



Distr.
GENERAL

A/C.5/49/60/Add.2
26 June 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Пункт 113d повестки дня

Реформа внутренней системы отправления правосудия в Секретариате
Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

1. Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее комментарии Административного трибунала Организации Объединенных Наций в отношении его доклада от 18 марта 1995 года, озаглавленного "Реформа внутренней системы отправления правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций" (A/C.5/49/60).
2. Генеральный секретарь выражает признательность Трибуналу за его комментарии и предложения, которые полностью воспроизводятся в приложении к настоящей записке. Все предложения относительно юридических аспектов реформы, содержащиеся в пункте 17 комментариев Трибунала, были приняты. В проект Статута Арбитражного совета будут внесены соответствующие поправки, и проект будет представлен на рассмотрение пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи.
3. Что касается обоснования реформы, то Генеральный секретарь желает заявить, что находящееся в настоящее время в распоряжении Генеральной Ассамблеи предложение было разработано после тщательной оценки настоящей системы, включая ее повседневное функционирование, в ходе которой вскрылись серьезные недостатки и проблемы, не всегда документально фиксировавшиеся. Общее недовольство нынешней системой привело к неоднократным просьбам Генеральной Ассамблеи, персонала и многих административных сотрудников создать справедливую, равноправную и транспарентную систему. Генеральный секретарь решил, что необходимы существенные изменения в настоящей системе, и проинформировал об этом Генеральную Ассамблею в предварительном докладе (A/C.5/49/13). Предложение, изложенное в докладе от 18 марта 1995 года

(A/C.5/49/60), с внесенными в него в настоящем добавлении изменениями, охватывает конкретные организационные, юридические и процедурные изменения, требуемые реформой.

4. Персонал полностью поддерживает реформу. Он с признательностью отметил поддержку Трибуналом коллегий омбудсменов, расширения усилий по примирению и назначения сотрудника по правовым вопросам для работы в группе консультантов. Однако он не разделяет мнения Трибунала о том, что нынешняя система объединенных апелляционных коллегий (ОАК) должна по-прежнему действовать и что полная реализация реформы должна быть отсрочена.

5. Предлагаемая реформа была разработана в тесной консультации с Юрисконсульттом и с учетом конституционных рамок, установленных в Уставе. Была проявлена большая осторожность в целях полного сохранения полномочий Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации. В результате этого арбитры в составе Совета будут "должностными лицами" Организации Объединенных Наций, а не "членами персонала", поскольку члены персонала не могут принимать решения, имеющие обязательную силу для Генерального секретаря. На нынешнем этапе обязательное арбитражное разбирательство будет иметь место лишь тогда, когда Генеральный секретарь согласится на передачу дела на решение Арбитражного совета в порядке осуществления своего дискреционного полномочия. Если обязательное арбитражное разбирательство будет предусмотрено в будущем в отношении определенных категорий дел, то эти категории будут тщательно определены в целях обеспечения уважения полномочий Генерального секретаря, как, например, в случае, когда спорные вопросы носят исключительно фактологический характер.

6. Генеральный секретарь подчеркивает, что его предложение является неотъемлемой частью крупных преобразований, происходящих в настоящее время в Организации. Разрешение трудовых споров на раннем этапе имеет существенно важное значение для новой управленческой культуры. Более строгие требования в результате рационализации и нехватка персонала по причине направлений в миссии означают, что члены персонала более не могут на добровольной основе уделять время, достаточное для эффективного разбирательства дел. В то же время в эру ответственности руководители программ неохотно отпускают своих сотрудников для выполнения функций, которые являются официальными, но не связаны непосредственно с осуществлением программ. Перевод на профессиональную основу внутренней системы отправления правосудия, в которой компетентные практические специалисты будут рассматривать дела справедливым и оперативным образом, обеспечит более эффективное функционирование системы.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Комментарии Административного трибунала Организации Объединенных Наций в отношении доклада Генерального секретаря от 18 марта 1995 года, озаглавленного "Реформа внутренней системы отправления правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций"

Прежде чем обратиться к конкретным положениям доклада Генерального секретаря, Трибунал отмечает, что нынешнее предложение о факультативном арбитражном разбирательстве для замены объединенных апелляционных коллегий, а также будущая возможность обязательного арбитражного разбирательства представляли бы собой крупные и основополагающие изменения во внутренней системе отправления правосудия Организации. Объединенные апелляционные коллегии были неотъемлемой частью системы еще до учреждения Трибунала. Как таковые они играли важную роль в достижении сложного баланса, который существует между интересами тех, кто вовлечен в процесс административной юстиции: интересами персонала, с одной стороны, и интересами, связанными с эффективностью административного функционирования Организации – с другой. Поэтому Трибунал считает, что изменения такого масштаба должны быть максимально внимательно изучены всеми заинтересованными сторонами. Потенциальные последствия поспешных действий могут негативно сказаться на взаимоотношениях между персоналом и Организацией в ущерб обеим сторонам.

Трибунал выражает сожаление в связи с тем, что временные ограничения Организации не позволили Трибуналу более тщательно рассмотреть доклад Генерального секретаря на своей сессии в июне/июле 1995 года. Хотя Трибунал в неофициальном порядке рассмотрел предшествующий отличающийся вариант предложения в отношении реформы и представил краткие комментарии по нему, нынешнее предложение было сформулировано после последней сессии Трибунала и его комментарии были испрошены совсем недавно. Таким образом, нижеследующее не отражает обмен мнениями между членами Трибунала, который в ином случае был бы возможен, если бы это позволяли временные рамки Организации и если бы консультации с Трибуналом были проведены своевременно. Поэтому Трибунал желает подчеркнуть, что его предложения в заключительной части настоящего документа в отношении конкретных положений предлагаемого нового статута и изменений Статута Трибунала являются в силу сложившихся обстоятельств предварительными по своему характеру. Их следует рассматривать в контексте сомнений Трибунала относительно необходимости или желательности замены системы объединенных апелляционных коллегий предлагаемой арбитражной системой. Трибунал считает, что необходимо продолжить тщательное изучение вопросов, обсуждаемых в докладе Генерального секретаря, а также его последствий.

Три основные цели, на достижение которых направлены предложения в докладе Генерального секретаря, заключаются в совершенствовании внутренних процедур в целях значительного сокращения числа дел, достигающих стадии формального разбирательства, оперативном разбирательстве дел, которые достигли этой стадии, а также создании основ экономичной и простой системы отправления правосудия. Это достойные цели, однако, исходя из ограниченной информации, имеющейся в настоящее время, Трибунал весьма сомневается в том, что они будут достигнуты с помощью предлагаемых реформ.

Причины задержек в процессах, связанных с апелляциями

1. Как представляется, доклад Генерального секретаря в значительной степени основывается на убеждении в том, что задержки главным образом связаны с несовершенством порядка рассмотрения апелляций объединенными апелляционными коллегиями (ОАК), а также с тем, что эти коллегии состоят из сотрудников-добровольцев, не являющихся профессионалами a/. Хотя время от времени имели место случаи, когда ОАК требовалось необычно много времени для принятия доклада, Трибунал считает, что основная причина задержек при рассмотрении апелляций как объединенными апелляционными коллегиями, так и Трибуналом заключалась в многочисленных и часто испрашиваемых продлениях сроков для подачи документов или ответных представлений противной стороной. Кроме того, имели место задержки на этапе административного рассмотрения и при представлении информации, необходимой ОАК или одной из сторон. Все такие задержки негативно сказывались на сроках а) слушаний и б) вынесения решений объединенными апелляционными коллегиями и Трибуналом. В результате этого может пройти один, два или несколько лет, прежде чем по тому или иному делу будет собрано достаточно документов для выпуска доклада объединенной апелляционной коллегии или принятия Трибуналом решения.

2. Если бы от должностных лиц администрации, задействованных в подготовке документации для дел, находящихся на рассмотрении объединенных апелляционных коллегий и Трибунала, включая тех лиц, которые должны представлять необходимую информацию сторонам, требовалось действовать достаточно оперативно, с тем чтобы обе стороны могли более четко соблюдать установленные требуемые сроки, и они делали это, то многие задержки, которых можно было бы избежать и которые негативно влияют на систему, были бы устранены. Пока администрация не примет решение об улучшении положения с соблюдением сроков ее собственными должностными лицами и сотрудниками, то задержки, скорее всего, будут и впредь иметь место, независимо от того, будут или нет приняты предложения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря. Короче говоря, одни лишь предложения, по всей видимости, не обеспечат более быстрого вынесения решений, поскольку, по мнению Трибунала, основная причина задержек не связана с обычным порядком выполнения ОАК их функций.

3. Обсуждение вопроса о задержках в рассмотрении дел на уровне Трибунала может быть полезным для того, чтобы пролить свет на то, что происходит на уровне ОАК. Время, которое требуется Трибуналу для вынесения решения по тому или иному делу, главным образом зависит от двух факторов. Первый фактор заключается в количестве сессий, проводимых Трибуналом каждый год b/, а также количеством его членов; нельзя обоснованно рассчитывать на то, что все семь его членов смогут заблаговременно до сессий найти все то время, которое необходимо для изучения документов дела, получения дополнительной информации, проведения юридического анализа или подготовки предварительных проектов решений. Второй аспект состоит в том, что с учетом профессиональных и административных усилий, связанных с рассмотрением дел, небольшой размер секретариата Трибунала, как правило, сказывается на количестве рассматриваемых дел и на времени, необходимом для принятия решений.

В зависимости от характера и сложности дел Трибунал обычно в состоянии вынести 25-30 c/ решений во время каждой сессии. Мерилом какой-либо задержки на уровне Трибунала является, разумеется, временной промежуток между представлением Трибуналу окончательных составительных бумаг в том или ином деле и моментом вынесения решения. Из приблизительно 35 дел, которые Трибунал запланировал рассмотреть на своей сессии в июне-июле 1995 года, 17 представляют собой дела, в которых окончательные бумаги были представлены Трибуналу после осенней сессии Трибунала в 1994 году, при этом ни по одному из остальных дел окончательные документы не были представлены ранее 1994 года. Аналогичное положение существует в

отношении дел, которые Трибунал рассмотрел в 1994 году, за исключением одного или двух дел, которые начали рассматриваться в 1993 году и были перенесены на 1994 год.

Трибунал не располагает информацией, касающейся продолжительности времени, обычно требуемого ОАК для издания докладов после того, как им представляются заключительные составительные бумаги по рассматриваемым им делам. Предположительно, Пятый комитет может пожелать рассмотреть такую информацию.

К вопросу о том, ускорят ли и улучшат ли процесс предлагаемые реформы

4. Помимо выраженных выше сомнений относительно убеждения в том, что замена объединенных апелляционных коллегий Арбитражным советом ускорит разрешение споров, существует другая причина для сомнений в этом. Содержащееся в докладе Генерального секретаря предложение в отношении Арбитражного совета, как представляется, основывается на рабочей загрузке объединенных апелляционных коллегий в Нью-Йорке и Женеве порядка 70 и 20 докладов ежегодно, соответственно. Для такой рабочей загрузки предлагается создать один Арбитражный совет в составе трех лиц в Нью-Йорке и аналогичный совет в Женеве, причем два его члена будут функционировать лишь на временной основе. Цифры 70 и 20 докладов в год представляют собой результат работы объединенных апелляционных коллегий в двух точках. Однако в отличие от предлагаемой единой структуры Арбитражного совета в настоящее время многочисленные коллегии, состоящие из различных лиц, могут обрабатывать и рассматривать дела одновременно или в течение перекрывающихся друг друга периодов времени, и это позволяет ежегодно обрабатывать большее число дел.

Определяя рабочую нагрузку объединенных апелляционных коллегий, которые должен заменить один Арбитражный совет, следует отметить, что в настоящее время количество дел, рассматриваемых ими, значительно меньше ежегодного числа исков, подлежащих рассмотрению. Трибунал отмечает, что Пятый комитет может пожелать обсудить информацию по этому вопросу. В отсутствие данных о количестве поступающих для рассмотрения дел будет весьма сложно сделать обоснованный вывод о том, сможет ли один Арбитражный совет в составе трех человек ускорить разрешение споров или же, напротив, это вызовет еще большие отсрочки. Если количество поступающих для рассмотрения дел будет достаточно большим для того, чтобы усложнить или сделать невозможным для одного Арбитражного совета (с одним и тем же председателем при рассмотрении каждого дела, который должен одновременно выступать в качестве председателя при рассмотрении дел дисциплинарного совета) их рассмотрение (даже после того, как к этому на регулярной основе будут привлекаться альтернативные члены), достаточно скоро образуется большое число нерассмотренных дел, которое будет увеличиваться. Принимая во внимание объем своей работы, Трибунал считает, что количество представляемых дел, не превышающее 70 дел в год, может создать серьезные проблемы для Арбитражного совета (с двумя постоянными членами) при рассмотрении этих дел, так как будет необходимо каждую неделю завершать рассмотрение одного дела. В этом случае каждый член Арбитражного совета должен быть в состоянии:

- a) тщательно изучить письменные представления сторон и все прилагаемые документы, которые зачастую имеют большой объем;
- b) рассмотреть личное дело заявителя;
- c) провести слушания;
- d) рассмотреть и обсудить дело; и
- e) подготовить доклад и рекомендации или решение.

5. В докладе Генерального секретаря отмечается, что перевод процесса представления апелляций "на профессиональную основу" до передачи дел в Трибунал сам по себе улучшит этот процесс. Такой вывод делается на основании сложившегося мнения о том, что рекомендации или решения лиц, имеющих опыт в рассмотрении споров между нанимателями и лицами наемного труда, будут основываться на более глубоком анализе и более обширной информации и, таким образом, будут более обоснованными и убедительными, чем доклады ОАК. Однако это не всегда так. Хотя,

действительно, споры, представляемые на рассмотрение ОАК, аналогичны спорам, которые обычно рассматривают профессиональные арбитры в широком смысле того, что они подпадают под категорию споров между нанимателями и лицами наемного труда, существуют существенные различия между ними. В основе этого лежит тот факт, что сотрудники Организации Объединенных Наций и общей системы руководствуются всеобъемлющими правилами и положениями, а также резолюциями Генеральной Ассамблеи и принципами, применяемыми в отношении международных гражданских служащих, которые в значительной мере отличаются от положений типовых коллективных договоров между профсоюзами и нанимателями, толкованием и применением которых занимаются профессиональные арбитры. Поскольку система ОАК предусматривает использование услуг лиц, имеющих соответствующий опыт и знающих все особенности взаимоотношений между персоналом и руководством Организации Объединенных Наций, она обладает существенными преимуществами в рассмотрении представленных ей вопросов и разработке рекомендаций. Это имеет весьма важное значение не только с точки зрения доверия персонала и предоставления Генеральному секретарю квалифицированных консультаций, но и потому, что доклады ОАК являются весьма полезными для Трибунала и оказывают ему существенную помощь.

Предыдущий опыт использования услуг внешних арбитров в определенной мере может оказаться полезным, однако следует признать, что в некоторой степени это будет шагом назад и что какое-то время будут ощущаться негативные последствия, связанные с тем, что эти арбитры не знакомы с реалиями системы.

Следует отметить также, что предложение об объединении работы ОАК в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби и ее распределении между двумя арбитражными советами способствует тому, что возникает вопрос о возможной излишней централизации, особенно в том, что касается воздействия этой централизации на персонал в отдаленных точках. Ввиду удаленности этих точек может оказаться более трудным представлять их дела в Нью-Йорке или Женеве, чем, например, в Найроби. Этому могут препятствовать также разногласия между членами местной ОАК и членами Арбитражного совета в Нью-Йорке или Женеве, которые могут иметь меньше информации о регионе и сложившихся обстоятельствах.

Последствия с точки зрения затрат

6. Трибунал считает, что ежегодно на рассмотрение ОАК поступает более 70 дел. В этой связи концепция, предусматривающая, что в одном Арбитражном совете два его члена будут заняты неполный рабочий день, может оказаться нереальной. Очевидным решением в этом случае будет увеличение числа сотрудников, занятых полный рабочий день, или же более широкое сочетание арбитров, занятых полный и неполный рабочий день. Это может в значительной мере повысить затраты, поскольку размер вознаграждения, которое обычно получают внешние арбитры, обладающие профессиональной квалификацией, о которой говорится в докладе Генерального секретаря, может быть значительно выше затрат на использование услуг персонала (который может быть недостаточно загружен другой работой). Так, например, в Соединенных Штатах Америки опытные профессиональные арбитры обычно запрашивают за свою работу вознаграждение в размере порядка 150–200 долл. США в час, или же 1500 долл. США в день, плюс накладные расходы. Более того, на слушаниях профессиональные арбитры обычно пользуются услугами стенографистов, записывающих свидетельские показания. В том случае если, как этого следует ожидать, отбор арбитров будет проводиться с учетом принципа справедливого географического распределения, то к указанным затратам следует добавить расходы на проезд, суточные и устный/письменный перевод.

Генеральный секретарь отмечает, что финансовые последствия предложения относительно Арбитражного совета будут проанализированы в следующем докладе. Возможно, они будут включать в себя расходы на дополнительный персонал, который может потребоваться. В докладе, возможно, следует рассмотреть также вопрос о том, может ли структура арбитражного совета иметь какие-либо последствия, которые в настоящее время не предусматриваются. В изменившихся обстоятельствах члены будущего Трибунала могут столкнуться с трудностями в понимании того, почему они должны и далее работать на основании принципа *pro bono*, в то время как члены органа, от которого к ним поступают апелляции, будут иметь право на получение вознаграждения с учетом преобладающих на рынке ставок.

К вопросу о том, уменьшат ли предлагаемые реформы количество тяжб

7. Предлагаемая структура омбудсменов, о которой говорится в докладе Генерального секретаря, представляется конструктивной мерой d/. Учитывая, что основной упор предлагается делать на усилия, направленные на примирение сторон, эта структура может способствовать уменьшению количества тяжб в том случае, если она будет выполнять возложенные на нее функции так, как это предусмотрено. Однако, пока не будет накоплен фактический опыт, следует относиться к этому с определенными сомнениями. Кроме того, Трибунал подвергает сомнению возможность того, что замена внешних арбитров для Объединенной арбитражной коллегии значительно уменьшит число апелляций, поданных в Трибунал. В докладе Генерального секретаря высказывается предположение, что это произойдет в том случае, если рекомендации или решения Арбитражного совета будут более убедительными. Что касается решений Арбитражного совета, то в докладе высказывается предположение, что уменьшение числа апелляций произойдет потому, что решения будут обжаловаться только по узкому кругу оснований.

8. Вопрос об "убедительности" рекомендаций или решений Арбитражного совета вызывает такие же, если не большие, сомнения, что и вопрос о возможности омбудсмена уменьшить количества тяжб. Сотрудники, которые не удовлетворены результатами рассмотрения их апелляций Арбитражным советом, принявшим сторону Генерального секретаря, вряд ли могут надеяться на то, что Суд примет иное решение. Природа человека такова, что слишком эмоциональный подход сотрудников к подготовке их дел чаще всего представляется им достаточным основанием для того, чтобы не оставить камня на камне. Опыт Комитета по рассмотрению апелляций в отношении решений Административного трибунала, действующего в соответствии со статьей 11 статута Трибунала, подтверждает это. Трибунал не считает, что Арбитражный совет внесет какие-либо существенные изменения в этой связи. Кроме того, это вряд ли заставит Генерального секретаря отказаться от обжалования решений, и, естественно, введение Генеральным секретарем права на апелляцию может способствовать увеличению количества рассматриваемых Трибуналом дел. Вместе с тем следует отметить, что сотрудники не покрывают затраты, связанные с их обращением в Трибунал с апелляциями, и в этом отношении будут существовать те же препятствия, что и в настоящее время. Это будет относиться к тем случаям, когда Арбитражный совет дает рекомендацию или принимает решение.

9. Трибунал испытывает также сомнения в отношении того, что персонал будет иметь достаточные стимулы (и будет ли он вообще иметь их) для того, чтобы соглашаться на процедуру "решений" из-за отсутствия в составе Арбитражного совета члена, избираемого персоналом, а также в связи с тем, что его право на подачу апелляции в Трибунал становится более узким, чем в условиях действующей в настоящее время системы ОАК. Это может рассматриваться как серьезное посягательство на права персонала, а также как то, что чаша весов несправедливо склоняется в сторону администрации, несмотря на то, что Генеральный секретарь также может подавать апелляции только по узкому кругу оснований. Трудно понять, почему

теоретическая возможность более оперативного принятия решения будет рассматриваться как механизм, устраняющий недостатки такого рода.

10. Однако даже в том случае, если процедура "решения" будет одобрена, независимо от указанных выше замечаний, вряд ли произойдет существенное сокращение количества апелляций, подаваемых в Трибунал. В попытке изменить несправедливое решение неудовлетворенные сотрудники или Генеральный секретарь, вероятнее всего, смогут представить обоснованные (хотя и не всегда заслуживающие высокой оценки) замечания относительно ошибок в фактах, процедуре или праве в качестве оснований для апелляций. В основном Трибуналу придется принимать такие же меры, которые он принимает в настоящее время, а именно: он будет рассматривать все соответствующие материалы и принимать решения. И наконец, если Трибунал придет к выводу о том, что оснований для подачи апелляции нет, можно будет рассматривать дела, не расходуя столь значительное время на принятие решений, как это делается в условиях существующей системы. В лучшем случае это может в некоторой степени уменьшить объем работы. Однако вряд ли это приведет к значительному сокращению рабочей нагрузки Трибунала. Вместе с тем при рассмотрении апелляций будет по-прежнему необходимо представлять мотивированные доводы.

11. Хотя Трибунал не имеет статистических данных, отражающих ежегодное число поступающих в ОАК апелляций, он располагает данными о своей работе. Эти данные свидетельствуют о том, что, хотя обычно число апелляций сотрудников всех учреждений, находящихся в настоящее время под юрисдикцией Трибунала, каждый год увеличивается, в последние четыре года отмечалось постепенное уменьшение числа апелляций, поступающих от сотрудников Организации Объединенных Наций. Эти статистические данные показывают также, что число апелляций на 10 000 сотрудников организаций, находящихся под юрисдикцией Трибунала, невелико. Имеющиеся в распоряжении Трибунала статистические данные свидетельствуют об отсутствии в Организации серьезного недовольства сотрудников или же о кризисе в системе отправления правосудия. Это вновь подчеркивает важность получения информации в отношении ОАК. Без основанных на соответствующей информации статистических данных ОАК Трибуналу трудно оценить содержащееся в докладе Генерального секретаря положение о том, что, учитывая особенности структуры ОАК, в Секретариате отсутствует "справедливая и эффективная внутренняя система отправления правосудия". Конечно, нерешенным остается вопрос о том, говорит ли такая информация, а также информация, касающаяся задержек, о необходимости ликвидации ОАК. Улучшения всегда заслуживают высокой оценки, однако реальный вопрос заключается в том, что следует предпринять для достижения желаемых результатов: немедленно совершить радикальное хирургическое вмешательство или же принять другие менее кардинальные меры.

А. Поэтапный подход к реформе

12. Трибунал рекомендует изучить вопрос о поэтапном процессе рассмотрения предлагаемых улучшений в системе отправления правосудия в рамках Организации Объединенных Наций, а не приступать к немедленному осуществлению многостороннего предложения до того момента, пока не появится возможность оценить эффективность менее экстремальных и дорогостоящих мер и того воздействия, которое они могут оказать. Например, предложения, содержащиеся в докладе Генерального секретаря, предусматривают, что создание коллегий омбудсменов значительно сократит количество споров. Если это произойдет, то может отпасть необходимость в предложении о замене ОАК единым Арбитражным советом в составе трех человек. Если же по какой-либо причине будет считаться целесообразным сохранить Арбитражный совет, то можно будет изучить его предлагаемую структуру, используя более полную информацию. С другой стороны, если деятельность коллегий омбудсменов не приведет к существенному уменьшению числа споров или же, наоборот, значительно увеличит это число, то создание единого Арбитражного совета, заменяющего многие ОАК, вероятно, еще в большей мере усугубит существующие в настоящее

время проблемы, связанные с отсрочками. Следствием этого будет незапланированное расширение Арбитражного совета, что будет иметь соответствующие последствия в плане затрат, или же отказ от этого предложения и возвращение к системе Объединенной апелляционной коллегии или какой-либо другой системе. Что касается кадровой политики, то, возможно, такой переход от одной системы к другой не будет считаться позитивным.

13. Если структура омбудсменов будет введена на экспериментальной основе на один-два года с сохранением нынешней системы Объединенной апелляционной коллегии, то можно будет принять меры, изложенные в пункте 2 выше, с тем чтобы ускорить рассмотрение дел ОАК. Можно также рассмотреть вопрос об увеличении количества ОАК или же расширении групп, из которых для работы привлекаются члены ОАК, и введении системы ротации, предусматривающей равномерную работу всех членов ОАК. В течение этого периода можно было бы также принять другие меры для укрепления системы ОАК. Например, один из возможных подходов, предложенный недавно в Организации, будет предусматривать изменение Правил о персонале, с тем чтобы в том случае, если Генеральный секретарь примет решение об отклонении какой-либо единодушной рекомендации Объединенной апелляционной коллегии, он привел в своем решении полностью обоснованные доводы того, почему рекомендация Объединенной апелляционной коллегии не может быть принята. Это может способствовать уменьшению количества подаваемых апелляций, однако в отсутствие эмпирической информации этот вопрос остается неясным. Было предложено также расширить полномочия Объединенной апелляционной коллегии, с тем чтобы стороны могли предпринять добросовестную попытку урегулировать спор e/. Такая мера могла бы координироваться коллегиями омбудсменов, стимулирующими обсуждение вопроса об урегулировании.

14. Если эти меры будут способствовать существенному улучшению системы, в конце экспериментального периода можно рассмотреть вопрос о дополнительных шагах, таких, например, как перевод Объединенной апелляционной коллегии на профессиональную основу. Таким образом, в то время, как коллегии омбудсменов подвергались бы оценке, Объединенная апелляционная коллегия могла бы действовать так, как она действует в настоящее время. В зависимости от накопленного опыта можно сохранить или изменить ОАК, приняв менее дорогостоящие меры, чем создание в оперативном порядке Арбитражного совета, в состав которого будут входить специалисты со стороны. Постепенный подход позволит принять более обоснованные решения относительно того, необходимо ли создание какого-либо другого механизма, а если это необходимо, то какой должна быть его структура.

15. В пункте 17 доклада Генерального секретаря предусматривается возможность того, что в 1998 году в статут Арбитражного совета будет внесено еще одно изменение, суть которого сводится к замене предлагаемой в настоящее время системы факультативного арбитражного разбирательства системой арбитража с вынесением обязательного решения. Хотя нигде не указывается, предусматривается ли принятие не подлежащих обжалованию арбитражных решений, такие решения, как представляется, будут способствовать возникновению вопросов по статье 97 Устава, предусматривающей, что Генеральный секретарь является главным должностным лицом Организации. Трибунал отмечает также, что традиционно считается, что арбитражное разбирательство сопряжено с необходимостью достижения согласия сторон в споре и возможностью обжалования. Сам по себе арбитраж не является полной заменой судебного процесса и не рассматривается как таковой ни в одной правовой системе. С точки зрения сохранения баланса между интересами сотрудников и администрации следует признать, что существует серьезное различие между правом сотрудника выбирать арбитраж и их обязанностью принимать арбитраж в качестве единственного средства урегулирования споров. В связи с тем, что гипотетическая возможность, упомянутая в докладе Генерального секретаря, способствует возникновению весьма важных и серьезных вопросов, персонал наверняка согласится на проведение широких

консультаций, если ему будет предложено это. Трибунал полагает, что ему также предложат представить комментарии.

Шестой комитет

16. Разработка статута Арбитражного совета Организации Объединенных Наций, а также связанных с ним поправок к статуту Трибунала обусловлена рассмотрением в Шестом комитете предложения относительно института омбудсмана и изменения или отмены статьи 11 статута Трибунала. С учетом этого и поскольку статут Арбитражного совета, а также предлагаемые поправки к статуту Трибунала влекут за собой юридические последствия, причем не все из них можно сразу оценить, представляется целесообразным запросить мнение Шестого комитета по докладу Генерального секретаря, если это еще не запланировано. Это могло бы способствовать предупреждению в будущем тех правовых проблем, которые в настоящее время невозможно предвидеть.

Комментарии относительно предлагаемого статута Арбитражного совета и изменений к статуту Административного трибунала Организации Объединенных Наций

17. Трибунал указал выше на те недостатки, которые, по его мнению, возникают в связи с предлагаемой заменой Объединенной апелляционной коллегии системой арбитража. Он также отметил целесообразность а) более подробного рассмотрения других вариантов совершенствования внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций до внесения значительных изменений и б) применения поэтапного подхода. Хотя, в силу вышеизложенного, Трибунал не может одобрить предлагаемую систему арбитража или принятие предлагаемого статута, он в то же время отметил ряд следующих конкретных моментов:

а) в предлагаемом статуте не нашел достаточного отражения вопрос об установлении фактов. Ввиду краткости сессий Трибунал не может часто проводить слушания. Между тем периодически он сталкивается со случаями, когда материальные вопросы факта вызывают острые споры, а доклад Объединенной апелляционной коллегии не разрешает в полной мере спорных вопросов на основании выводов, подтвержденных доказательствами. В статуте или каком-либо правиле о персонале Арбитражному совету должно быть дано указание включать в его рекомендации или решение выводы по всем оспариваемым материальным вопросам факта с пояснением доказательств, на которые Совет опирался. Аналогичные указания Генеральный секретарь, несомненно, мог бы дать ОАК и без создания механизма Арбитражного совета;

б) в статуте нет четкого указания на то, что Совет связан не только практикой Трибунала, но и положениями о персонале, правилами о персонале, административными инструкциями и т.п. и что полномочия Совета ограничиваются вынесением решений относительно толкования или применения договора о найме сотрудника или условий его назначения. Хотя, как представляется, это вытекает из статьи 2 статута, данный момент важно подчеркнуть. Профессиональным арбитрам, особенно если их будут задействовать только для разрешения отдельных дел, для рассмотрения незнакомых и порой сложных вопросов, возникающих в связи с Уставом, резолюциями Генеральной Ассамблеи, правилами о персонале, административными инструкциями или принципами, применимыми к международной гражданской службе, может потребоваться выйти за пределы своих полномочий в целях достижения оптимального результата, несмотря на возможность возникновения далеко идущих последствий. Тогда полномочия Совета на вынесение конкретного решения могут стать предметом оспаривания в апелляции;

с) статья 2, пункт 6 статута не позволяет подавать апелляции и в связи с фактическими ошибками, и в связи с ошибками в праве, а допускает это лишь в связи с ошибками в праве, когда оспаривается компетенция Арбитражного совета. Это могло бы иметь значение, когда, например, вопрос о компетенции или допустимости вращается вокруг того, какие факты считать относимыми в плане вопроса своевременности;

д) ввиду отмеченной выше нецелесообразности того, чтобы принимающий решение орган был каким-либо образом вовлечен в обсуждение урегулирования или уведомлен о его содержании, необходимо включить соответствующее положение в любую процедуру урегулирования с помощью омбудсмена или примирения;

е) Статья 3, пункт 6 и соответствующая поправка к статуту Трибунала сформулированы нечетко в плане того, в каком объеме Трибунал может рассматривать решение Генерального секретаря о смещении члена Арбитражного совета за неправомерное поведение. На данный момент критерии пересмотра такого решения Генерального секретаря не уточнены, т.е. какие стандарты должны применяться, когда Трибунал пересматривает решение Генерального секретаря по ограниченному кругу оснований, – те же, которые применяются при рассмотрении увольнения сотрудников, или же иные. Необходимо также уточнить и средства защиты, т.е. восстановление с выплатой компенсации или же восстановление, при котором Генеральный секретарь может выбирать между собственно восстановлением и выплатой компенсации;

ф) согласно статуту советы в Нью-Йорке и Женеве, по всей видимости, не обязаны следовать ни своим собственным прецедентам, ни прецедентам друг друга. Получается, что они могут прийти к разным результатам по одному и тому же вопросу, при том что окончательное урегулирование коллидирующих решений ложится на Трибунал. Между тем полученный результат может оказаться несправедливым. В этой ситуации было бы целесообразно по мере возможности объединять дела, с тем чтобы они рассматривались не двумя советами, а одним.

18. Трибунал хотел бы выразить признательность Генеральной Ассамблее за возможность представить свои мнения, а также уверенность в том, что при дальнейшем рассмотрении предлагаемых изменений внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций ему будет вновь предоставлена такая возможность.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ СУДЬИ ФРЭНСИСА СПЭЙНА

Мое правительство поручило мне как члену *ex-officio* Верховного суда и председателю Окружного суда Ирландии возглавить комитет по изучению структуры и управления Окружного суда для всей страны с целью выработки рекомендаций относительно более эффективной и оперативной работы этого Суда.

В ходе работы комитет получил показания, сообщения и материалы из целого ряда источников.

Комитет образовал рабочую группу экспертов, которая представила доклад комитету полного состава. В ее докладе содержались данные и статистические показатели, касающиеся таких вопросов, как увеличение числа дел за ряд лет, миграция и рост населения. Изучив эти факторы и другие материалы, комитет смог сделать обоснованные выводы относительно судебной структуры, процедур и местонахождения Суда.

Помимо выводов рабочей группы комитет имел возможность ознакомиться с материалами, полученными от заинтересованных лиц и групп, знакомых с судебной системой и ее проблемами. Эти материалы поступили от а) сотрудников судебных органов, б) секретарей судов, которые отвечают за их управление, в) Юридического общества Ирландии, г) Совета адвокатов Ирландии и е) отдельных юристов. На основе своих исследований и этих материалов комитет вынес рекомендации по различным соответствующим вопросам, в том числе по проблеме задержек.

Учитывая, что в течение двух лет я возглавлял этот комитет, а также мои знания в области внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, поскольку я являлся членом Трибунала, я полагаю, что необходимо проработать вопрос о достижении большей эффективности путем изменения существующей системы.

Я полагаю также, что полезно было бы провести аналогию между тем, каким образом ирландский комитет осуществлял свою работу, и тем подходом, который можно было бы рассмотреть применительно к изучаемым в настоящее время вопросам из доклада Генерального секретаря. Ирландский комитет занимался проблемами судебной системы небольшой страны в течение двух лет. Вряд ли можно отрицать, что в международном контексте крайне важно располагать достаточным временем для изучения всех сложных вопросов, опираясь при этом на показания экспертов и материалы и учитывая всю соответствующую информацию и статистические данные. Тогда намеченные улучшения можно будет осуществить без отмены столь важной части испытанной и надежной правовой системы, которая создавалась почти 50 лет.

Фрэнсис СПЭЙН

18 мая 1995 года

Примечания

а/ Трибунал отмечает, что, поскольку дела, касающиеся классификации должностей, претензий по линии Консультативного совета по вопросам компенсации и служебных аттестаций, видимо, не будут представляться на рассмотрение предлагаемого Арбитражного совета, а два из трех членов предлагаемого Дисциплинарного совета и впредь будут непрофессионалами-добровольцами, эти дела, очевидно, не рассматриваются точно таким же образом. Не вызывает сомнений, что причиной этого являются различные политические соображения, однако они в полной мере не разъясняются в докладе.

б/ Отчасти с учетом связанных с расходами соображений Трибунал проводит две сессии в год продолжительностью в пять недель каждая. В 1991 году, когда Трибунал собирался на сессии продолжительностью в четыре недели, была проведена третья сессия в течение трех недель для уменьшения растущего сложившегося отставания, при этом дополнительное вознаграждение за третью сессию не выплачивалось.

в/ Иногда одно решение охватывает много дел.

г/ То же самое можно сказать о предлагаемом назначении юриста для оказания помощи группе консультантов.

e/ Трибунал считает нецелесообразным, чтобы какой-либо орган, выполняющий правовые или квазиправовые функции, такой, например, как Объединенная апелляционная коллегия или Арбитражный совет, осуществлял деятельность, выходящую за рамки урегулирования. Он не должен непосредственно участвовать в обсуждениях вопроса об урегулировании. По сути дела, такой орган даже не должен знать подробности предложений об урегулировании (см. решение 686, Ребизов, пункт IV (1994)). В противном случае, стороны, участвующие в споре, могут попытаться оказать воздействие на орган, принять решение против другой стороны, участвующей в споре, подготовив предложения об урегулировании таким образом, что другая сторона будет неблагоприятно представлена в них, вместо того, чтобы предпринять добросовестную попытку прийти к урегулированию. По этой же причине не следует представлять доклады и рекомендации коллегий омбудсменов органам, принимающим решения, поскольку функция омбудсмена прежде всего заключается в достижении урегулирования. Представление таких докладов и рекомендаций органу, принимающему решение, это не что иное, как доведение до сведения этого органа существа процесса урегулирования.
