал сочтет, что достаточные основания для представления жалобы отсутствуют. Поскольку в статуте АТООН аналогичных положений о депозите нет, то присуждение судебных издержек только администрации подчеркнуло бы одностороннее применение принципа присуждения издержек проигравшей стране.

77. В Изложении принципов, утвержденном АТООН 14 декабря 1950 года (A/CN.5/R.2), говорится, что ввиду простоты производства в Административном трибунале, он, как правило, не будет рассматривать вопрос об освобождении от издержек заявителей, жалобы которых Трибунал удовлетворил (пункт 4).

78. В исключительных случаях Трибунал может предоставить компенсацию за такие издержки, если они были неизбежны, произведены в разумном объеме и превысили обычные расходы по проведению разбирательства в Трибунале (пункт 5).

79. Что же касается случаев, не вызывающих особых трудностей, то практика Трибунала будет заключаться в присуждении издержек, покрывающих оплату юрисконсульта (пункт 6).

80. В соответствии с циркуляром ST/IC/82/7 судебные издержки распределяются следующим образом:

а) сотрудник, который представлен другим сотрудником Секретариата в любом разбирательстве, как правило, не имеет права на компенсацию каких-либо судебных издержек, поскольку, по всей видимости, никаких прямых расходов он не понес;

б) сотруднику, нанимающему адвоката со стороны для разбирательства в Административном трибунале, Трибунал может присудить возмещение издержек в соответствии со своим Изложением принципов по этому вопросу, где признается, что возмещение издержек может быть присуждено в таком объеме, в каком они, как доказано, являются неизбежными, разумными и превышают обычные расходы по ведению разбирательства.

81. Трибунал, как правило, присуждает также возмещение издержек лишь в том случае, если заявитель, хотя бы частично, достиг успеха в разбирательстве. Вопрос об уплате судебных издержек апеллянтом в случаях, когда его жалоба была отклонена (и ОАК, и Трибуналом), не рассматривался.

/...

82. Инспектор согласен с судьей Аммуном (см. пункт 88) в том смысле, что обязательство проигравшей стороны возместить издержки может рассматриваться либо как общий принцип права сам по себе, либо как применение принципа справедливости, как это было установлено Административным трибуналом Лиги Наций. Национальные административные суды применяли этот принцип в случаях обжалования государственным служащим административного решения. Он не смог найти каких-либо существенных различий, с тем чтобы применить к сотрудникам Организации Объединенных Наций какой-либо исключительный привилегированный режим. Поэтому он одобряет предложение Генерального секретаря (документ A/40/471, пункт 35b) в том, что Административный трибунал будет уполномочен возлагать на заявителя уплату издержек на сумму, не превышающую размер месячного чистого вознаграждения. Он считает также, что такие издержки могли бы также возмещаться при рассмотрении дел в претензионном суде.

83. Инспектор понимает, что требование Административного трибунала Лиги Наций в настоящее время вновь обсуждается в рамках различных предложений. Тем не менее он хотел бы отметить, что требование о "депозите" в Лиге Наций было отменено и заменено возложением уплаты судебных издержек на стороны. Он в принципе согласен с тем, что представление жалоб, явно не имеющих под собой никаких оснований, должно пресекаться и даже наказываться.

84. Инспектор принимает во внимание Добавление по вопросам правовой помощи к правилам процедуры Европейской комиссии по правам человека от 15 декабря 1975 года. В нем говорится, что для получения правовой помощи у заявителя должны отсутствовать средства, достаточные для полного или частичного покрытия имеющихся издержек. Комиссия может в любое время отметить бесплатное предоставление правовой помощи, поскольку она имеет все полномочия для выяснения вопроса о доходе, капитальных активах и финансовых обязательствах заявителя.

3. Рассмотрение дел в Международном Суде

85. Что касается рассмотрения дел в Международном Суде, то по первому представленному ему делу в соответствии со статьей 11 статута АТООН Суд отметил, что "в тех случаях, когда Комитет (по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала) считает, что для представления заявления имеются существенные основания, то возложение на сотрудников любых необходимых издержек, связанных с процессом пересмотра в соответствии со статьей 11 статута Административного трибунала, было бы нежелательно" (доклад Международного Суда, 1973 год, стр. 212 английского текста, пункт 99). Генеральный секретарь принял во внимание это предложение и произвел выплату *ex gratia* заявителю по этому делу для покрытия части издержек, которые он понес при рассмотрении дела в Комитете и Суде.

86. В своем консультативном заключении от 12 июля 1973 года (заявление о пересмотре решения № 158 Административного трибунала Организации Объединенных Наций) Международный Суд в пункте 99 заявил:

"Что касается просьбы г-на Фасла относительно издержек в связи с процедурой пересмотра сначала в Комитете, а затем в Суде, то Суд не видит оснований для вынесения решения по этому вопросу. Суд ограничивается замечанием о том, что в тех случаях, когда Комитет считает, что для представления заявления имеются существенные основания, то возложение на сотрудников любых необходимых издержек, связанных с процессом пересмотра в соответствии со статьей 11 статута Административного трибунала, было бы нежелательно".

/...

Иными словами, издержки не должны возлагаться на сотрудника в тех случаях, когда для подачи заявления имеются существенные основания.

87. С другой стороны, на сотрудника могут возлагаться издержки в отсутствие существенных оснований или в отсутствие оснований вообще для подачи его заявления. Необходимо иметь в виду, что Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала является политическим, а не судебным органом.

88. Судья Амун в своем особом мнении по поводу консультативного заключения Суда, о котором говорилось выше, заявил следующее:

"Административный трибунал Лиги Наций был первым международным трибуналом, подтвердившим существование общего принципа права, согласно которому издержки несет проигравшая страна (решение № 13, Шуман, 7 марта 1934 года).

.....
Таким образом, обязательство проигравшей стороны покрыть издержки может рассматриваться либо как общий принцип права сам по себе, как указал Административный трибунал Лиги Наций, либо как применение принципа справедливости, вытекающего из пункта 1с статьи 38 статута Суда.

Действительно, статут и регламент Административного трибунала не содержат каких-либо положений, закрепляющих этот принцип или устанавливающих порядок его применения, между тем Трибунал Организации Объединенных Наций не мог обходить этот вопрос. Продолжая, как и Трибунал Лиги Наций, заниматься рассмотрением административных дел, он присудил уплату издержек проигравшим сторонам в 17 случаях, что свидетельствует о рассмотрении Трибуналом вопроса об издержках в качестве общего принципа, хотя в статуте об этом ничего не сказано".

В. Административные аспекты

1. Ответственность администрации

Причины подачи жалобы

89. Жалобы всегда направлены против какого-либо административного решения. Теоретически, если решение четко основывается на каком-либо положении или правиле о персонале, то оно не должно быть основанием для жалоб сотрудников. На практике, однако, дело так обстоит не всегда. Положения и правила о персонале, как любая правовая норма, могут быть истолкованы по-разному. Между тем, существует много случаев, когда решения администрации не согласуются с предыдущими решениями или являются необоснованными. Этим объясняется тот факт, что в течение определенных периодов в почти 50 процентах докладов ОАК оспаривались решения администрации. Кроме того, согласно статистическим данным, касающимся работы Объединенной апелляционной коллегии, ОАК получает относительно большое число жалоб аналогичного характера. Значительная доля дел (более 50 процентов) касается возобновления срочных контрактов или перевода из категории О в категорию С. Частично это, возможно, объясняется недостатками административных правил. Однако такое положение наводит на мысль о необходимости принятия мер с целью повышения чувства ответственности у административных сотрудников.

/...

Предлагаемые меры

90. Инспектор обсудил возможные пути повышения такого чувства ответственности. Прежде всего, административные должностные лица должны осознать ответственность администрации, а также свою собственную ответственность в отношении последствий необоснованного решения. Поэтому администрации следует принять меры, с тем чтобы поощрять этих должностных лиц к выполнению своих обязанностей наилучшим образом с целью сокращения числа административных споров. Эти меры должны также быть направлены на то, чтобы должностные лица стремились применять соответствующие положения и правила надлежащим образом. В тех случаях, когда решение явно не обосновано, Инспектор рекомендует принимать дисциплинарные меры против должностных лиц, ответственных за такое решение.

2. Ответственность сотрудников

Права и привилегии сотрудников

91. Любой сотрудник имеет неоспоримое право обжаловать административное решение, в котором не соблюдаются условия его назначения и другие соответствующие положения и правила. На практике, однако, сотрудники злоупотребляют своим правом на обжалование. Например, в одном случае сотрудник представил 20 жалоб на административное решение. Злоупотребление сотрудниками своим правом объясняется, возможно, процедурой подачи жалоб, которая не требует затрат времени или денег с их стороны и не предусматривает наказания за подачу совершенно необоснованных жалоб. Если быть более точным, то подача жалобы в ОАК может быть выгодна сотрудникам, поскольку они могут в рабочее время советоваться с адвокатом, готовить жалобу и т.д. Таким образом, нетрудно объяснить причину "распространения" жалоб. По мнению Инспектора, практика подачи жалоб с "профессиональными жалобщиками" недопустима. Такая практика мешает надлежащему функционированию системы отправления правосудия. Кроме того, такая практика является препятствием для других сотрудников в осуществлении ими права на своевременное рассмотрение их жалоб. Во избежание дальнейших злоупотреблений необходимо как можно скорее принять меры по исправлению положения.

Предлагаемые меры

92. Администрация и союзы персонала должны принять меры по ознакомлению сотрудников с их правами и привилегиями и надлежащим использованием последних. Их следует также познакомить с надлежащим функционированием всей системы отправления правосудия, которому не должно препятствовать злоупотребление отдельными сотрудниками своими правами. Документ Консультативного совета международной гражданской службы (КСМГС) (в настоящее время – Комиссия по международной гражданской службе (КМГС), опубликованный в "Докладе о нормах поведения в системе международной гражданской службы" за 1954 год (существует издание 1965 года), следует обновить. В обращениях Генерального секретаря (30 мая 1961 года; 12 января 1982 года), бывшего директора Отдела прав человека Организации Объединенных Наций (9 декабря 1983 года), в предложениях администрации и Союза персонала делается упор на необходимость единых норм поведения. Целесообразно, чтобы Генеральная Ассамблея обратилась к Комиссии по международной гражданской службе с просьбой как можно скорее сформулировать такие нормы поведения. С просьбой о пересмотре доклада КСМГС за 1954 год о нормах поведения в системе международной гражданской службы обратился также АКК. В проекте предисловия к изданию 1982 года говорится, что "безусловно многое изменилось в мире и в

организациях системы Организации Объединенных Наций за почти 30 лет со времени подготовки настоящего доклада. Что не изменилось, так это необходимость обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности в системе международной гражданской службы; без этих качеств организации уже не могут добиваться целей, для которых они были созданы" (ACC/1982/PER/33).

VI. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

93. После изучения настоящей процедуры отправления правосудия в Организации Объединенных Наций Инспектор сделал два различных вывода: что эта процедура имеет свои достоинства; и что рост Организации и эволюция понятия о службе международных гражданских служащих сделали эту процедуру несколько устаревшей.

94. Главным достоинством этой процедуры является признание важности процесса посредничества и примирения, хотя на деле это организационно не оформлено. Другим достоинством является создание и функционирование явно судебного органа, Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

95. Инспектор считает, что устаревшим элементом системы является Объединенная апелляционная коллегия. Именно на этой стадии или этапе четко обнаруживаются задержки в отправлении правосудия. Кроме того, не существует четкого разграничения между примирительной процедурой и судебной. В этом состоят основные недостатки настоящей процедуры. Таким образом, Инспектор считает, что всю систему отправления правосудия следует видоизменить таким образом, чтобы она отвечала фактическим потребностям Организации в деле эффективного решения внутренних административных споров.

96. В качестве действенного инструмента процедуры подлинного примирения, возможно, понадобится создать независимое управление омбудсмена. Управление омбудсмена должно быть учреждением в лице одного сотрудника с секретариатским обеспечением. Назначение на эту должность должно осуществляться Генеральной Ассамблеей на срок в пять лет из числа сотрудников с уровнем Д-2 и из списка кандидатов, подготовленного Генеральным секретарем в консультации с органами представителей персонала. Примирительная процедура должна быть неофициальной и быстрой. Выносимое в результате этой процедуры решение должно быть обязательным, если стороны это признают или к этому стремятся.

97. Что касается судебной системы, то Инспектор считает, что, как в большинстве демократических стран, следует создать двухступенчатую судебную процедуру. Он предлагает создать претензионный суд в качестве первой инстанции и сделать АТООН второй инстанцией.

98. С целью упрощения процедуры отправления правосудия следует внести поправки в соответствующие правила процедуры. Новая система должна быть более экономичной, компетентной и эффективной, чем настоящая система. По этим причинам Инспектор не колеблясь предложил фундаментальные изменения.

99. В целом, администрация проигрывает более 50 процентов дел, рассматриваемых в АТООН, многие из которых аналогичного характера. Это может быть результатом либо неправильного применения административных правил со стороны должностных лиц администрации, либо недостатков самих административных правил. Администрации следует принять меры, с тем чтобы должностные лица, отвечающие за применение

/...

Положений и правил о персонале и других соответствующих нормативных положений, осознали ответственность администрации и последствия необоснованного решения. К таким мерам могут относиться некоторые виды санкций или дисциплинарные меры.

100. Никто не может лишить сотрудника права подавать жалобу на решение, которое он считает необоснованным или несправедливым. Тем не менее практика подачи жалоб с "профессиональными жалобщиками" не должна допускаться. Такая практика препятствует надлежащему функционированию системы отправления правосудия. Кроме того, такая практика является препятствием для других сотрудников в осуществлении их права на своевременное рассмотрение их жалоб. Существует неотложная необходимость в обновлении единых норм поведения в системе международной гражданской службы. Сотрудники должны быть хорошо осведомлены о надлежащем осуществлении своих прав. Кроме того, Инспектор считает, что необходимо ввести некоторые меры по исправлению положения, с тем чтобы не допускать злоупотреблений сотрудниками своими правами и привилегиями. Например, следует препятствовать подаче жалоб, явно лишенных каких-либо оснований, и даже наказывать за это. Кроме того, можно ввести систему предварительного "депозита" или взимания судебных издержек.

101. Инспектор согласен, что трудно потребовать от какого-либо сотрудника уплатить издержки, даже если его жалоба не была удовлетворена ОАК, Генеральным секретарем или самим Трибуналом. Трудно также оправдать любые неправомерные расходы, которые несет Организация по вине сотрудников; а также вызванные этими необоснованными жалобами задержки, препятствующие осуществлению прав других сотрудников на отправление правосудия. Инспектор считает, что при определенных обстоятельствах расходы должна нести проигрывающая сторона, независимо от того, касается это Организации или сотрудника. По этой причине он поддерживает предложение Генерального секретаря (документ A/40/471, пункт 35b) о том, чтобы уполномочить Административный трибунал налагать на заявителя обязательства по возмещению расходов на сумму, не превышающую размер месячного вознаграждения. Такое полномочие можно предоставить и претензионному суду.

102. Предлагаемая в настоящем докладе процедура выглядела бы следующим образом:

- 1) сотрудник передает свое дело в управление омбудсмена для примирения;
- 2) если примирение не достигнуто, он имеет право передать свое дело в претензионный суд с просьбой о судебном разбирательстве; и
- 3) если решение претензионного суда полностью или частично не в его пользу, он может обратиться в АТООН.

103. Инспектор вносит следующие рекомендации:

Рекомендация 1

При Административной канцелярии Генерального секретаря следует создать управление по вопросам отправления правосудия, с тем чтобы отделить всю функцию отправления правосудия от самой администрации (пункты 65-68).

Рекомендация 2

Для выполнения функций примирения и посредничества следует создать управление омбудсмана. Оно должно заменить Группу по дискриминации и другим жалобам, а также Объединенную апелляционную коллегия (пункты 54-56).

Рекомендация 3

Следует ввести двухступенчатую систему отправления правосудия. Первую инстанцию будет составлять претензионный суд. Поэтому второй инстанцией будет являться АТООН (пункты 57-64).

Рекомендация 4

Следует внести поправки в Положения и правила о персонале, с тем чтобы:

а) предусмотреть меры, с тем чтобы помешать должностным лицам администрации применять соответствующие правила и положения ненадлежащим образом (включая дисциплинарные меры или санкции, налагаемые на должностных лиц, отвечающих за необоснованное решение) (пункт 90); и

б) предусмотреть меры в целях недопущения злоупотребления сотрудниками своими правами и привилегиями путем наложения обязательств по возмещению издержек на стороны по делу и установления санкций за подачу жалоб, которые явно лишены оснований (пункты 82, 83, 91 и 92).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Обзор дел, находящихся на рассмотрении Объединенной апелляционной
коллегии по состоянию на 31 марта 1986 года

	1981 год	1982 год	1983 год	1984 год	1985 год	1986 год*	Итого
Общее число поступивших дел	70	62	80	46	47	16	321
Общее число завершенных дел	69	55	63	22	15	3	227
<u>Общее число дел, находящихся на рассмотрении</u>							
Дела, находящиеся на рассмотрении групп ОАК	-	-	5	7	2	-	14
Дела, находящиеся в процессе административного урегулирования	-	-	1	-	1	-	2
Готовые к рассмотрению дела, по которым не образованы группы ОАК	-	2	1	-	2	-	5
Ответы, которые должен представить ответчик по существу дел (ООН)	-	-	-	3	1	-	4
Ответы, которые должен представить ответчик							
Организации Объеди- ненных Наций	-	3	3	2	21	12	41
ПРООН	-	-	4	6	3	1	14
ЮНИСЕФ	-	-	-	1	-	-	1
Замечания, которые должен представить адвокат по ответам ответчика	1	2	3	4	2	-	12
Дело, приостановленное по просьбе апеллянта	-	-	-	1	-	-	1
Всего	1	7	17	24	32	13	94
Задержка в связи с выбором заявителем адвоката	-	1	1	4	13	8	27

* По состоянию на 31 марта 1986 года.