



Distr.
GENERAL

A/50/7/Add.8
8 December 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункты 116 и 159 повестки дня

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД
1996-1997 ГОДОВ

УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

Реформа внутренней системы правосудия в Секретариате
Организации Объединенных Наций

Девятый доклад Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря о реформе внутренней системы правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/C.5/50/2). В ходе рассмотрения доклада в Консультативном комитете выступили представители Генерального секретаря, представившие дополнительную информацию.
2. Консультативный комитет напоминает, что этот доклад Генерального секретаря является сводным докладом, составленным на основе его предыдущих докладов: A/C.5/49/60, в котором содержатся главные элементы предлагаемой реформы, A/C.5/49/60/Add.1, который посвящен финансовым последствиям реформы, и A/C.5/49/60/Add.2 и Corr.1, который дополняет первоначальное предложение. Этот доклад Генерального секретаря в настоящее время дополнен документом A/C.5/50/2/Add.1, в котором содержатся дополнительные замечания Генерального секретаря, комментарии Совета персонала в Нью-Йорке и дополнительные комментарии Административного трибунала.
3. Консультативный комитет напоминает, что значительная часть внимания, уделяемого в последние годы вопросу об "отправлении правосудия", была вызвана замечаниями, высказанными Комитетом в его первом докладе о прилагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов 1/. В том докладе Комитет отметил, что Организация сталкивается:

"с серьезными растущими проблемами, связанными с многочисленными, требующими большого количества времени и громоздкими процедурами (особенно в области оценки деятельности), растущим числом подаваемых апелляций и других жалоб, а также длительными задержками в их рассмотрении". (пункт 69)

Консультативный комитет отметил, что:

"необходимо принять незамедлительные меры по упрощению административных процедур в целях значительного снижения количества дел, требующих всестороннего официального рассмотрения". (пункт 71)

4. Отметив, что эти вопросы имеют значительные финансовые последствия не только с точки зрения прямых издержек, но и с точки зрения расходования рабочего времени сотрудников и их отвлечения от прямых обязанностей, на что не могут не обращать внимания государства-члены, Консультативный комитет рекомендовал уделить основное внимание следующему:

а) упрощению правил и процедур, с тем чтобы сотрудникам было легче знакомиться со своими правами и обязанностями. Таким образом можно было бы избежать недопонимания и подачи апелляций в результате путаницы в отношении правильного толкования сложных текстов;

б) выявление других аспектов управления персоналом, которые служат причиной подачи чрезмерного количества апелляцией, в целях проведения реформ в этих областях;

с) упорядочению процедур подачи и рассмотрения апелляций, с тем чтобы обеспечить i) быстрое разрешение незначительных споров до подачи апелляций, ii) механизм отказа в рассмотрении необоснованных заявлений и iii) более эффективное рассмотрение дел, попадающих в Объединенную апелляционную коллегия (ОАК) и Административный трибунал.

5. Комитет подчеркнул, что, вынося эту рекомендацию, он не преследовал цель навязывать какие-либо конкретные решения или вмешиваться в деятельность Генерального секретаря по управлению персоналом. Однако учитывая положение, о котором говорилось выше, Комитет выразил мнение, что следует предоставить Генеральной Ассамблее необходимую информацию, с тем чтобы она могла убедиться в том, что причины проблемы определены и пути ее решения найдены.

6. Именно в этом контексте Консультативный комитет с мая рассматривает предложения, которые содержатся в различных документах, представленных Генеральным секретарем. Нынешние предложения по реформе внутренней системы правосудия составлены на основе более раннего доклада, где перечислены базовые концепции (А/С.5/49/13), и представлены во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 49/222.

7. В пункте 6 своего самого последнего доклада (А/С.5/50/2) Генеральный секретарь отмечает, что предлагаемая реформа преследует три цели:

а) расширить практику примирения и урегулирования споров на раннем этапе до того, как они перерастут в официальные разбирательства;

б) укомплектовать апелляционную и дисциплинарную коллегии профессионалами и обеспечить их средствами для более оперативного и в то же время справедливого рассмотрения дел;

с) создать экономичную и простую систему правосудия, устранив скрытые расходы и субсидирование.

8. Что касается примирения и урегулирования споров на раннем этапе, о чем говорится в разделе II доклада Генерального секретаря, то Консультативный комитет отмечает, что Генеральный секретарь предлагает организовать профессиональную подготовку в области урегулирования споров на раннем этапе, назначить коллегии омбудсменов во всех основных местах службы для рассмотрения разногласий, жалоб и вопросов дискриминации, в неофициальном порядке поднятых сотрудниками, и расширить возможности системы для проведения эффективного обзора административных решений на раннем этапе процесса.

9. На основании пункта 9 доклада Генерального секретаря (A/C.5/50/2) Консультативный комитет отмечает, что новые программы профессиональной подготовки, предусмотренные на двухгодичный период 1994–1995 годов, были разработаны в целях совершенствования навыков общения и методов урегулирования споров. Комитет также отмечает, что старшие административные сотрудники и сотрудники по вопросам кадров, а также администраторы в настоящее время проходят курс профессиональной подготовки, который позволит им выявлять реальные проблемы, беспокоящие персонал.

10. В пунктах 10–13 того же доклада Генеральный секретарь рассматривает вопрос о создании коллегий омбудсменов во всех основных местах службы для рассмотрения разногласий, жалоб и вопросов дискриминации, поднимаемых сотрудниками. Коллегии омбудсменов, которые будут назначаться существующим механизмом отношений между персоналом и администрацией, заменят нынешние коллегии по дискриминации и другим жалобам. Консультативный комитет отмечает, что разница между предлагаемыми коллегиями омбудсменов и существующими коллегиями по дискриминации заключается в том, что первые делают упор на посредничестве между сторонами для урегулирования споров до того, как они перерастут в официальное разбирательство. Члены коллегий омбудсменов будут также проходить обучение в рамках программы профессиональной подготовки.

11. В пункте 12 своего доклада Генеральный секретарь предлагает учредить должность координатора уровня Д-1 для организации работы коллегий омбудсменов, их профессиональной подготовки и руководства их деятельностью. Консультативный комитет отмечает, что, кроме того, если Генеральная Ассамблея одобрит предложение Генерального секретаря в 1996–1997 годах, понадобится сумма в размере 41 300 долл. США для покрытия расходов координатора, связанных с поездками для создания коллегий омбудсменов в различных местах службы.

12. Комитет приветствует намерение Генерального секретаря способствовать примирению и урегулированию споров на раннем этапе, поскольку это должно помочь сократить количество дел, требующих официального рассмотрения, что отвечает ранее высказанному мнению Консультативного комитета по данному вопросу (см. пункт 3 выше). В этой связи Комитет поддерживает предложенное создание посреднических коллегий омбудсменов во всех основных местах службы и выделение должности уровня Д-1 для координатора.

13. С тем чтобы расширить возможности для проведения эффективного обзора административных решений, Генеральный секретарь в пункте 14 своего доклада предлагает учредить две должности сотрудников по проведению обзора – одну должность уровня С-5 и одну должность уровня С-4. Также предлагается, чтобы обзор этих решений проводился в рамках канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, независимо от должностного лица в этой канцелярии, которое дает консультации в отношении решений по рекомендациям, полученным от консультативных органов, относительно апелляций и дисциплинарных дел.

Генеральный секретарь также предлагает внести поправку в правило о персонале 111.2а, предусматривающую трехмесячный срок для представления просьб сотрудников о пересмотре административного решения, а также поправку в правило 111.2а (ii), в соответствии с которой для рассмотрения дел, возникших в Нью-Йорке, отводится два месяца, а для рассмотрения всех других дел – три.

14. Консультативный комитет признает необходимость обеспечения того, чтобы первоначальный обзор административных решений осуществлялся тщательно и оперативно; он считает, что меры, указанные в докладе Генерального секретаря будут эффективными и в этой связи рекомендует согласиться с предлагаемым учреждением новых должностей С-4 и С-5. Комитет также рекомендует предоставить этому подразделению оперативную самостоятельность, с тем чтобы обеспечить его объективность и эффективность.

15. В разделе III доклада Генерального секретаря рассматривается вопрос о переводе системы правосудия на профессиональную основу. Генеральный секретарь предлагает заменить ОАК арбитражным советом, заменить Объединенный дисциплинарный комитет (ОДК) дисциплинарным советом и укрепить группу консультантов.

16. В пунктах 18-53 доклада Генерального секретаря излагается предложение о создании арбитражного совета. Среди причин, обусловивших данное предложение, упоминается недостаточное число добровольцев, на которых полагается нынешняя система, отсутствие профессиональной подготовки у тех, кто рассматривает дела, задержки в рассмотрении дел из-за отсутствия профессиональных знаний и высокая стоимость нынешней системы с учетом времени, которое тратят члены и председатели ОАК на каждое дело, отвлекаясь от своих прямых обязанностей. Консультативному комитету также известно сделанное Генеральным секретарем в документе А/С.5/49/ СРР.2 заявление о том, что:

"При проведении исследований и формулировании выводов, положенных в основу настоящего доклада, в качестве основного ориентира использовались принципы надлежащей правовой процедуры и господства права, включая принцип, изложенный в Пакте о гражданских и политических правах и в консультативном заключении Международного Суда от 13 июля 1954 года, в котором Организации Объединенных Наций было предложено создать для своих сотрудников систему "судебной защиты или арбитража" для урегулирования любых споров, которые могут возникнуть между нею и сотрудниками. Поэтому предложения, высказанные в докладе А/С.5/49/13, соответствуют этим принципам".

17. Консультативный комитет отмечает, что арбитражный совет будет создан в силу статута, утвержденного Генеральным секретарем (А/С.5/50/2, пункт 38). В приложениях I и II к докладу Генерального секретаря изложены прилагаемые изменения к Положениям и правилам о персонале, необходимые для учреждения арбитражного совета и подготовки проекта статута.

18. В целях обеспечения независимости арбитров Генеральный секретарь предлагает, чтобы они были "должностными лицами" Организации Объединенных Наций, а не сотрудниками. Если Генеральная Ассамблея примет решение о создании арбитражного совета, то, по мнению Комитета, будет необходимо найти пути для обеспечения независимости деятельности арбитров без создания отдельной и потенциально противоречивой категории неизбираемых должностных лиц.

19. На основании статьи 3 проекта статута арбитражного совета Консультативный комитет отмечает, что в состав арбитражного совета войдут 10 членов (т.е. Председатель, заместитель Председателя, 4 члена и 4 альтернативных члена).

20. Что касается вознаграждения председателей и членов арбитражного совета, Генеральный секретарь намеревается определить ежегодное вознаграждение Председателя и заместителя Председателя на уровне, эквивалентном базовому окладу и суточным, выплачиваемым сотрудникам Организации Объединенных Наций на должности директора (Д-2), уровень VI, работающим соответственно в Центральных учреждениях и в Женеве; в результате размер вознаграждения составит 249 200 долл. США для Председателя и 267 500 долл. США для заместителя Председателя на двухгодичной основе.

21. Члены и альтернативные члены арбитражного совета будут получать за каждый день выполнения ими обязанностей вовремя запланированных сессий в Центральных учреждениях и в Женеве одну триста шестьдесят пятую от ежегодной компенсации, эквивалентной базовому окладу и суточным, выплачиваемым сотрудникам Организации Объединенных Наций на должности директора (Д-2) уровня I, работающим, соответственно в Центральных учреждениях и в Женеве. Консультативный комитет отмечает, что основание для выплаты сумм вознаграждений, упомянутых в этом и предыдущем пунктах и отличающихся от любых существующих механизмов выплаты вознаграждения, является неясным. В случае утверждения Генеральной Ассамблеей этот механизм следует рассматривать как исключение *sui generis*.

22. На основании пункта 30 доклада Генерального секретаря Консультативный комитет отмечает, что Генеральный секретарь намеревается признавать принятые единогласно рекомендации арбитражного совета за исключением случаев, когда у него есть веские доводы правового или политического характера для их отклонения.

23. Консультативный комитет также отмечает, что Генеральный секретарь намеревается применять факультативную процедуру обязательного арбитража в тех спорах, когда речь идет об исключительно фактических вопросах, или в тех случаях, когда речь идет об относительно незначительных суммах.

24. Предложение о замене ОАК арбитражным советом привело к возникновению ряда озабоченностей. В этой связи Комитет просил представить ему комментарии, высказанные Административным трибуналом в отношении этих предложений. Эти комментарии впоследствии были опубликованы в качестве приложения к документу A/C.5/49/60/Add.2. Совсем недавно Трибунал сделал дополнительные комментарии, которые были опубликованы в качестве приложения к документу A/C.5/50/2/Add.1. Как видно из этих документов, Трибунал высказал оговорки и сомнения в отношении ряда аспектов предложений, касающихся арбитражного совета.

25. По мнению Совета, финансовые последствия могут оказаться более значительными, чем предполагается в настоящее время, поскольку реализация концепции единого арбитражного совета, в котором два члена будут действовать на непостоянной основе, может оказаться недостаточной для выполнения поставленных перед ним задач, ибо потребуются использовать дополнительных арбитров, работающих на постоянной и/или непостоянной основе. По мнению Трибунала, также могут возникнуть потребности во вспомогательном обслуживании, как, например, стенографическая запись свидетельских показаний. Трибунал также считает, что, очевидно, возникнет необходимость в дополнительном персонале для обеспечения работы совета. Если оценка Трибунала является правильной, то, по мнению Консультативного комитета, будет необходимо пересмотреть вопрос о размере соответствующих расходов.

26. Консультативный комитет отмечает, что после того, как Трибунал сделал комментарии, упомянутые в пункте 25 выше, Генеральный секретарь изменил свое предложение, с тем чтобы руководство советом в Женеве осуществлял заместитель Председателя, работающий на постоянной основе (см. A/C.5/50/2, пункт 41). Таким образом в состав советов как в Нью-Йорке, так и

в Женеве войдут Председатель/заместитель Председателя, работающие на полной основе, два члена и два альтернативных члена, работающие на непостоянной основе.

27. Консультативному комитету хотелось бы узнать о предполагаемых потребностях в персонале для арбитражного совета в Нью-Йорке и Женеве; в настоящий момент Комитету не совсем ясно, какими могут быть эти потребности и каким образом они могут быть удовлетворены. Как видно из резюме финансовых потребностей, приведенном в пункте 69 доклада Генерального секретаря (A/C.5/50/2), нигде нет упоминания о секретариате или других службах для этих советов.

28. Дополнительная информация, полученная от Административного трибунала, свидетельствует о том, что, по его мнению, предлагаемый размер суточных для имеющих необходимую квалификацию арбитров, работающих на непостоянной основе, и предлагаемый размер вознаграждения для Председателя, работающего на постоянной основе, включая суточные в тех случаях, когда он находится в официальных поездках, очевидно, не соответствует нынешнему размеру вознаграждения, выплачиваемого профессиональным арбитрам.

29. В своих самых последних комментариях Трибунал подтвердил свои предыдущие комментарии и дополнительно уточнил свое мнение в отношении предполагаемых расходов. Трибунал отметил (A/C.5/50/2/Add.1, пункт 9), что "факторы времени говорят о том, что арбитражная структура будет, по всей видимости, значительно более дорогостоящей, чем можно судить на основе сметы", даже если учитывать только расходы на оклады и суточные работающих на непостоянной основе членов совета в Нью-Йорке. Трибунал также отмечает, что в смету не включены расходы на технические и секретарские услуги из своего кармана (если таковые будут производиться), которые будут осуществлять работающие на непостоянной основе арбитры по месту своей работы за пределами Центральных учреждений.

30. Кроме того, Совет персонала высказал свои озабоченности в комментариях, которые воспроизведены в качестве приложения II к документу A/C.5/50/2/Add.1. В частности, это касается необходимости процесса выбора, который обеспечил бы отбор подлинно независимых арбитров. Совет персонала также высказывает озабоченность в связи с положением об адекватном правовом представительстве персонала и в связи с вопросом об обязательном арбитраже.

31. Консультативный комитет считает, что еще предстоит рассмотреть ряд вопросов, связанных с предложением о создании арбитражного совета. Учитывая положения резолюции 49/222 Генеральной Ассамблеи, Консультативный комитет рекомендует осуществить дополнительную проработку вопроса о создании арбитражного совета до того, как он будет вновь рассмотрен в Ассамблее (см. пункт 40 ниже).

32. В пунктах 54–68 доклада Генерального секретаря рассматривается предложение о замене ОДК дисциплинарным советом, в состав которого войдут квалифицированные профессионалы. В приложениях I и IV к докладу Генерального секретаря излагаются изменения к Правилам о персонале, внесение которых потребует в связи с предлагаемым процессом реформы, а также проект статута дисциплинарного совета.

33. К числу причин, связанных с внесением предложения о реформе процесса принятия дисциплинарных решений, относятся задержки в функционировании нынешней системы и недостаточное число членов ОДК, обладающих специальными знаниями в таких технических областях, как налоги и закупки.

34. На основании пункта 56 доклада Генерального секретаря Консультативный комитет отмечает, что в отличие от предлагаемого арбитражного совета в качестве членов дисциплинарного совета будут работать сотрудники.

35. Генеральный секретарь предлагает, чтобы нью-йоркское отделение возглавлял председатель арбитражного совета, а женевское отделение – заместитель председателя арбитражного совета.

36. Ввиду тесных связей между арбитражным советом и дисциплинарным советом, а также ввиду своей рекомендации в отношении арбитражного совета, содержащейся в пункте 31 выше, Консультативный комитет рекомендует пересмотреть вопрос о создании дисциплинарного совета с учетом необходимости дальнейшего рассмотрения вопроса о создании арбитражного совета (см. пункт 40 ниже).

37. Что касается группы консультантов, то Генеральный секретарь предлагает создать должность юриста на уровне С-4, а также должность сотрудника категории общего обслуживания высшего разряда. Юрист будет консультировать сотрудников относительно того, имеются ли у них основания для возбуждения дела, и – в том случае, когда такие основания имеются, – о том, какие меры следует принять. Юрист будет также консультировать сотрудников, дела которых рассматриваются в дисциплинарном порядке. Консультативный комитет считает это шагом в правильном направлении и рекомендует утвердить предложение о дополнительных должностях. Консультативный комитет согласен с тем, что необходимо выделить ресурсы для профессиональной подготовки членов группы консультантов.

Вывод

38. Консультативный комитет отмечает, что с тех пор как он впервые привлек внимание к этой проблеме, был достигнут значительный прогресс в оперативном рассмотрении дел. Консультативный комитет считает, что в настоящее время суть проблемы заключается в увеличении числа жалоб административного характера. Следует надеяться, что предложения, касающиеся примирения и урегулирования споров на начальном этапе, позволят в значительной степени свести до минимума реальное число дел, которые будут переданы для официального разбирательства.

39. Консультативный комитет считает, что еще сделано недостаточно в ответ на его прежние призывы, касающиеся упрощения правил и процедур, с тем чтобы избежать недоразумений и в целях осуществления реформы в этих областях выявить те аспекты управления персоналом, которые ведут к возникновению чрезмерно большого числа апелляций.

40. Консультативный комитет считает, что более активное применение процедур примирения и разрешения споров на начальном этапе, укрепление Группы по административному надзору и Группы консультантов, а также упрощение/рационализация, действующей в настоящее время административной и кадровой практики, позволят позитивным образом устранить существующие в настоящее время проблемы и недостатки. После осуществления этих мер в течение разумного срока необходимо провести оценку эффективности перемен с целью определения того, какие дальнейшие меры могут оказаться необходимыми.

Финансовые последствия

41. Рекомендации Консультативного комитета, изложенные в пунктах выше, повлекут за собой потребности в размере 629 200 долл. США по разделу 26 А предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов со следующей разбивкой:

Учреждение новых должностей	<u>В долл. США</u>
1 координатор (Д-1)	
2 сотрудника по административному обзору (1 - С-5, 1 - С-4)	
1 юрист (С-4)	
1 сотрудник категории общего обслуживания (высший разряд)	587 900
Путевые расходы Координатора	<u>41 300</u>
Всего	<u>629 200</u>

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сороковая сессия, Дополнение № 7
(А/40/7).
