



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

11 December 2015

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия
Отправление правосудия в Организации
Объединенных Наций

Система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Группы для проведения промежуточной независимой оценки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, представленный в соответствии с резолюцией 69/203.

15-21884 (R) 010216 190216



Просьба отправить на вторичную переработку



Доклад Группы для проведения промежуточной независимой оценки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций

Резюме

Группа для проведения промежуточной независимой оценки была назначена в марте 2015 года. Ей было поручено проведение оценки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, которая была введена в 2009 году. Она приступила к своей работе в начале мая и завершила ее в конце октября 2015 года. Группа рассмотрела соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, доклады Генерального секретаря и Совета по внутреннему правосудию о системе отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, а также соответствующие разделы докладов и оценок, посвященных системе правосудия.

Группа провела консультации с многочисленными заинтересованными сторонами, которые проводились на конфиденциальной основе и при том понимании, что источники информации не будут указываться. Это были либо беседы с глазу на глаз или по видеосвязи и/или в формате телеконференции. С резюме мнений заинтересованных сторон можно ознакомиться в разделе III, которому предшествует краткое описание новой системы и ее функционирования в течение первых шести лет ее существования. В разделе IV содержится оценка Группы и предложения относительно улучшений, а в разделе V — резюме и ее рекомендации.

Группа считает, что система стартовала успешно и является улучшением по сравнению с предыдущей системой.

Система правосудия Организации Объединенных Наций функционирует в особых и сложных условиях. Она призвана содействовать усилению подотчетности Организации и ее сотрудников посредством урегулирования внутренних конфликтов и рассмотрения случаев ненадлежащего поведения. Однако очень часто жертвы конфликтов и ненадлежащего поведения не являются сотрудниками и эти пострадавшие обращаются к Организации Объединенных Наций за помощью и средствами правовой защиты. Привлечение сотрудников Организации Объединенных Наций к ответственности за их поведение, а также оказание помощи потерпевшим, будь то сотрудники Организации Объединенных Наций или нет, являются ключевыми функциями Организации и ее администрации. Бездействие влечет за собой безнаказанность, и это отрицательно влияет на Организацию, ее миссию, моральный дух персонала и правосудие.

Группа также с удивлением узнала, что только приблизительно половина работников Организации Объединенных Наций имеют доступ к системе правосудия. Работающие по контракту сотрудники, консультанты, в числе прочих, не имеют доступа. Такое положение следует исправить. Многие конфликты на рабочем месте происходят между штатными сотрудниками и «внештатными» сотрудниками и их следует разрешать через посредство единого механизма. Арбитражная клаузула, включенная в контракты «внештатных» сотрудников, носит запретительный характер, особенно на местах, и влечет за собой большие расходы для обеих сторон в случае ссылки на нее. Эффективные средства защи-

ты должны предоставляться всем, кто работают в Организации Объединенных Наций или имеют с ней договорные отношения.

Ясно, что новая система правосудия требует больших затрат сил Организации, и в частности ее администрации. Решения все чаще оспариваются, и необходимо извлекать уроки из итогов этих разбирательств. Это должно привести к совершенствованию административной практики, соблюдению норм и политики и урегулированию споров на раннем этапе или, что еще лучше, предотвращению споров. Люди и управление конфликтами — это неотъемлемая часть современного менеджмента. Руководителей следует поощрять к позитивному реагированию на посреднические попытки. Обе стороны должны прежде всего ориентироваться на то, что согласованное решение лучше, чем длительные бюрократические препирательства. Урегулирование конфликтов касается продолжения трудовых отношений, а не победы.

Большое число дел, проходящих через систему правосудия, фактически касаются вопросов карьеры, а также толкования правил и процедур. Большинство из них следует избегать посредством лучше сформулированных письменных правил, более четких процедур и последовательной практики.

Другой вопрос, который обычно ведет к апелляциям, касается расследований. Расследования должны проводиться профессионалами, и необходимо вести обзор областей, где это не происходит.

Статистические данные свидетельствуют об увеличении числа дел за последние пять лет. Обзор также показал, что большое число сотрудников, особенно на местах, по-прежнему не осведомлены о системе правосудия. Поэтому слишком рано делать вывод о том, что ежегодное число дел стабилизировалось, и это является одним из оснований для того, чтобы уделять первоочередное внимание предотвращению споров и раннему урегулированию.

Группа провела анализ того, были ли достигнуты цели, установленные Генеральной Ассамблеей, когда она постановила «учредить новую, независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую адекватными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласующуюся с соответствующими нормами международного права и принципами соблюдения законности и надлежащими процессуальными нормами, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников».

Группа делает вывод о том, что эти цели были достигнуты в весьма значительной степени, но что дальнейшие улучшения возможны и необходимы, причем без привлечения крупных дополнительных ресурсов.

Что касается независимости, то Группа считает, что принцип судебной независимости нуждается в укреплении посредством более четкого определения статуса как сотрудников по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу в качестве адвокатов сотрудников, так и сотрудников по правовым вопросам, работающих в секретариатах. Судьи трибуналов должны официально участвовать в процессе отбора секретарей и сотрудников по правовым вопросам в секретариатах. Кроме того, трибуналы должны представлять свои годовые доклады непосредственно Генеральной Ассамблее и юридический статус судей следует еще более уточнить путем признания их как должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата, на которых распространяются их собственные условия службы.

Система правосудия стала более транспарентной, однако необходима большая информационно-разъяснительная работа для того, чтобы повысить осведомленность о системе всех сотрудников и сделать систему повсеместно доступной. Трибуналы должны быть более транспарентными, разбирательства в Трибунале по спорам должны быть более последовательными, а Апелляционный трибунал должен приводить больше более веских аргументов в своих решениях. Группа отмечает, что в настоящее время совершенствуется информационно-поисковая система по вопросам судебной практики Трибунала. Как указывалось выше, четко прописанные правила и процедуры, которые являются легко доступными, повышают степень транспарентности при принятии решений и, как следует надеяться, позволяют предотвращать споры. Обязательно нужно возобновить публикацию руководств с информацией об уроках, извлеченных из судебной практики.

Система является профессиональной почти на всех уровнях. Группа считает, что квалификация, требуемая от потенциальных судей, является слишком ограниченной, и предлагает добавить такой элемент, как знание прав человека и международного права, а также наличие практического опыта в сфере административного и уголовного правосудия. Судьи также должны быть хорошо знакомы со структурой, правилами и процедурами Организации до начала выполнения своих обязанностей. Для всех адвокатов, выступающих перед трибуналами, следует разработать единый кодекс поведения.

Система несколько более централизована, чем ранее. Например, омбудсменов и сотрудников Отдела юридической помощи персоналу можно найти в регионах, Трибунал по спорам заседает в трех местах. Однако Группа отмечает, что по-прежнему слишком много функций сосредоточено в Центральном учреждении, например Группа управленческой оценки и Управление по правовым вопросам в сфере дисциплинарных вопросов. Это следует исправить. Правосудие должно быть ближе к людям, в интересах которых оно отправляется, как с точки зрения физического присутствия его компонентов, так и более широкого доступа к координаторам, руководствам и ресурсам, среди прочего. Группа отмечает в целом отсутствие децентрализации, делегирования полномочий и расширения прав в отделениях и миссиях на местах. Это создает слишком много ненужных трений и ведет к отсутствию взаимопонимания с Центральными учреждениями.

Что касается соблюдения законности и надлежащих процессуальных норм, то Группа, во-первых, рекомендует, чтобы Трибунал по спорам в целях повышения степени последовательности изложил детальные положения, касающиеся процедуры либо в правилах процедуры, либо в практических директивах. Сотрудники должны защищаться от мести за то, что они выступают в роли свидетелей или подают апелляции.

Право на апелляцию является одним из главных основополагающих прав, однако им не следует злоупотреблять. Трибуналу по спорам не следует проявлять нерешительность при присуждении издержек для оплаты стороной, которая явно злоупотребляет разбирательством, или при прекращении производства по делу в суммарном порядке.

Группа делает вывод об отсутствии необходимости кардинальных корректировок. В некоторых областях (Группа управленческой оценки, Отдел юридической помощи персоналу и Апелляционный трибунал) ощущается нехватка ресурсов, и это следует исправить. Предложения Группы в этом отношении не являются чересчур обременительными. Вместе с тем предложения, касающиеся избежания споров и урегулирования на раннем этапе, должны сократить число дел, проходящих через формальную систему. С другой стороны, Группа не выявила области, в которых наблюдается избыток ресурсов.

Система правосудия играет свою роль в деле обеспечения достойных рабочих условий, что является общей целью, которую необходимо достичь, чтобы Организация могла выполнять свой мандат. Для этого необходимо принять ряд мер. Однако лишь несколько из них касаются непосредственно системы правосудия.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	7
II. Первые шесть лет функционирования новой системы внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций	10
III. Мнения заинтересованных сторон относительно функционирования системы правосудия	18
IV. Оценка и предложения относительно улучшения	37
A. Независимость	37
B. Транспарентность	44
C. Перевод на профессиональную основу	48
D. Децентрализация	49
E. Доступ к правосудию	52
F. Законность и надлежащие процессуальные нормы	54
G. Права и обязанности сотрудников и подотчетность как руководителей, так и сотрудников	62
H. Неформальная система	67
I. Формальная система	69
J. Взаимодействие между неформальной и формальной системами	93
K. Поиск причин споров и возможных решений, предотвращение и раннее разрешение споров	94
L. Обеспеченность адекватными ресурсами и экономичность системы	96
V. Рекомендации	97
Приложение	
Круг ведения	104

I. Введение

A. Назначение

1. 30 марта 2015 года Генеральный секретарь назначил следующих членов Группы для проведения промежуточной независимой оценки согласно пункту 10 резолюции 69/203 Генеральной Ассамблеи и пункту 12 резолюции 68/254 Ассамблеи: Хорхе Бофилл, Крис де Коокер, Боб Хеппл, Хина Джилани, Наванетхем Пиллэй и Леонид Скотников. Группа назначила Криса де Коокера своим координатором.

2. К сожалению, почти в середине процесса оценки Боб Хеппл был вынужден выйти из состава Группы по состоянию здоровья и вскоре после этого скончался. Группа признает его роль в выработке плана ее работы и его активное участие во многих беседах, а также в первых дискуссиях относительно наброска настоящего доклада.

3. Энн Макоме выполняла функции Секретаря Группы. Административную поддержку обеспечивал Беверли Медас.

B. Мандат

4. Группа была назначена для проведения промежуточной независимой оценки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Она была назначена после принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 69/203 от 18 декабря 2014 года, в которой Ассамблея подтвердила свое решение, содержащееся в резолюции 68/254, где говорилось о том, что промежуточная независимая оценка должна проводиться экономичным образом независимыми экспертами, включая экспертов, знакомых с внутренними механизмами разрешения трудовых споров.

5. Перед Группой была поставлена задача изучить систему отправления правосудия во всех ее аспектах с уделением особого внимания формальной системе и ее связи с неформальной системой, включая анализ того, является ли реализация целей и задач, поставленных перед этой системой в резолюции 61/261, принятой для создания новой системы отправления правосудия, эффективной и экономичной (см. резолюции 69/203, пункт 10, и 68/254, пункты 11 и 12).

6. В пункте 12 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея постановила, что «эта промежуточная оценка проводится с целью усовершенствования нынешней системы и что в рамках ее проведения следует рассмотреть, в частности, элементы, указанные в приложении II к докладу Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций (A/69/227) и в письме Председателя Шестого комитета по этому вопросу (A/C.5/69/10, приложение), и любые другие существенные вопросы, имеющие отношение к оценке, как то роль заинтересованных сторон системы отправления правосудия в подготовке соответствующих предложений». В пункте 13 Ассамблея просила Генерального секретаря «препроводить рекомендации группы экспертов наряду с ее итоговым докладом и своими замечаниями на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на основной части ее семьдесят первой сессии».

7. Круг ведения, установленный Генеральным секретарем и препровожденный Группе, включает в себя параметры и сферу охвата оценки, как они сформулированы Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях, упомянутых выше. Они изложены в приложении к настоящему докладу.

8. Принимая к сведению резолюции и круг ведения, Группа выражает свое понимание о том, что изучение системы отправления правосудия «во всех ее аспектах» сопряжено с глубоким пониманием каждого компонента системы; стандартов, которые являются релевантными для оценки функционирования этих компонентов, и процессов, которые увязывают эти компоненты в слаженную систему.

9. В целях выполнения в полном объеме своего мандата Группа изучила наиболее важные коренные причины жалоб, ведущих либо к разбирательству, либо к использованию неформальной системы урегулирования споров, в целях оценки масштабов, в которых управленческая практика затрагивает как рабочую нагрузку системы отправления правосудия, так и ее эффективность при достижении целей, с которыми была создана новая система.

10. Сфера охвата мандата требует изучения существенно важной судебной практики трибуналов для содействия формулированию выводов относительно их роли в разъяснении применимых правовых актов и правил Организации.

11. Коллегия особо осознает свою ответственность согласно мандату в отношении изучения аспекта подотчетности (см. резолюцию 61/261, пункт 4). Одним из ключевых элементов оценки является степень, в которой система поощряет подотчетность для обеспечения надлежащего уважения прав сотрудников при принятии всех административных решений, а также средства уменьшения числа споров путем совершенствования практики в сфере управления.

12. Группа понимает, что перед ней не ставится задача вносить предложения относительно перестройки архитектуры существующей системы. Поэтому она проводила обзор функционирования различных механизмов формальной и неформальной системы с учетом целей, с которыми они были созданы, и стандартов, которые они, как предполагается, должны поддерживать, и, в случае необходимости, выносила рекомендации относительно совершенствования функционирования этих механизмов, а также системы отправления правосудия в целом.

C. Методология

13. Группа начала свою работу в мае 2015 года. Она встречалась 4–12 мая, 8–19 июня, 2–10 июля, 27 июля — 6 августа и 26 августа — 4 сентября. Обмен мнениями, материалами и проектами осуществлялся по электронной почте.

14. В соответствии с приложением II к докладу Генерального секретаря (A/69/227) Группа рассмотрела соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи, доклады Генерального секретаря и Совета по внутреннему правосудию о системе отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, а также соответствующие разделы докладов и оценок, посвященных системе правосудия.

15. Группа провела консультации с многочисленными заинтересованными сторонами, такими как нынешние и бывшие сотрудники Организации Объединенных Наций, которые были либо задействованы в системе правосудия, либо пользовались ею; союзы и ассоциации персонала; руководство в Секретариате и фондах и программах, включая подразделения по управленческой оценке; юридические представители сотрудников и администрации, включая Отдел юридической помощи персоналу и Секцию административного права Управления людских ресурсов и их коллег в фондах и программах, Департаменте операций по поддержанию мира и Департаменте полевой поддержки; Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и другие следственные органы в фондах и программах; судьи, секретари и сотрудники по правовым вопросам Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций; Управление по вопросам отправления правосудия; Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников; адвокаты; Совет по внутреннему правосудию; и члены бывшей Группы по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций.

16. Эти консультации проводились на конфиденциальной основе и при том понимании, что источники не будут указываться. Они проводились либо в форме бесед с глазу на глаз, либо по видеосвязи и/или в формате телеконференций. Группа использовала видеосвязь и телеконференции для консультирования с сотрудниками в Афганистане, Камбодже, Индии, Ираке и Таиланде и в нескольких миротворческих операциях, с тем чтобы ознакомиться с их мнениями относительно функционирования системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, выяснить, выполняются ли задачи, предусмотренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 61/261. Члены Группы лично встречались с заинтересованными сторонами в Бени (Демократическая Республика Конго), Энтеббе (Уганда), Женеве, Гоме (Демократическая Республика Конго), Найроби, Нью-Йорке, Сантьяго, Гааге (Нидерланды) и Вене.

17. Группа получала информацию от соответствующих заинтересованных сторон, как спонтанно, так и по запросу, которая касалась общего руководства и функционирования системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций.

18. В мае в целях сбора максимального объема информации Группа для проведения промежуточной независимой оценки направила ширококвотное сообщение на внутреннюю сеть Организации Объединенных Наций, iSeek, веб-сайт для всех сотрудников, на которые отреагировали некоторые сотрудники. Группа также создала адрес электронной почты, доступной только ее членам и Секретарю. Десятки сотрудников отреагировали, направив свои комментарии и предложения. Группа провела общие собрания, некоторые в формате видеоконференции.

19. В соответствии с пунктом 23 доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/69/519), Группа предложила государствам-членам представить информацию относительно соответствующих передовых практических методов их национальных судебных органов для рассмотрения в рамках оценки.

20. И наконец, Группа на протяжении всей своей работы полагалась на знания и опыт членов в области международного публичного права, стандартов и

норм в области прав человека, национального и международного трудового права и правового урегулирования гражданской службы, а также систем урегулирования споров в других международных организациях.

II. Первые шесть лет функционирования новой системы внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций

21. Своими резолюциями 61/261, 62/228 и 63/253 Генеральная Ассамблея создала новую систему отправления правосудия для урегулирования трудовых споров между Организацией и ее сотрудниками. Система начала действовать 1 июля 2009 года.

A. Неформальная система

22. Следует помнить, что неформальное разрешение споров, и в частности институт Омбудсмана, существовало до создания новой системы правосудия. Например, в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) существовал посредник с 1993 года, который был переименован в Омбудсмана в 2009 году. В июне 2002 года была создана Канцелярия Общего омбудсмана для Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, которая заменила собой бывшую действующую на добровольных началах коллегия Омбудсмана и с 2006 года также обслуживала Детский фонд Организации Объединенных Наций. И наконец, в октябре 2002 года была создана Канцелярия Омбудсмана.

23. В 2009 году Генеральная Ассамблея решила создать единую, интегрированную и децентрализованную Канцелярию Омбудсмана для Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Она также постановила официально учредить Отдел посредничества, расположенный в Центральных учреждениях при этой Канцелярии. Таким образом, интегрированная Канцелярия состоит из: омбудсменов Организации Объединенных Наций, фондов, программ и УВКБ, а также Отдела посредничества. Обсуждения, посвященные пересмотренному кругу ведения Канцелярии, продолжаются. В настоящее время существуют семь региональных отделений: в Бангкоке, Энтеббе, Женеве, Гоме, Найроби, Сантьяго и Вене. Каждое отделение возглавляет региональный омбудсмен.

B. Формальная система

24. Однако самые важные изменения касались формальной части системы правосудия. Новая система заменила систему, состоявшую из органов коллегиального обзора (объединенные апелляционные советы, объединенные дисциплинарные советы и группы по рассмотрению жалоб на дискриминацию и других жалоб), которая консультировала Генерального секретаря до принятия окончательного решения. Окончательное решение могло быть оспорено в Ад-

министративном трибунале Организации Объединенных Наций, который состоял из внешних и независимых судей. Группа по реорганизации в 2006 году сочла (см. A/61/205, пункт 5), что:

отправление правосудия в Организации Объединенных Наций нельзя назвать ни профессиональным, ни независимым. Система отправления правосудия в ее нынешнем виде чрезвычайно громоздка, недостаточно обеспечена ресурсами, недействительна и, в конечном итоге, неэффективна. Она не отвечает многим основополагающим стандартам надлежащей процедуры, принятым в международных документах по правам человека.

25. Новая формальная система состоит из Группы управленческой оценки и двухуровневой судебной системы: Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и апелляционный судебный орган — Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.

26. Генеральная Ассамблея также постановила в своей резолюции 62/228 учредить Управление по вопросам отправления правосудия, состоящее из Канцелярии Директора-исполнителя Отдела юридической помощи персоналу, а также секретариатов трибуналов. Она также учредила Совет по внутреннему правосудию.

Группа управленческой оценки

27. Группа управленческой оценки начала функционировать с 1 июля 2009 года. Она заменила собой бывший процесс административного обзора. Ее мандат изложен во внутренней инструкции (ST/SGB/2010/9). Ее основная функция заключается в проведении беспристрастной и объективной оценки недисциплинарных административных решений, оспариваемых сотрудниками Секретариата (фонды и программы сохранили старую систему административного обзора).

28. Процесс оценки призван дать возможность руководству исправить ошибочные административные решения и наделить исполнительных глав средством привлечения руководителей к ответственности за их решения. Группа выносит рекомендации для поддержки, частичной поддержки, отмены или урегулирования оспариваемого решения. Окончательное решение принимается заместителем Генерального секретаря по вопросам управления.

29. По итогам процесса управленческой оценки могут также вырабатываться рекомендации относительно связанных с подотчетностью мер и стратегических вопросов. Кроме того, Группа обеспечивает обратную связь с руководителями на всех уровнях, индивидуально и коллективно, по поводу ее сообщений относительно системных вопросов и тенденций.

30. Группа также наделена правом предлагать меры для неформального урегулирования споров между сотрудниками и подразделениями-ответчиками, включая рекомендации о компенсации. В случае когда административное решение поддерживается, сотрудник получает письменный обоснованный ответ.

31. Правило 11.2(d) Правил о персонале предусматривает, что ответ Генерального секретаря, отражающий результаты управленческой оценки, сообщается сотруднику в письменном виде в течение 30 календарных дней после получения просьбы об управленческой оценке, если сотрудник работает в Нью-

Йорке, или 45 календарных дней в иным случаях. Действие этих сроков может приостанавливаться, когда усилия по неформальному урегулированию предпринимаются при поддержке Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников.

32. Группа, функционирующая в качестве отдельного подразделения в Департаменте по вопросам управления, состоит из начальника, четырех сотрудников по правовым вопросам и трех административных помощников. Дважды в год Группа отчитывается о своей деятельности. Заместитель Генерального секретаря по вопросам управления отправляет ее доклады всем руководителям департаментов и управлений, административным сотрудникам и начальникам административных канцелярий.

33. За период с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2014 года Группа получила 4874 просьбы о проведении оценки¹. Только в 2014 году была получена 1541 просьба, однако более половины из них касались двух групп, одна из которых представила аналогичные просьбы.

34. В 2014 году порядка 25 процентов решений, основанных на рекомендациях Группы, оспаривались в Трибунале по спорам, причем большинство из них касалось одной из двух вышеупомянутых групп. В 2013 году эта цифра составляла 13,6 процента.

Управление по вопросам отправления правосудия

35. Управление по вопросам отправления правосудия было учреждено Генеральной Ассамблеей согласно пункту 10 ее резолюции 62/228. Оно находится в Нью-Йорке. Оно состоит из Канцелярии Директора-исполнителя и Отдела юридической помощи персоналу, а также секретариатов Трибунала по спорам в трех точках и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. Канцелярия Директора-исполнителя состоит из Директора-исполнителя, Главного секретаря, специального помощника и административного помощника.

36. Организационная структура и круг ведения Управления излагаются во внутренней инструкции (ST/SGB/2010/3). В ней предусматривается, что Управление является независимым подразделением, ответственным за общую координацию деятельности в рамках формальной системы отправления правосудия и за содействие обеспечению ее справедливого, транспарентного и эффективного функционирования.

37. В связи с этим Управление оказывает основную, техническую и административную поддержку трибуналам через их секретариаты; оказывает сотрудникам и их представителям помощь в подаче требований и апелляций через Отдел юридической помощи персоналу; а также оказывает, в случае необходимости, помощь Совету по внутреннему правосудию. Директор-исполнитель подотчетен Генеральному секретарю по вопросам, касающимся работы Управления, и отвечает за управление и административное руководство Управлением и за обеспечение эффективности, транспарентности и подотчетности в работе

¹ С большим объемом информации и статистических данных в отношении Группы управленческой оценки, Отдела юридической помощи персоналу, трибуналов и Управления по вопросам отправления правосудия можно ознакомиться в ежегодном докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций, наиболее недавним из которых является A/70/187.

Управления, а также отвечает за управление людскими и финансовыми ресурсами Управления.

Директор-исполнитель

38. Директор-исполнитель консультирует Генерального секретаря по системным вопросам, касающимся отправления внутреннего правосудия, в том числе рекомендует изменения к положениям, правилам и другим административным документам, которые позволяют улучшить функционирование системы.

39. Он или она готовят доклады Генерального секретаря Генеральной Ассамблее по вопросам, касающимся отправления правосудия; поддерживают контакты, когда это уместно, по таким вопросам с другими подразделениями; а также представляют, по мере необходимости, Генерального секретаря на совещаниях по вопросам отправления правосудия с участием межправительственных органов, международных организаций и других структур.

40. И наконец, Директор-исполнитель отвечает за распространение информации, касающейся формальной системы отправления правосудия.

Отдел юридической помощи персоналу

41. Отдел юридической помощи персоналу был создан вместо Группы консультантов, которая состояла из добровольцев из числа сотрудников (см. резолюцию 62/228, пункт 13). Он приступил к своей работе 1 июля 2009 года. Отдел состоит из сотрудников по правовым вопросам категории специалистов, однако Генеральная Ассамблея призвала представителей персонала и Генерального секретаря разрабатывать стимулы для того, чтобы давать возможность персоналу и поощрять персонал продолжать участвовать в работе Отдела, в том числе путем назначения действующего на добровольных началах профессионального адвоката.

42. Для поддержки мандата Отдела юридической помощи персоналу Управление по вопросам отправления правосудия учредило целевой фонд добровольных взносов. В 2013 года Генеральная Ассамблея постановила, что финансирование Отдела юридической помощи персоналу будет на экспериментальной основе дополняться добровольными вычетами из заработной платы (см. резолюцию 68/254, пункт 33). Сотрудники имеют возможность отказаться от участия в этом плане. Показатели отказа варьируются в различных местах службы и организационных подразделениях, однако они являются значительными.

43. Организационная структура и круг ведения Отдела юридической помощи персоналу излагаются во внутренней инструкции (ST/SGB/2010/3). Он базируется в Центральных учреждениях и имеет по одному сотруднику по правовым вопросам в Аддис-Абебе, Бейруте, Женеве и Найроби.

44. Отдел юридической помощи персоналу возглавляет начальник, который, без ущерба для его или ее обязанности обеспечивать оказание юридической помощи сотрудникам на независимой и беспристрастной основе, подотчетен Директору-исполнителю Управления по вопросам отправления правосудия. Он/она отвечает за управление и обеспечение функционирования программы оказания юридической помощи сотрудникам в рамках системы внутреннего

правосудия, в том числе в связи с административными, дисциплинарными и апелляционными разбирательствами в трибуналах.

45. Сотрудники по правовым вопросам регулярно организуют презентации в своих соответствующих местах службы и других местах по вопросам системы правосудия, включая роль Отдела юридической помощи персоналу.

46. Сотрудники по правовым вопросам обязаны действовать в интересах своих клиентов. Их действия регулируются кодексом поведения. Они консультируют и, в случае необходимости, представляют своих клиентов в Группе управленческой оценки и/или трибуналах. Отдел юридической помощи персоналу активно занимается урегулированием споров, особенно в Группе.

47. С 1 июля 2009 года по 31 декабря 2014 года Отдел получил 4853 дела (включая объединенные дела). В почти 60 процентах дел Отдел давал краткие юридические консультации. Он оказывал юридическую помощь в Трибунале по спорам в 12 процентах дел и в Апелляционном трибунале в 3 процентах дел. В настоящее время порядка 25 процентов заявителей в Трибунале по спорам представлены Отделом и более 50 процентов представляют себя самостоятельно.

Секретариаты трибуналов

48. Главный секретарь подотчетен Директору-исполнителю Управления по вопросам отправления правосудия. Без ущерба для полномочий судей в отношении судебных вопросов он или она отвечают за надзор за деятельностью секретариатов трибуналов.

Секретари

49. Трибунал по спорам имеет три секретариата, по одному в каждой из своих точек. Каждый Секретариат возглавляет Секретарь, который в рамках полномочий Главного секретаря отвечает за управление и обеспечение надлежащего функционирования Отделения Трибунала в соответствующем месте службы.

50. Секретариат Апелляционного трибунала находится в Нью-Йорке. Его Секретарь имеет, в рамках полномочий Главного секретаря, функции, аналогичные функциям секретарей Трибунала по спорам.

Трибуналы

Трибунал по спорам

51. Статут Трибунала по спорам был принят Генеральной Ассамблеей в 2008 году в ее резолюции 63/253 и дополнен в ее резолюции 69/203. Он начал работать 1 июля 2009 года.

52. Трибунал находится в трех местах: Женева, Найроби и Нью-Йорк. В каждом месте существуют секретариат и зал судебных заседаний. В каждом месте находится постоянный судья и на временной основе судья *ad litem*. В Трибунале также работают двое занятых в половинном режиме судей, которые направляются в одно из этих мест с учетом рабочей нагрузки. Трибунал принял свой собственный Регламент, который был одобрен Генеральной Ассамблеей. Он выбирает своего Председателя из числа постоянных, занятых в полном режиме

судей сроком на один год. Как правило, дела в Трибунале рассматривает единоличный судья, однако Председатель Апелляционного трибунала по письменной просьбе Председателя Трибунала по спорам разрешил передать дело коллегии из трех судей Трибунала по спорам, когда это необходимо, в силу особой сложности или важности дела. Дела, переданные коллегии из трех судей, решаются большинством голосов.

53. Сотрудники, желающие обжаловать административное решение, должны подавать свои заявления в секретариат с учетом географического распределения. В настоящее время сотрудники, работающие в Европе и Азии (включая Тихоокеанский регион), должны подавать свои заявления в Женеве, сотрудники в Африке и на Аравийском полуострове (включая Ирак, Израиль, Иорданию, Ливан, Сирийскую Арабскую Республику и Государство Палестина) — в Найроби, сотрудники в Северной и Южной Америке и Карибском бассейне — в Нью-Йорке. Затем каждое дело передается соответствующему секретариату. Стороны могут ходатайствовать об изменении территориальной подсудности.

54. В Трибунале по спорам Генерального секретаря представляют Секция административного права Управления людских ресурсов или региональные отделения этой секции в Женеве, Найроби и Вене, или соответствующие фонды и программы в зависимости от обстоятельств. Секция представляет Организацию во всех дисциплинарных делах.

55. В рамках перехода от бывшей системы Трибунал по спорам также провел слушания и вынес решения по 169 делам, переданным из бывших объединенных апелляционных советов и объединенных дисциплинарных комитетов, и по 143 делам из Административного трибунала Организации Объединенных Наций.

56. С 1 июля 2009 года по 31 декабря 2014 года Трибунал по спорам получил 710 дел в Женеве, 532 — в Найроби и 594 — в Нью-Йорке. В течение первых пяти лет он получал в среднем чуть меньше 300 дел в год. В 2014 году число дел превысило 400. Он разобрал 1510 дел, вынес 1070 решений (370 — в Женеве, 323 — в Найроби и 377 — в Нью-Йорке). По состоянию на 31 декабря 2014 года рассмотрения ожидали в общей сложности 317 дел. По сравнению Административный трибунал Организации Объединенных Наций за почти 60 лет своего существования вынес 1499 решений. Трибунал по спорам издал 3834 постановлений. В среднем около 39 процентов заявлений были поданы женщинами. Следует напомнить, что общая доля женщин в составе всего персонала составляет 34,1 процента (см. A/69/292).

57. Большинство заявлений подавалось сотрудниками категории специалистов и выше и сотрудниками полевой службы, причем пик 63 процента пришелся на 2012 год. Эта цифра снизилась до 33 процентов в 2014 году. На сотрудников категории общего обслуживания приходилось в среднем чуть более 20 процентов заявлений в первые четыре года, однако это число выросло до 31 процента в 2013 году и до 40 процентов в 2014 году. Следует напомнить, что 64 процента сотрудников работают на должностях категории общего обслуживания. Наибольшее число дел касается связанных с назначениями вопросов, за которыми следуют вопросы, касающиеся пособий и выплат.

Апелляционный трибунал

58. Статут Апелляционного трибунала был принят Генеральной Ассамблеей в 2008 году в ее резолюции 63/253 и дополнен резолюциями 66/237 и 69/203. Он начал работать 1 июля 2009 года и вынес свое первое решение в 2010 году.

59. Апелляционный трибунал состоит из семи судей и базируется в Нью-Йорке, однако он может проводить сессии в Женеве и Найроби в зависимости от своей рабочей нагрузки. Апелляционный трибунал провел свою первую сессию в 2010 году. В настоящее время он проводит три двухнедельные сессии в год — две в Нью-Йорке и одну летнюю сессию в Женеве. Итоги рассмотрения дел публично объявляются в конце каждой сессии, однако полный текст решений издается позднее по прошествии порядка шести недель после сессии. Секретариат создан в Нью-Йорке.

60. Апелляционный трибунал принял свой собственный Регламент. Его Бюро, избираемое ежегодно, состоит из Председателя и двух заместителей Председателя.

61. Как правило, дела в Апелляционном трибунале рассматриваются коллегией в составе трех судей и решаются большинством голосов. Когда Председатель или любые два судьи, участвующие в рассмотрении конкретного дела, считают, что в связи с данным делом возникает серьезный вопрос права, они могут в любое время до вынесения решения передать это дело на рассмотрение трибунала полного состава. Кворум в таких делах составляет пять судей.

62. В компетенцию Апелляционного трибунала входит рассмотрение и разрешение дел по апелляциям, которые поданы на решения, вынесенные Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций и Трибуналом по спорам Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций по оказанию помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)², и в которых утверждается, что соответствующий Трибунал:

- a) вышел за рамки своей юрисдикции или компетенции;
- b) не осуществил юрисдикцию, которой он облечен;
- c) допустил ошибку по вопросу права;
- d) допустил процессуальную ошибку, которая сказалась на решении по делу; или
- e) допустил ошибку по вопросу факта, которая привела к явно необоснованному решению.

63. Во-вторых, в компетенцию Апелляционного трибунала входят также рассмотрение и разрешение дел по апелляциям на решения Постоянного комитета, действующего от имени Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций. Кроме того, в его компетенцию входят рассмотрение и разрешение дел по заявлениям, поданным против учре-

² БАПОР имеет свой собственный Трибунал по спорам, который создан по примеру Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, однако не является его частью. Он стал функционировать 1 июня 2011 года. Он обслуживает около 30 000 сотрудников. До 31 декабря 2014 года у него было 356 дел, включая 162 дела, ожидавшие рассмотрения на 1 июня 2011 года. Он вынес 177 решений, 47 из которых были обжалованы.

ждения, организации или органа, если было заключено специальное соглашение между соответствующим учреждением, организацией или органом и Генеральным секретарем о признании условий, касающихся юрисдикции Трибунала. Такое специальное соглашение может быть заключено только, если учреждение, организация или орган используют нейтральный процесс рассмотрения по первой инстанции, который предусматривает наличие письменного протокола и письменного решения с указанием мотивов, фактов и права. До настоящего времени такое соглашение заключили следующие учреждения: Международная организация гражданской авиации, Международный Суд, Международная морская организация, Международный орган по морскому дну и Международный трибунал по морскому праву.

64. На уровне Апелляционного трибунала Генерального секретаря представляет Управление по правовым вопросам. БАПОР и учреждения представляют себя самостоятельно.

65. По состоянию на 31 декабря 2014 года Апелляционный трибунал получил 686 дел и разобрал 585 из них. Он вынес почти 500 решений и немного более 200 постановлений. Он провел 21 слушание.

66. Как заявители, так и ответчики могут подавать апелляции. Что касается апелляций на решения Трибунала по спорам, то 422 апелляции касались 408 решений. Из этих 422 дел 267 апелляций были поданы сотрудниками. Из них 23 были закрыты в административном порядке или отозваны. Из оставшихся 244 апелляций сотрудники успешно, полностью или частично, выиграли 51 дело и проиграли 193. Генеральный секретарь подал 155 апелляций, 3 из которых были закрыты в административном порядке или отозваны. Из оставшихся 152 апелляций Генеральный секретарь выиграл, полностью или частично, 104 дела и проиграл 48 дел³.

67. Как представляется, показатель рабочей нагрузки Апелляционного трибунала является довольно стабильным и составляет порядка 140 дел в год. Однако следует отметить, что в 2014 году количество промежуточных ходатайств увеличилось и достигло 84.

Совет по внутреннему правосудию

68. В целях дальнейшего обеспечения независимости, профессионализма и подотчетности в системе отправления правосудия Генеральная Ассамблея постановила в своей резолюции 62/228 учредить к 1 марта 2008 года Совет по внутреннему правосудию в составе пяти членов, включая одного представителя персонала, одного представителя администрации и двух видных внешних юристов — одного, выдвигаемого персоналом, а другого — администрацией, — под председательством видного юриста, выбираемого консенсусом четырьмя другими членами.

69. Генеральная Ассамблея постановила, что Совет по внутреннему правосудию будет выполнять следующие задачи:

³ В 2013 году 50 процентов апелляций подали сотрудники и 50 процентов — Генеральный секретарь; в 2014 году 65 процентов апелляций были поданы сотрудниками, а 35 процентов — Генеральным секретарем.

а) взаимодействовать с Управлением людских ресурсов по вопросам, связанным с подбором подходящих кандидатов на должности судей, включая проведение, при необходимости, собеседований;

б) высказывать свои мнения и давать рекомендации Генеральной Ассамблее по двум или трем кандидатам на каждую вакантную должность в составе трибуналов с должным учетом принципа географического распределения;

с) разработать проект кодекса поведения для судей для представления на рассмотрение Генеральной Ассамблее;

д) высказывать свои мнения в отношении внедрения системы отправления правосудия Генеральной Ассамблее.

70. И наконец, она постановила, что Управление по вопросам отправления правосудия будет оказывать содействие Совету в надлежащем порядке.

71. В дополнение к этому общему мандату Совет выполнял широкий круг конкретных задач по просьбе Генеральной Ассамблеи.

72. Совет ежегодно представляет доклады Генеральной Ассамблее. К этим докладом прилагаются мнения судей трибуналов.

III. Мнения заинтересованных сторон относительно функционирования системы правосудия

73. Группа провела девять консультационных сессий в местах службы в Нью-Йорке, Вене, Гааге, Сантьяго, Женеве, Энтеббе, Гоме и Бени (оба места службы для персонала Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК)) и Найроби, во время которых были проведены 124 консультационных заседания, в том числе в формате видеоконференций и телеконференций, при участии широкого круга действующих лиц, задействованных как в формальной, так и неформальной системах отправления правосудия в Секретариате, фондах и программах, представителей персонала, администрации и других соответствующих отделений.

74. На протяжении всего консультационного процесса до сведения Группы доводился широкий круг различных и порой вступающих в противоречие друг с другом мнений относительно функционирования системы в целом, а также предложения относительно улучшений. Эти мнения и соображения проанализированы с учетом конкретных целей и элементов системы.

Общее функционирование системы правосудия

75. В общем было отмечено широкое согласие относительно того, что новая система представляет собой улучшение по сравнению со своей предшественницей. Многие заинтересованные стороны охарактеризовали ее как более рациональную и профессиональную. Другие отметили, что она повысила степень управленческой подотчетности, расширила права и возможности сотрудников в плане поиска средств правовой защиты и устранения их озабоченностей. Однако было общепризнано, что система по-прежнему эволюционирует и что в некоторых областях ее функционирование может быть улучшено.

76. Находящиеся на другом конце этого спектра некоторые заинтересованные стороны выразили отличное мнение относительно воздействия новой системы в целом. Некоторые сотрудники выразили недоверие к системе, утверждая, что она неспособна беспристрастно и эффективно отправлять правосудие, поскольку она «контролируется администрацией». Они выразили неудовлетворение по поводу того, что они воспринимают в качестве отказа администрации выполнять решения трибуналов, маленьких сумм присуждаемых компенсаций, отсутствия защиты от мести и отказа администрации принимать меры против руководителей, которые действовали, вопиюще нарушая правила и положения Организации Объединенных Наций. Одна заинтересованная сторона предложила, чтобы сотрудники, которые не удовлетворены решениями внутренней системы правосудия, должны иметь возможность обращения к апелляционным механизмам в странах пребывания согласно местному законодательству.

77. Некоторые руководители также заявили о недоверии к системе, в которой, по их мнению, наблюдается уклон в пользу сотрудников. Они утверждали, что новая система крайне отрицательно влияла на их работу, поскольку они опасаются быть втянутыми в судебные тяжбы в Трибунале с сотрудниками-судьями за принятие мер в отношении не справляющихся с работой сотрудников. Несколько руководителей высказали идею о том, что система стала слишком «бюрократической» и что она способствует созданию культуры сутяжничества.

78. Многие заинтересованные стороны отметили, что система неизбежно потерпит крах, если не будут устранены коренные причины конфликтов на рабочих местах и тяжб.

Независимость

79. Независимость трибуналов и представление об их независимости многие охарактеризовали как одну из ключевых озабоченностей. Некоторые заинтересованные стороны выразили мнение о том, что из-за нынешней организации и структуры системы отправления правосудия, включая административное управление трибуналами и секретариатами, создается впечатление о том, что трибуналы находятся под непосредственной властью администрации. Совместное размещение трибуналов и секретариатов на одном и том же этаже с Управлением по вопросам отправления правосудия в Нью-Йорке было обозначено как особо проблематичное. Группа узнала, что в одном случае жалоба на судью и представленные в порядке обратной связи соображения относительно некоторых решений были по ошибке направлены судьям через Директора-исполнителя Управления.

80. Установленная ставка вознаграждения судей на уровне сотрудников «Д-2» также была сочтена как способствующая формированию этого представления, поскольку это «ранжирование» в рамках системы кадровой классификации Организации Объединенных Наций, как представляется, ставит судей в «нижестоящее» положение по отношению к старшим сотрудникам в Секретариате, таким как помощники Генерального секретаря и заместители Генерального секретаря.

81. Кроме того, система судей *ad litem*, контракты которых продляются на годовой основе, также была сочтена вредной для судебной независимости. Хотя эти судьи назначаются на первоначальный период в один год в целях устрани-

ния отставания, сложившегося в рамках старой системы, их продлевали на годичной основе, тогда как было ясно, что они необходимы на больший срок. Заинтересованные стороны выразили мнение о том, что гарантирование занятости судей является жизненно важным для обеспечения независимости системы.

82. Тот факт, что трибуналы отчитываются перед Генеральной Ассамблеей через посредство Совета по внутреннему правосудию, также был сочтен как подрывающий и ограничивающий их независимость. Некоторые заинтересованные стороны сочли аномальным положение, когда судьи не имеют прямого доступа при представлении докладов Ассамблее, в то время как администрация (исполнительная власть) имеет полный и неограниченный доступ. Они рекомендовали создать открытый и «не подвергающийся цензуре» канал для докладов трибуналов Ассамблее.

83. Признавая важную роль Генеральной Ассамблеи в качестве директивного органа Организации Объединенных Наций, ответственного за промульгирование статутов, регулирующих деятельность трибуналов, некоторые заинтересованные стороны выразили мнение о том, что недавние поправки в статуты трибуналов представляют собой попытки ограничить или поставить под контроль власть трибуналов. Они отметили, что недавняя поправка в Статут, требующая представления доказательств для покрытия морального ущерба, была внесена в качестве реакции на решение по делу *Адемагича* и др. (UNDT/2012/131).

84. Помимо трибуналов заинтересованные стороны также указали на другие элементы системы отправления правосудия, на функционировании которых сказывается отсутствие независимости. В частности, передача Отдела юридической помощи персоналу в ведение Директора-исполнителя Управления по вопросам отправления правосудия, которое является неотъемлемой частью администрации, по мнению некоторых сторон, является препятствием для независимого осуществления его функций. Некоторые сотрудники воспринимают Отдел юридической помощи персоналу как часть администрации, поскольку ее юристы являются сотрудниками Организации и зависят от Генерального секретаря, и в качестве примера привели дело, когда юрист из Отдела был представлен в Трибунале адвокатом ответчика (см. UNDT/2013/044).

85. Многие заинтересованные стороны также выразили мнение о том, что включение Группы управленческой оценки в структуру Департамента по вопросам управления подрывает независимое и беспристрастное функционирование Группы. Они выразили мнение о том, что Группа, которой поручено проводить беспристрастную и объективную оценку административных решений, оспариваемых сотрудниками, должна не только быть беспристрастной, но и считаться таковой, и что ей необходима определенная независимость в целях эффективного и действенного функционирования.

Транспарентность

86. Признавая, что нынешняя система правосудия более транспарентна, чем ее предшественница, некоторые заинтересованные стороны указали области, где имеются возможности для улучшений. Группа выслушала озабоченности нескольких заинтересованных сторон относительно функционирования информационно-поисковой системы, которая, по их мнению, устарела, сложна для использования и неточна. Они отметили, что эти недостатки подрывают

доступ к материалам судебной практики и научным материалам. Было предложено издавать решения трибуналов как официальные документы и размещать их в Системе официальной документации, как это имело место в случае с решениями их предшественника — Административного трибунала Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить их легкодоступность.

87. Заинтересованные стороны отметили, что хотя трибуналы проводят открытые слушания, их работа мало видима, и что прилагаются незначительные усилия для того, чтобы персонал был осведомлен о слушаниях. Например, Группа была проинформирована о том, что в одном месте службы администрация пыталась воспрепятствовать распространению информации о системе, противодействуя тому, чтобы сотрудники посещали судебные слушания.

88. Некоторые заинтересованные стороны также выразили озабоченность по поводу того, что по их мнению является отсутствием транспарентности в проводимом Группой управленческой оценки процессе обзора. Они указали, что Группа не делится документами, связанными с ее решениями, с сотрудниками, что создает трудности для сотрудников и их юридических представителей в плане оценки того, имеют ли их дела разумные шансы на успех. Кроме того, утверждалось, что в связанных с управленческой оценкой решениях учреждений, фондов и программ отсутствует аргументация. Некоторые предложили, чтобы решения Группы предавались гласности.

89. Хотя была выражена широкая поддержка проводимой Отделом юридической помощи персоналу работы, некоторые сотрудники сочли, что отсутствие четких критериев для приема или отклонения дел Отделом является признаком отсутствия транспарентности. Они указали, что многие заявления, не принятые Отделом, впоследствии были удовлетворены в трибуналах, после того как ими занялись частные адвокаты.

90. Другой вопрос, поднятый в связи с транспарентностью, заключается в нежелании администрации предоставлять сотрудникам соответствующую информацию, необходимую для возбуждения их дел. Группа была информирована о том, что значительное большинство просьб сотрудников о предоставлении такой информации было отклонено администрацией и что представляющие сотрудников адвокаты часто вынуждены добиваться вынесения юридического постановления, с тем чтобы провести оценку состояния рассматриваемых ими дел. Заинтересованные стороны рекомендовали, чтобы Генеральный секретарь создал механизм, посредством которого сотрудники могли бы иметь свободный доступ к информации от администрации, которая не классифицируется в качестве конфиденциальной.

Профессионализм

91. Заинтересованные стороны в общем согласились, что по сравнению со старой новая система является более профессиональной. Они выразили удовлетворение по поводу перевода на профессиональную основу судейского корпуса, но указали, что подход судей различается в различных местах. От судей Группа узнала, что они признают эти трудности и работают над согласованием своего подхода.

92. По мнению некоторых заинтересованных сторон, хотя судейский корпус был переведен на профессиональную основу, уровень еще недостаточен. Со-

общалось, что поведение адвокатов в трибуналах ниже требуемого стандарта. Группа была информирована о случаях, когда адвокат ответчика скрывал от суда имеющую отношение к слушанию информацию или отказывался оказывать помощь непредставленным адвокатам и тяжущимся сторонам. Заинтересованные стороны предложили разработать кодекс поведения для всех адвокатов, выступающих в трибуналах. Однако не все заинтересованные стороны разделяли это мнение; некоторые адвокаты, с которыми беседовала Группа, выдвигали аргумент о том, что они уже связаны кодексами поведения, разработанными их национальными судебными системами.

93. Большое число заинтересованных сторон настоятельно рекомендовали, чтобы Группа рассмотрела вопрос о расследовании случаев ненадлежащего поведения и притеснений. Хотя Группа не является непосредственной частью системы правосудия, она узнала от многочисленных заинтересованных сторон о том, что нынешняя система проведения расследований случаев ненадлежащего поведения не отвечает стандартам доказывания, установленным трибуналом. Согласно нынешней системе, созданной в соответствии с Бюллетенем Генерального секретаря о запрещении дискриминации, притеснений, включая сексуальные домогательства, и злоупотребления властью (ST/SGB/2008/5) и административной инструкцией о дисциплинарных мерах и процедурах (ST/AI/371 and Amend.1), некоторые расследования проводятся сотрудниками, которые прошли определенную ограниченную подготовку, организованную УСВН. Группа была информирована о том, что качество большинства расследований является низким и что выводы расследований зачастую ошибочны и впоследствии отклоняются трибуналами. Это приводило ко многим ситуациям, когда Организация не могла возбуждать дисциплинарное производство в отношении сотрудников, которые предположительно совершили явные нарушения, из-за чего формировалось представление о безнаказанности. Заинтересованные стороны настоятельно рекомендовали, чтобы вся следственная процедура была пересмотрена и чтобы УСВН проводила все расследования утверждений о ненадлежащем поведении.

Децентрализация

94. Несколько заинтересованных сторон выразили мнение о том, что система имеет чересчур «нью-йоркскую ориентацию» и что необходима дальнейшая децентрализация, особенно со стороны администрации. Они указали, что, хотя трибуналы находятся в Женеве, Нью-Йорке и Найроби, другие чрезвычайно важные элементы системы, такие как Группа управленческой оценки, сосредоточены в Нью-Йорке, что сказывается на эффективном функционировании системы в целом.

95. Группа была информирована о том, что защита в значительном большинстве дел осуществляется в Нью-Йорке, где базируется большое число адвокатов ответчика. Во многих случаях ответчик решает воспользоваться услугами адвокатов, базирующихся в Нью-Йорке, для участия в защите дел, разбираемых в Трибунале по спорам в Найроби, и других дел, касающихся заявителей, находящихся в Бангкоке. Эта практика создает большие трудности при составлении графика слушаний и приводит к задержкам из-за соответствующей разницы во времени.

96. Отсутствие децентрализации со стороны администрации также затрагивает другие аспекты системы. Группа узнала о делах, когда переговоры о неформальном урегулировании в местах службы вне Нью-Йорка проводились или полностью провалились после того, как было достигнуто соглашение, из-за того, что все решения, касающиеся утверждения решений об урегулировании, принимались в Нью-Йорке.

97. Заинтересованные стороны также высказали идею о возможной целесообразности того, чтобы трибуналы и секретариаты были более мобильными и проводили слушания на местах. Хотя отделение Трибунала по спорам в Найроби провело слушание в Киншасе, как представляется, эта практика редка. Например, Апелляционный трибунал не провел ни одной сессии в Африке.

98. Группа была также информирована о том, что юристы Отдела юридической помощи персоналу сталкивались с большими трудностями, представляя заявителей в местах, где отсутствует отделение Трибунала по спорам, из-за нехватки средств на поездки. Хотя они могли использовать аппаратуру для проведения телеконференций и видеоконференций, существуют ограничения относительно того, что может быть достигнуто при дистанционном консультировании со своими клиентами.

Доступ к правосудию

99. В соответствии с соображениями Совета по внутреннему правосудию, содержащимися в его самом последнем докладе (A/70/188, пункт 33), Группа узнала от нескольких заинтересованных сторон во время поездки на места в Энтеббе и два вышеупомянутые места службы персонала МООНСДРК о том, что некоторые сотрудники в системе вообще не знают о том, что внутренняя система правосудия существует, и о том, как они могут воспользоваться ею. Это было подтверждено сотрудниками во время общих собраний и сотрудниками Отдела юридической помощи персоналу, которые проводили информационно-разъяснительные миссии в отдаленных местах.

100. Многие заинтересованные настоятельно рекомендовали прилагать больше информационно-разъяснительных усилий для информирования сотрудников о системе. Группа была информирована о том, что Управление по вопросам отправления правосудия проводило информационно-разъяснительные мероприятия, однако эта практика была прервана из-за отсутствия средств. Группа узнала, что сотрудники Отдела юридической помощи персоналу проводят информационно-разъяснительные мероприятия в полевых миссиях за счет финансовых средств от миротворческих операций. Хотя отсутствие осведомленности о системе более сильно ощущается в отдаленных районах, информированность о существовании различных механизмов системы и отделений, где сотрудники могут искать помощь, была также удивительно ограниченной в Найроби, Женеве и Нью-Йорке.

101. Заинтересованные стороны также указали на сложные проблемы, связанные с использованием Системы судебного делопроизводства, как препятствие для доступа к правосудию. По их мнению, недостатки в системе серьезно ограничивают доступ к ней в отдаленных местах службы, где доступ к сети Интернет ограничен. Помимо технологических сложностей, лингвистические барьеры и сложность системы создают большие трудности и препятствуют

эффективному доступу к системе. Заинтересованные стороны призвали к модернизации системы для решения этой проблемы.

102. Значительное число заинтересованных сторон выразило озабоченность относительно отсутствия доступа к системе стажеров, консультантов и внештатного персонала. Они указали на то, что многие отделения и миссии полагаются на услуги большого числа добровольцев, подрядчиков и консультантов. Группа была информирована о том, что эти категории сотрудников не всегда могут использовать арбитражную клаузулу, поскольку это невыгодно для мелких подрядчиков. Они подчеркнули необходимость того, чтобы Организация обеспечивала эффективные средства защиты для всех своих сотрудников. По их мнению, нынешняя ситуация, когда избирательная защита обеспечивается некоторым сотрудникам и не предоставляется другим, подрывает доверие к системе.

103. Кроме того, в качестве факторов, затрагивающих доступ к правосудию, указывались страх мести и запугивание. Группа получила информацию о широко распространенном страхе мести и негативных последствиях для сотрудников в связи с использованием ими системы. Несколько пользователей системы поделились опытом и указали на то, что их не поощряли к использованию этой системы и что они становились жертвами мести со стороны руководителей за то, что пытались получить правовую защиту.

Законность, надлежащие процессуальные нормы и подотчетность

Законность и надлежащие процессуальные нормы

104. Заинтересованные стороны согласились с тем, что в общем новая система дает сотрудникам возможность добиваться соблюдения их прав, однако выразили озабоченность по поводу того, что сопротивление со стороны администрации в плане признания полномочий и решений трибуналов несет в себе угрозу подрыва законности в Организации. Группа была информирована о конкретных случаях, когда администрация отказывалась выполнять или не выполняла постановления, включая постановления о восстановлении на работе и приостановлении действия мер, подрывая тем самым общее доверие к способности системы гарантировать права сотрудников.

105. Некоторые заинтересованные стороны выразили озабоченность по поводу того, что ограничительное толкование юрисдикции трибуналов и узкое толкование того, что представляет собой административное решение, приводят к тому, что сотрудникам отказывается в эффективных средствах правовой защиты. Они утверждали, что трибуналы должны иметь право рассматривать вопрос о легитимности Правил и Положений о персонале Организации Объединенных Наций, а также решений Комиссии по международной гражданской службе и определять их соответствие международным нормам. Одно из недавних решений Апелляционного трибунала об исключении решений Управления по вопросам этики из сферы охвата административного обзора было сочтено многими как посягательство на законность, поскольку оно по существу лишает всех средств правовой защиты сотрудников, которые утверждают о том, что они подверглись мести или что им было отказано в защите (см. *Wasserstrom*, 2014-UNAT-457).

106. Другая озабоченность, указанная заинтересованными сторонами, касается отсутствия защиты от мести. Заинтересованные стороны подчеркнули необходимость того, чтобы организация обеспечивала поддержку и защиту всех сотрудников, включая тех, кто сообщает о ненадлежащем поведении или выступает в качестве свидетелей. Это, как они указали, является особо важным, поскольку сотрудники обязаны сообщать о каких-либо нарушениях правил и положений Организации должностным лицам, в обязанности которых входит принятие надлежащих мер. Группа была информирована о случаях, когда меры по защите свидетелей, назначенные судьей, были проигнорированы или нарушены администрацией. Некоторые сотрудники выразили озабоченность по поводу того, что в ряде случаев сотрудники, которые «выиграли» дела в Трибунале или достигли соглашения об урегулировании с администрацией, впоследствии потеряли свою работу, когда их контракты были прекращены под предлогом отсутствия средств, реорганизации или упразднения должности.

Надлежащие процессуальные нормы

107. Группа также узнала от различных заинтересованных сторон о том, что трибуналы проявляют чрезмерную строгость при продлении сроков для подачи заявлений о возбуждении дел. Они утверждали, что такая жесткость приводила к отклонению обоснованных дел и препятствовала реализации прав сотрудников, которые стремились добиться правовой защиты в трибуналах.

108. Заинтересованные стороны отметили, что чрезмерное число дел отклоняется трибуналами на основании требований приемлемости из-за пробелов в правилах и положениях. Согласно правилу 11.2(b) «от сотрудника, желающего формально обжаловать административное решение, принятое по рекомендации технических органов, определяемых Генеральным секретарем, подавать просьбу об управленческой оценке не требуется». Хотя Генеральный секретарь не определил органы, которые он считает техническими, сотрудники обычно информируются о том, что решения различных органов не являются приемлемыми для Группы управленческой оценки, поскольку они не представляют собой административные решения.

Подотчетность

109. Значительное число заинтересованных сторон указало, что подотчетность является одним из ключевых вопросов, вызывающих озабоченность. Согласно статье 10(8) своего Статута, Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций «может передавать соответствующие дела Генеральному секретарю или административным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций на предмет принятия возможных мер для обеспечения подотчетности». Бытует широко распространенное мнение о том, что система передач для целей обеспечения подотчетности не функционирует хорошо. Многие заинтересованные стороны открыто осудили неспособность Организации принимать меры в отношении руководителей, дела которых были переданы Генеральному секретарю на предмет обеспечения подотчетности. По их мнению, такой отказ применять санкции против руководителей даже в том случае, когда их поведение повлекло за собой финансовые потери для Организации, означает отсутствие каких-либо дистимулирующих факторов для принятия непродуманных решений. Они призвали усилить связанную с подотчет-

ностью функцию, с тем чтобы в Организации были произведены преобразования.

110. До сведения Группы были доведены примеры, когда существенные потери были понесены в результате действия или бездействия руководителя, однако никакие расследования не проводились. Некоторые заинтересованные стороны вышли с предложением о том, что в качестве одного из сдерживающих факторов следует установить финансовую ответственность руководителей, действия которых нанесли материальный ущерб Организации. Однако другие заинтересованные стороны выразили озабоченность по поводу того, что, если будет обеспечиваться соблюдение требования о строгой ответственности, руководители при принятии своих решений будут стараться уклониться от материальной ответственности, а не руководствоваться оперативными требованиями первостепенной важности.

111. Группа была информирована о том, что Генеральный секретарь создал специальную группу для рассмотрения вопроса о передаче дел на предмет установления ответственности и вынесения рекомендаций относительно надлежащих мер. Однако многие заинтересованные стороны указали на наличие информационного пробела и отсутствие обратной связи с трибуналами или сотрудниками относительно мер, принятых в отношении соответствующих руководителей.

112. Другая группа заинтересованных сторон поставила вопрос относительно применения механизма передачи в целом. По их мнению, трибуналы использовали этот механизм самым широким возможным образом, и он трансформировался в процесс привлечения к «уголовной» ответственности. Они выразили мнение о том, что некоторые передачи были произведены ненадлежащим образом и нанесли ущерб репутации некоторых руководителей и сотрудников, особенно в связи с тем, что руководителям и сотрудникам, поименованным в передачах, не было предоставлено возможности защищать принятые ими решения. Они предложили создать механизм для изъятия из личного дела соответствующих материалов, когда Организация выигрывает дело, с тем чтобы защитить сотрудников, с которых были сняты обвинения о ненадлежащем поведении. Они также выразили мнение о том, что руководителям, дела которых были переданы на предмет обеспечения подотчетности, должна быть предоставлена возможность защищаться.

113. Во время своей поездки на места руководители рассказали Группе о своем сильном недовольстве по поводу того, что из-за сложности дисциплинарного процесса они не могут принимать меры в отношении сотрудников, совершивших серьезные правонарушения. Они выразили мнение о том, что бремя доказывания, установленное трибуналами, т.е. требование о том, чтобы доказательства были «четкими и убедительными», является слишком обременительным. Они подчеркнули, что из-за задержек в расследовании дисциплинарных дел складывается впечатление о безнаказанности на местах и создается большая угроза подрыва репутации Организации. Они призвали применять сбалансированный подход, который защищал бы сотрудников, гарантируя при этом способность Организации привлекать сотрудников к ответственности за серьезные нарушения.

Неформальная система

114. Оценка Группы была нацелена на взаимодействие между формальной и неформальными системами. Заинтересованные стороны видят важную роль неформальной системы в общей системе правосудия. Было достигнуто широкое согласие о том, что Организации Объединенных Наций следует содействовать предупреждению конфликтов и неформальному посредничеству. Группа была информирована о текущих усилиях, направленных на содействие неформальному урегулированию посредством передач дел трибуналами, а также отсылки сотрудников к неформальной системе различными подразделениями, включая Отдел юридической помощи персоналу, Группу управленческой поддержки и адвокатов персонала. Несколько заинтересованных сторон, включая ГУО, подтвердили, что они передавали дела Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников и что это приносило позитивные результаты. В таких случаях Канцелярия старается обеспечить достаточно времени, а при необходимости — добиться продления сроков, чтобы процесс неформального урегулирования мог быть продолжен.

115. Группа была также информирована о заметной повышательной тенденции к урегулированию споров благодаря упредительному судебному вмешательству и что трибуналы все чаще возвращают дела для урегулирования на основе посредничества и неформального разрешения в рамках судебного делопроизводства.

116. Во время своих поездок на места Группа узнала, что руководители высоко ценят роль Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников. В одном месте службы вне Нью-Йорка руководители информировали Группу о том, что они предотвратили 50 процентов возможных спорных дел благодаря обращению к неформальной системе. Они объясняли свой успех участием руководства на самом высоком уровне и сотрудничеством с Канцелярией в целях выявления проблем на раннем этапе.

117. Заинтересованные стороны также выявили некоторые сложные проблемы, с которыми они столкнулись при взаимодействии между неформальной и формальной системами и призвали расширить связи между ними. Одна из указанных ключевых проблем связана с обменом информацией между обеими системами и тем, что, по мнению заинтересованных сторон, является «раздробленностью» системы. Группа была информирована о том, что отказ обмениваться информацией со стороны Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников относительно хода рассмотрения некоторых дел в силу соображений конфиденциальности вызвал задержки с производством по ним.

118. В других случаях задержки со стороны Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников в достижении неформального урегулирования привели к тому, что сроки для возбуждения дел истекли. Заинтересованные стороны предложили, чтобы временной период для подачи заявления в Группу управленческой оценки был продлен, когда стороны участвуют в процессе неформального урегулирования. Группа была информирована о том, что в настоящее время Группа управленческой оценки и канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников при поддержке со стороны Отдела юридической помощи персоналу разрабатывают рабочие рамки для урегулирования вопроса о продлении сроков во время предпринима-

емых усилий, направленных на неформальное урегулирование как до, так и во время управленческой оценки до принятия официальной административной инструкции относительно продления сроков согласно правилам 11.2(c) и (d) Правил о персонале.

119. Вторая сложная проблема касается обеспечения соблюдения решений о неформальном урегулировании. Заинтересованные стороны привели примеры, когда администрация не соблюдала достигнутые после длительных переговоров в рамках посредничества соглашения, подрывая тем самым неформальную систему. В некоторых случаях администрация утверждала, что лицо, которое вело переговоры об урегулировании от имени организации, не имело полномочий на это в первую очередь.

120. Несколько заинтересованных стороны выразили мнение о том, что рекомендации Канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций и посредников не всегда воспринимаются серьезно, поскольку Канцелярия не обладает властными полномочиями, или «рычагами», для обеспечения соблюдения и требования соблюдения принятых по итогам переговоров решений об урегулировании. Поэтому некоторые сотрудники обращались к формальной системе, поскольку они считали, что Канцелярия не является эффективной. Заинтересованные стороны сочли важным, чтобы Канцелярия использовала более упреждающий подход для урегулирования конфликтов и достижения неформального урегулирования. Заинтересованные стороны также особо подчеркнули необходимость того, чтобы посредники имели полномочия на посредничество и достижение урегулирования.

121. Во время консультаций с представителями учреждений, фондов и программ, а также более мелких структур Группа была информирована о том, что они успешно урегулировали многие из своих дел посредством неофициальных процессов. Они объясняли их успех прагматичным управленческим стилем, гибкостью финансирования и/или ранним вмешательством юридических групп. Вместе с тем Секретариат был characterized как неохотно идущий на неформальное урегулирование и соблюдение соглашений, достигнутых сторонами в ходе переговоров. Отказ администрации выполнять достигнутые на основе переговоров соглашения был сочтен как фактор, наносящий ущерб авторитету институтов посредничества и неофициального урегулирования.

122. Несколько заинтересованных сторон указали, что неформальная система используется недостаточно, поскольку сотрудники не знают о тех услугах, которые она оказывает. Они предложили активизировать информационно-разъяснительные усилия для расширения осведомленности о ее работе, создания стимулов для ее использования и подготовки руководителей по вопросам ее преимуществ.

123. Были высказаны различные мнения относительно того, должно ли посредничество быть обязательным. Несколько заинтересованных сторон предложили, чтобы посредничество было обязательным первым шагом в процессе в целях сокращения числа дел в формальной системе. Однако значительное большинство заинтересованных сторон высказались против этого предложения, утверждая, что такая мера ограничивала бы права сотрудников. Более того, они выразили мнение о том, что посредничество является более эффективным, когда стороны желают изучить варианты решений.

Группа управленческой оценки

124. Группа выслушала различные мнения относительно роли и функционирования Группы управленческой оценки (ГУО). С одной стороны, некоторые заинтересованные стороны охарактеризовали ГУО как эффективную и весьма успешную. Они объяснили увеличение числа просьб о проведении управленческой оценки укреплением доверия к Группе. Они выразили мнение о том, что, хотя ГУО входит в структуру Департамента по вопросам управления, она могла выполнять свои функции объективно и беспристрастно. Они указали, что ГУО урегулировала многие дела и не допустила их передачи на разбираемость.

125. С другой стороны, другие заинтересованные стороны усомнились в независимости и беспристрастности ГУО, утверждая, что она не обладает полномочиями выносить независимые решения из-за того, что она находится в структуре Департамента по вопросам управления. Они выразили мнение о том, что Группа является структурой администрации, которая автоматически утверждает решения администрации. В качестве доказательства отсутствия у нее беспристрастности они указали на большее число административных решений, поддержанных ГУО. Кроме того, они указали, что значительное большинство просьб ГУО отклоняется по причине неприемлемости. Они рекомендовали, чтобы ГУО была упразднена или «кардинально реформирована» для гарантирования ее независимости и беспристрастности. Было высказано предложение о том, что ГУО должен руководить человек, сторонний для Организации Объединенных Наций.

126. Несколько заинтересованных сторон выразили озабоченность относительно определенной практики ГУО, которую они считают не согласующейся с ее кругом ведения. Группа была информирована о том, что, хотя ГУО поручена функция рассмотрения вопроса о законности административных решений от имени Генерального секретаря, она редко объявляет решения незаконными. Вместо этого, когда она определяет, что решение является незаконным, она обращается к тому, кто принял решение, с просьбой изменить решение и объявляет просьбу о проведении управленческой оценки «не имеющей юридической силы». По их мнению, эта практика поощряет безнаказанность и подрывает доверие к системе.

127. Другая практика, которая была доведена до сведения Группы, касалась случаев, связанных с заявлениями с просьбой приостановить осуществление решения. Согласно правилу 11.3(b)(i) Правил о персонале, сотрудник может представить заявление в Трибунал по спорам с просьбой приостановить осуществление оспариваемого административного решения до завершения управленческой оценки. Некоторые заинтересованные стороны информировали Группу о том, что ГУО использует практику ускорения процесса обзора и вынесения решения до проведения слушания о приостановлении осуществления решения или сразу же после принятия такого постановления. Они утверждают, что эта практика фактически лишает сотрудников промежуточных средств защиты. Заинтересованные стороны сочли, что эта практика является умышленной попыткой ГУО лишить Трибунал его юрисдикции согласно статье 13 его Регламента, отметив, что при обычных обстоятельствах решения ГУО издаются по прошествии по меньшей мере 45 дней (30 дней для сотрудников в местах службы в Центральных учреждениях) после подачи просьбы о проведении

управленческой оценки. Они также выразили сожаление по поводу того, что в целом ГУО не всегда соблюдает сроки издания своих решений.

Управление по вопросам отправления правосудия

Директор-исполнитель

128. Признавая важную роль Управления по вопросам отправления правосудия в координации всей системы правосудия, заинтересованные стороны отметили, что существует имманентный конфликт интересов в системе, поскольку обслуживание этого Управления и административное руководство им осуществляются Канцелярией Генерального секретаря.

129. Некоторые заинтересованные лица высказали мнение о том, что в Нью-Йорке территориальное размещение и близость трибуналов, секретариатов и Управления по вопросам отправления правосудия способствуют формированию впечатления о вмешательстве со стороны Управления. Группа была информирована о том, что Директор-исполнитель Управления по вопросам отправления правосудия играет скорее административную, чем субстантивную роль в работе секретариатов. Однако некоторые заинтересованные стороны выразили мнение о том, что ситуация «не является идеальной», и заявили, что это ставит сотрудников секретариатов в «сложное» положение.

Отдел юридической помощи персоналу

130. Подавляющее большинство заинтересованных сторон согласились с тем, что Отдел юридической помощи персоналу играет уникальную и важную роль в системе правосудия. Они охарактеризовали его юристов как эффективно действующих профессионалов. Группа была информирована различными сотрудниками, которые получили помощь от Отдела, о том, что оказанная помощь была профессиональной и что она помогла им разрешить их дела. Другие структуры, действующие в тесном контакте с Отделом, также высоко оценили его профессионализм и эффективность. По их мнению, возможность пользоваться услугами юристов из Отдела, хорошо знающих правила и положения Организации и представляющие сотрудников, — это явное преимущество. Сотрудники и руководители, вовлеченные в систему отправления правосудия, указали, что, помимо предоставления юридических консультаций и представительства в интересах сотрудников, Отдел играет важную роль в качестве «фильтра» для необоснованных дел.

131. Группа была информирована о том, что с 2009 года Отдел оказал помощь сотрудникам в приблизительно 5000 случаях. Оказанная помощь включала в себя краткие юридические консультации; консультирование и представление во время неформального урегулирования споров и формального посредничества; помощь с обзором управленческой оценки и во время дисциплинарных процессов; и юридическое представительство сотрудников в трибуналах и других соответствующих органах.

132. Однако заинтересованные стороны пожаловались на то, что Отдел крайне недостаточно обеспечен финансовыми ресурсами и что лишь 10 сотрудников по правовым вопросам обслуживают более 70 000 сотрудников. Нехватка надлежащих ресурсов, по их мнению, представляет собой препятствие для справедливого и надлежащего юридического представительства сотрудников,

особенно в местах службы вне Централных учреждений. Они выразили озабоченность по поводу того, что Отдел может быть вынужден отклонять некоторые дела из-за ограниченности своего потенциала, и призвали расширить его штатное расписание сообразно рабочей нагрузке Отдела и количества клиентов в целях обеспечения равенства сторон. Многие заинтересованные стороны высказали замечания относительно разительной разницы между количеством юристов, представляющих администрацию, и общим количеством сотрудников Отдела. Группа была информирована о том, что количество сотрудников по правовым вопросам, представляющим администрацию, приблизительно в четыре раза больше, чем общее число юристов в Отделе.

133. Группа также услышала определенную критику в адрес Отдела со стороны различных заинтересованных сторон, которые считают, что он действует на стороне администрации. Они указали на тот факт, что юристы Отдела оплачиваются администрацией и защищаются юристами администрации и что это создает конфликт интересов. Некоторые заинтересованные стороны высказали предположение о том, что это ощущение может быть одним из факторов, способствующих тому, что большее число лиц, подающих заявления в Трибунал, представляют себя самостоятельно. Некоторые заинтересованные стороны сочли штатную структуру Отдела проблематичной, отметив отсутствие в Отделе четких возможностей для карьерного роста. Группа была информирована о том, что в Отделе нет ни одной должности уровня С-4. В результате этого несколько юристов из Отдела, добивавшихся повышения в должности, перешли на работу в другие подразделения в администрации, включая Управление по правовым вопросам. Такой переход, по мнению некоторых, способствует формированию впечатления о том, что юристы Отдела отстаивают интересы администрации или неохотно оспаривают административные решения, чтобы не поставить под угрозу перспективы своего карьерного роста.

134. Была также выражена озабоченность по поводу отсутствия четких критериев приема или отклонения дел Отделом. Заинтересованные стороны упомянули, что некоторые дела, которые не были приняты Отделом, были успешно урегулированы в трибуналах после того, как ими занялись другие юристы, или даже когда сотрудники представляли себя самостоятельно. Некоторые сотрудники считали, что Отдел не желал брать сложные или политически мотивированные дела и что он брался лишь за те дела, которые он мог выиграть. Группа была информирована о том, что Отдел не отслеживает дела, которые он отклонил, для определения того, были ли они в конечном счете выиграны в трибуналах.

135. Несколько заинтересованных сторон квалифицировали включение подразделений Отдела в структуру Управления по вопросам отправления правосудия как «ненадлежащий» вариант и предложили, чтобы Управление не отвечало за прием на работу сотрудников Отдела. Они также высказали соображения по поводу кадрового состава Отдела юридической помощи персоналу и предложили, чтобы Отдел повысил степень гендерного, лингвистического и географического разнообразия в своем штате в целях более эффективного представления персонала.

136. Заинтересованные стороны разошлись во мнениях относительно добровольного плана финансирования, в рамках которого сотрудникам предлагается выплачивать 0,05 процента своей заработной платы для финансирования Отде-

ла. По мнению многих заинтересованных сторон, этот план является проблематичным, и заявили, что он противоречит Уставу Организации Объединенных Наций, в котором предусматривается, что все подразделения Организации Объединенных Наций должны финансироваться из бюджета Организации Объединенных Наций. Другие выразили мнение о том, что было бы несправедливым требовать от сотрудников финансировать структуру, которую они не контролируют. Было высказано предложение ограничить круг клиентов Отдела сотрудниками категории общего обслуживания и сотрудниками, которые не располагают средствами для оплаты своей правовой защиты. Они отметили, что многие сотрудники пытаются представлять себя самостоятельно, несмотря на бесплатные услуги, предлагаемые Отделом. Другие заинтересованные стороны предложили, чтобы сотрудники изучили возможность создания юридического финансового плана, независимого от администрации. Такой план, который охватывал бы сотрудников, вносящих взносы в субсидируемую систему, по их мнению, способствовал бы устранению нынешнего неравенства сторон. Это также позволило бы сотрудникам обеспечивать юридические услуги адвокатов по своему выбору, которые отвечали бы перед ними, а не исключительно полагаться на Отдел.

Секретариаты

137. Как представляется, сложилось общее согласие относительно важной роли секретариатов в содействии функционированию трибуналов. Однако некоторые заинтересованные стороны выразили мнение о том, что параметры системы поддержки четко не обозначены. Они также испытывали озабоченность по поводу того, что судьи не всегда участвуют в процессе отбора секретарей, включая Главного секретаря, и рекомендовали консультироваться с судьями.

138. Несколько заинтересованных сторон указали, что роль Главного секретаря неясна, и предложили разработать четкий круг ведения для этой должности. Группа была информирована о том, что Главный секретарь выполняет двойные функции — в качестве заместителя Директора-исполнителя Управления по вопросам отправления правосудия и Главного секретаря. Некоторые заинтересованные стороны усмотрели потенциальный конфликт интересов при выполнении этой двойной функции и призвали реструктуризировать эту роль.

Трибуналы

139. Было достигнуто общее согласие среди заинтересованных сторон относительно значимости двухуровневой системы правосудия и важной роли, которую играют трибуналы в формировании системы через посредство ее судебной практики. Было выражено мнение о том, что существование апелляционного трибунала, проводящего обзор работы трибунала первой инстанции, является позитивной чертой, которая способствует повышению качества отправляемого правосудия. Однако заинтересованные стороны обозначили несколько озабоченностей в отношении обоих трибуналов и рекомендовали ряд мер, которые, по их мнению, еще более укрепят их роль и повысят степень эффективности функционирования системы.

Трибунал по спорам

140. Заинтересованные стороны заявили о том, что практика и процедуры Трибунала по спорам варьируются в зависимости от места службы и что стороны не знают, на что рассчитывать. В то время как некоторые судьи проводят устные слушания всякий раз, когда имеются спорные вопросы факта, проведение слушаний другими судьями было квалифицировано «скорее как исключение, чем норма», в том числе в дисциплинарных делах, в которых существуют серьезные споры фактологического характера. Аналогичным образом, Группа узнала, что, хотя некоторые судьи в качестве обычной практики проводят слушания по вопросам судопроизводства, другие судьи не считают их существенно важными. Некоторые заинтересованные стороны охарактеризовали нынешние рамки как «расплывчатые» и зависящие от личности судей. Они подчеркнули необходимость разработки детальных правил процедуры для обеспечения четких ориентиров для сторон и повышения степени слаженности в системе. Группа была информирована о том, что судьи Трибунала работают над повышением степени согласованности своего подхода посредством издания руководящих принципов и практических директив.

141. В связи с вышеизложенным несколько заинтересованных сторон выразили озабоченность относительно неравенства в судебной практике трибуналов. Группа узнала о случаях, когда судьи Трибунала по спорам игнорировали решения Апелляционного трибунала. Это в значительной степени объяснялось тем фактом, что система еще молода и по-прежнему развивается.

142. Хотя заинтересованные стороны согласились с тем, что нынешняя система является более быстрой и эффективной, чем ее предшественница, Группа была информирована об увеличивающихся задержках со стороны Трибунала по спорам при разборе переданных ему дел. Заинтересованные стороны рекомендовали установить сроки для издания решений в кодексе поведения для судей или в регламенте. Несколько заинтересованных сторон также отметили отсутствие системы для обработки явно необоснованных дел, которые, по их мнению, засоряют систему. Они предложили создать ускоренную процедуру для избавления от необоснованных дел, с тем чтобы высвободить время Трибунала по спорам для разбора законных и серьезных исков. Несколько лиц рекомендовали установить определенную форму наказания за возбуждение необоснованного дела, предположив, что введение системы уплаты сборов за подачу заявления может оказать сдерживающее воздействие. Однако другие выразили мнение о том, что введение сборов за подачу заявлений препятствовало бы доступу к правосудию, и предложили, чтобы вместо этого Трибунал выносил постановления об оплате издержек в таких делах.

Апелляционный трибунал

143. Несколько заинтересованных сторон выразили неудовлетворение по поводу рабочих процедур Апелляционного трибунала, которые, по их мнению, оказывают негативное воздействие на качество его решений. Группа была информирована о том, что Трибунал проводит двухнедельные сессии три раза в год, во время которых он обсуждает и выносит по меньшей мере 35 решений за сессию. Некоторые заинтересованные стороны усомнились в том, имеют ли судьи достаточно времени для всестороннего изучения решений до принятия решений в столь короткий срок.

144. Группа узнала, что просьбы в адрес судей о продлении сессий были безуспешными, поскольку большинство судей, работающих в Трибунале, занимают постоянные должности в своих национальных судебных органах и не могут отрываться от своей работы на более длительные периоды времени. Кроме того, Трибунал не имеет системы для рассмотрения промежуточных ходатайств, когда он не заседает на сессиях. Группа была информирована о том, что в прошлом Председатель Трибунала рассматривал такие ходатайства, однако в более недавнее время рассмотрение ходатайств переносилось на следующую сессию. Несколько заинтересованных сторон предложили создать постоянный суд или чтобы судейский состав Трибунала набирался из резерва судей, вышедших на пенсию. Они также призвали к созданию системы дежурного судьи для рассмотрения промежуточных ходатайств.

145. Более существенная озабоченность, выраженная заинтересованными сторонами, касается отсутствия последовательности в судебной практике. До сведения Группы были доведены несколько решений Трибунала, в которых содержались противоречивые постановления по важным вопросам, таким как возвращение дела в первоначальные инстанции, редактирование решений, анонимность и присужденные компенсации. Группа узнала, что, хотя Апелляционный трибунал заявлял, что Трибунал по спорам обладает «безусловным усмотрением и полномочием присуждать и устанавливать размер компенсации согласно статье 10(5) его Статута за нарушение юридических прав сотрудника» (см. UNDT/2011/081), он впоследствии уменьшил сумму компенсации, присужденной Трибуналом по спорам в нескольких делах, не приводя четких объяснений. Заинтересованные стороны отметили, что эта несогласованность в судебной практике трибуналов подрывает целостность системы в целом. Они подчеркнули необходимость того, чтобы Апелляционный трибунал проявлял последовательность с тем, чтобы ориентировать суд более низкой инстанции и всю судебную практику в рамках системы правосудия.

146. У многих заинтересованных сторон сложилось впечатление о том, что Апелляционный трибунал действует в интересах администрации. Несколько заинтересованных сторон указали на большое число решений Трибунала по спорам, отмененных Апелляционным трибуналом без достаточных аргументов, как на доказательство такой предвзятости. Некоторые заинтересованные стороны сочли, что Апелляционный трибунал недостаточно часто встречается и что он не имеет реального представления о системе в целом, поскольку он функционирует на основе частичной занятости.

147. Значительное число заинтересованных сторон жаловалось на то, что решения, как представляется, лишены «анализа и надлежащей аргументации» и что они не обеспечивают ориентиры для будущих заявителей и системы в целом. Они указали на «скудность» аргументации в качестве свидетельства того, что Апелляционный трибунал более склонен к вынесению решений в пользу администрации и к снижению суммы присужденных компенсаций. Группа узнала, что почти 70 процентов решений Трибунала по спорам, как правило, отменяются на стадии апелляционного производства. Однако другие заинтересованные стороны выразили мнение о том, что этот высокий показатель отмены свидетельствует о проблемах в решениях Трибунала по спорам.

148. Несколько заинтересованных сторон выразили мнение о том, что система вознаграждения судей является проблематичной. Группа была информирована

о том, что судьи получают вознаграждение на основании количества решений, которые они вынесли, и что они не получают никаких платежей за выполнение дополнительных функций. Они были озабочены тем, что такой порядок вознаграждения влияет на качество постановлений и что он может создавать ложные стимулы для отмены решений, подрывая тем самым доверие к системе.

Совет по внутреннему правосудию

149. Широкую поддержку получила важная роль Совета по внутреннему правосудию в деле отслеживания и контролирования функционирования системы. Некоторые заинтересованные стороны подчеркнули важность обеспечения институциональных гарантий независимости для Совета и предложили уточнить его мандат и роль.

Указание ключевых причин споров и возможных решений; избежание споров и разрешение на раннем этапе

150. Заинтересованные стороны определили различные причины конфликтов на рабочих местах и судебных разбирательствах и подчеркнули важность их устранения. Одной из выявленных заинтересованными сторонами постоянных причин тяжб является расплывчатость и сложность юридических рамок, в которых функционирует система правосудия. Как руководители, так и сотрудники указали, что Положения и Правила о персонале Организации Объединенных Наций, бюллетени, административные инструкции, информационные циркуляры и другие административные документы Генерального секретаря являются непоследовательными, расплывчатыми, сложными и трудными для толкования. Кроме того, Группа была информирована о том, что руководители не получают надлежащей поддержки или ориентации относительно осуществления правил. Они отметили, что плохо составленные положения в некоторых из этих юридических документов порождают неопределенность и открывают возможность для многочисленных толкований. Например, отсутствует ясность относительно того, когда сотрудник может быть отправлен в оплачиваемый или неоплачиваемый отпуск. Заинтересованные стороны отметили, что многих проблем можно было бы избежать, если бы правила Организации Объединенных Наций были более четкими. Они подчеркнули необходимость проведения всеобъемлющего обзора административных инструкций для исключения неясных и расплывчатых положений и сведения всех правил в единый доступный документ.

151. Группа также узнала, что многие споры в трибуналах проистекают из неэффективной управленческой практики, а в некоторых случаях — вопиющих ошибок руководителей. Заинтересованные стороны объясняли это недостаточной подотчетностью, отмечая отсутствие стимулов для эффективного управления и санкций за неэффективное управление. Одна заинтересованная сторона охарактеризовала управленческую культуру как «чересчур осторожную», причем дело доходит до того, что проблема вопиющей управленческой практики не решалась вообще. Другая заинтересованная сторона отметила, что администрация спихивает свои проблемы системе правосудия. Они подчеркнули важность изучения системы правосудия в контексте управленческой культуры в целом. Некоторые заинтересованные стороны отметили отсутствие механизма для повышения квалификации по вопросам эффективного управления и охарактеризовали учебную подготовку, предлагаемую руководителям, как «непол-

ноценную». Они рекомендовали, чтобы для руководителей организовывалась учебная подготовка по важнейшим управленческим практическим методам, включая урегулирование конфликтов и служебную аттестацию, и чтобы подотчетность была усилена.

152. В связи с вышеизложенным некоторые заинтересованные стороны указали на отсутствие транспарентности в сфере управления в качестве одной из главных причин судебных тяжб. Группа была информирована о том, что во многих случаях сотрудники обращаются к системе правосудия, поскольку некоторые руководители не приводят причины принятых определенных административных решений. Некоторые заинтересованные стороны отметили существование в Организации «широко распространенной культуры секретности». Поэтому руководители не считают себя обязанными обосновывать свои действия даже тогда, когда они должны это делать.

153. Некоторые сотрудники также заявили о том, что административные процедуры являются обременительными и сложными. Во время поездок Группы на места сотрудники жаловались на отсутствие информации об их пособиях и льготах и на то, что административные процессы являются медленными и громоздкими. Эти факторы в сочетании со сложными рабочими условиями зачастую способствуют формированию чувства неудовлетворенности и приводят к конфликтам на рабочих местах.

154. Система служебной аттестации указывалась в качестве одной из наиболее сложнейшей проблемы в системе Организации Объединенных Наций. Несколько руководителей пожаловались на то, что у них связаны руки, когда они занимаются аттестацией неудовлетворительно работающих сотрудников. Они заявили, что процесс оспаривания зачастую используется для блокирования объективных оценок работы не справляющихся со своими обязанностями сотрудников. В результате этого планы Организации Объединенных Наций, касающиеся улучшения системы аттестации, редко выполняются, а плохая работа не наказывается. Сотрудники также жаловались на то, что руководители злоупотребляют системой служебной аттестации для увольнения сотрудников, которые не пользуются их благосклонностью. Группа узнала о случаях, когда руководители не проводили служебную аттестацию вплоть до семи лет. Несколько заинтересованных сторон предложили систему служебной аттестации модернизировать или заменить более понятной системой, основанной на объективных стандартах оценки работы.

155. Значительное числа заинтересованных сторон выразили озабоченность по поводу того, что отсутствуют механизмы для извлечения уроков из судебной практики трибуналов и что правила Организации не эволюционируют вместе с судебной практикой. Они предложили, чтобы администрация создала систему обзора судебной практики и отражала ее в правилах, политике и практике Организации. Многие руководители выразили удовлетворение по поводу «Руководства на основе извлеченных уроков», издававшегося в прошлом Группой управленческой оценки в качестве одного из полезных инструментов для руководителей, и настоятельно призвали возобновить его издание. Они указали на то, что система в целом извлечет пользу из уроков и принятых мер по исправлению положения в случаях выявления пробелов в политике и практике Организации. Помимо извлеченных уроков некоторые заинтересованные стороны

предложили снабдить руководителей четким руководством относительно особых мер и конкретной информации.

156. И наконец, заинтересованные стороны призвали к тому, чтобы администрация изменила подход, и сотрудники подчеркнули необходимость, чтобы Организация в целом, действуя упредительно, поощряла предотвращение конфликтов и неформальное урегулирование споров в целях содействия созданию позитивных рабочих условий.

IV. Оценка и предложения относительно улучшения

157. Генеральная Ассамблея в пункте 4 своей резолюции 61/261, подтвержденной ее резолюцией 63/253, приняла решение учредить новую, независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую достаточными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласующуюся с соответствующими нормами международного права, принципами соблюдения законности и надлежащими процессуальными нормами, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников.

158. Поэтому прежде чем приступить к анализу более подробных элементов мандата Группы, важно проверить, были ли эти главные цели достигнуты и возможны ли и/или необходимы ли улучшения.

A. Независимость

159. Группа по реорганизации предложила, чтобы иски предъявлялись уже не к Генеральному секретарю, а к Организации. Тогда Генеральный секретарь выступал бы гарантом беспристрастности системы внутреннего правосудия и стражем законности (см. A/61/205, пункт 123). Это обеспечивало бы определенную степень независимости и автономности для будущего управления по вопросам отправления правосудия, поскольку оно было бы подотчетно «гаранту» системы правосудия, а не ответчику в судебных органах. Генеральная Ассамблея согласилась создать Управление по вопросам отправления правосудия, но не изменила роль Генерального секретаря, что повлекло за собой некоторую институциональную неопределенность.

160. Предложение Группы по реорганизации было сопряжено с определенными юридическими и практическими трудностями. Во-первых, вызывает сомнение, может ли Организация Объединенных Наций в целом быть привлечена к ответственности за то, что по существу является трудовыми спорами в Секретариате (или исполнительных структурах различных фондов и программ). Во-вторых, совсем неясно, какова будет правовая основа для лиц, принявших оспариваемое решение, для защиты этого решения от имени Организации. И наконец, Генеральный секретарь или административный руководитель соответствующего фонда или программы может в некоторых случаях нести прямую ответственность за принятие оспариваемого административного решения.

161. Поэтому Группа не подтверждает предложения Группы по реорганизации, но считает, что принцип судебной и институциональной независимости может быть укреплен в рамках нынешней структуры.

162. Группа желает четко указать, во-первых, на то, что Генеральный секретарь является не только ответчиком в судебных органах. Что более важно, он прямо заинтересован как главное административное должностное лицо Организации Объединенных Наций в том, чтобы правосудие вершилось и чтобы система внутреннего правосудия функционировала надлежащим образом, и фактически обязан обеспечивать это. Это же применимо ко всем сотрудникам Организации Объединенных Наций, задача которых заключается в поддержке этой системы.

163. Группа считает, что существуют вопросы, которые нуждаются в решении, и меры, которые надлежит принять, с тем чтобы защитить и усилить судебную независимость в системе отправления правосудия. Эта задача не ограничивается трибуналами и включает в себя также изучение элементов системы, которые в резолюциях Генеральной Ассамблеи и/или докладах Генерального секретаря упоминаются как «независимые».

164. При этом Группа помнит, что критерий судебной независимости заключается в том, обеспечено ли разделение властей между судебным органом, с одной стороны, и органами исполнительной и законодательной власти — с другой. Поэтому первый вопрос заключается в том, функционируют ли элементы формальной системы, составляющие часть исполнительной ветви власти, в порядке, при котором уважается принцип разделения властей.

Группа управленческой оценки

165. Группа по реорганизации рекомендовала полностью отменить старый процесс административного надзора до обращения к судебному урегулированию споров. Однако Генеральный секретарь предложил, чтобы старый механизм был заменен «в качестве первого шага в формальной системе правосудия механизмом управленческой оценки, который был бы обеспечен необходимыми ресурсами и укреплен» (см. A/61/758, пункт 29). Генеральная Ассамблея согласилась создать «независимую Группу управленческой оценки в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления» (резолюция 62/228, пункты 50–52). В новой системе Группа представляет рекомендации заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, который принимает по ним решения, используя делегированные Генеральным секретарем полномочия.

166. Группа отмечает, что ГУО не создавалась и не функционирует в качестве структуры, независимой от администрации. Скорее она составляет часть администрации, и ей поручена задача оказывать администрации помощь в рассмотрении оспариваемого решения до тех пор, пока дело не перейдет на этап судебного разбирательства. Она может функционировать независимо от руководителей, которые приняли оспариваемое решение, однако это не меняет того факта, что, без всяких сомнений, ГУО является структурой администрации. Она выполняет важную функцию, которая полезна как для администрации, так и для подающих жалобы сотрудников. По мнению Группы, такой порядок уважает принцип разделения властей и никоим образом не сказывается на принципе судебной независимости.

Управление по вопросам отправления правосудия

167. Группа по реорганизации рекомендовала создать для обеспечения институциональной независимости системы правосудия и ее бюджетной и оперативной самостоятельности Управление по вопросам отправления правосудия (УОП), подотчетное Генеральному секретарю в его предложенной роли «гаранта» системы правосудия.

168. Генеральный секретарь назвал УОП «независимым управлением» (см. ST/SGB/2010/3, раздел 2.1). Генеральная Ассамблея в пункте 32 своей резолюции 65/251 также отметила важную роль Управления в поддержании независимости формальной системы правосудия.

169. Управление оказывает основную, техническую и административную поддержку трибуналам через их секретариаты». Оно также оказывает помощь сотрудникам и их представителям в подаче требований и апелляций через Отдел юридической помощи персоналу. Кроме того, оно оказывает секретариатскую помощь в надлежащем порядке Совету по внутреннему правосудию (см. ST/SGB/2010/3, раздел 2.1, и резолюция 62/228, пункт 38). И наконец, его директор-исполнитель консультирует Генерального секретаря по системным вопросам, касающимся системы внутреннего правосудия, готовит доклады Генерального секретаря об отправлении правосудия Генеральной Ассамблее, представляет Генерального секретаря в Организации по таким вопросам и отчитывается перед Генеральным секретарем за работу Управления без ущерба для его независимости (ST/SGB/2010/3, раздел 3).

170. Коротко говоря, Управление включает в себя и отвечает за:

а) сотрудников Организации Объединенных Наций, которые являются должностными лицами суда (секретариатов);

б) сотрудников Организации Объединенных Наций, которые являются адвокатами сотрудников, пользующихся системой (Отдел юридической помощи персоналу);

в) Генерального секретаря (ответчика согласно нынешней системе), которому оно оказывает помощь, перед которым оно отчитывается и которого оно представляет.

171. Нынешний механизм из-за необычного смешения функций, возложенных на Управление, может рассматриваться, несмотря на несколько деклараторные гарантии, включенные в его круг ведения, как затрагивающий принцип разделения властей и, следовательно, судебную независимость.

Отдел юридической помощи персоналу

172. В пункте 36 своей резолюции 65/251 Генеральная Ассамблея отметила «важную роль, которую выполняет Отдел юридической помощи персоналу в предоставлении юридической помощи сотрудникам на независимой и беспристрастной основе». В пункте 18 своей резолюции 68/254 Генеральная Ассамблея также признала важное значение Отдела «в качестве фильтрующего звена в системе отправления правосудия», оказывающего персоналу юридическую помощь «в связи с существом дел, особенно в порядке юридического консультирования в целях суммарного или превентивного урегулирования дел». Группа отмечает, что «фильтрующая» роль — это функция сотрудников по правовым вопросам Отдела, выступающих в качестве адвокатов, руководствующих-

ся наилучшими интересами своих клиентов. Адвокатский статус должен быть официально установлен для сотрудников Организации Объединенных Наций до тех пор, как они выполняют функции сотрудников по правовым вопросам Отдела (см. пункт 331). Это может распространить на них действие «функционального изъятия» из тех правил о персонале, которые могут не согласовываться с их независимостью от администрации при выполнении своих адвокатских обязанностей.

Секретариаты

173. В целях более эффективного гарантирования этих основополагающих принципов необходимо, в частности, установить более четкую институциональную связь между секретариатами и трибуналами (см. пункт 340). В конце концов, само обоснование существования какого-либо секретариата — это служение суду; сотрудники того или иного секретариата в первую очередь являются сотрудниками суда. Статья 21 регламентов обоих трибуналов является полезной в этом отношении, но недостаточной: статус должностного лица суда должен быть установлен официально для сотрудников Организации Объединенных Наций до тех пор, как они выполняют функции секретарей или сотрудников секретариатов. Кроме того, судьи должны играть формальную роль в процессе отбора и назначения секретарей и их сотрудников, а также оценке результатов их работы.

Главный секретарь

174. Статуты трибуналов предусматривают создание секретариатов⁴, однако в них не предусмотрена должность Главного секретаря. Эта должность была учреждена Генеральной Ассамблеей в пункте 47 ее резолюции 62/228 в целях осуществления надзора за деятельностью секретариатов.

175. Функции Главного секретаря, который является частью Канцелярии Директора Управления по вопросам отправления правосудия, включают в себя как координацию работы секретариатов, так и консультирование Директора-исполнителя относительно ресурсов, выделяемых секретариатам, и других технических вопросов. Не совсем ясно, включают ли в себя эти функции основную поддержку, оказываемую судьям сотрудниками или секретариатами при рассмотрении дел в трибуналах. По мнению Группы, такое разъяснение является необходимым.

Трибуналы

176. Разумеется, что независимость трибуналов связана с вопросом о статусе судей. При рассмотрении этого вопроса следует учитывать, что судьи никоим образом не входят в иерархическую структуру Секретариата. И это вызвано просто тем, что они имеют право выносить решения, имеющие обязательную силу для Генерального секретаря, отменять административные решения, которые принимаются на самом старшем управленческом уровне. В этом отношении ситуация не отличается от ситуации, которая существует во внутригосударственных правовых системах, где принцип разделения властей прочно утвердился.

⁴ В статье 6(2) Статута Трибунала по спорам и статье 5(2) Статута Апелляционного трибунала.

177. Судьи Трибунала по спорам являются должностными лицами Организации Объединенных Наций, помимо должностных лиц Секретариата, в то время как судьи Апелляционного трибунала — являются экспертами в командировках (см. резолюцию 63/253 Генеральной Ассамблеи, пункт 30). Вместе с тем они как Ассамблеей, так и Генеральным секретарем обычно относятся к категории сотрудников, имеющих «ранг» (см., например, резолюцию 68/254, пункт 31, и A/69/227, приложение V.) предположительно уровня Д-2 в отношении судей Трибунала по спорам, которые получают вознаграждение по соответствующей ставке, как это было предложено Генеральным секретарем (см. A/61/758, пункт 33). Однако в силу того факта, что их вознаграждение или условия службы установлены со ссылкой на уровень Д-2, они не становятся сотрудниками на должностях уровня Д-2. Ссылка на судей Апелляционного трибунала, которые в настоящее время являются экспертами в командировках, как имеющих какой-либо «ранг», является еще более сомнительной.

178. Эта путаница является отражением устоявшегося представления о том, что судьи являются частью иерархической системы Секретариата и поэтому занимают «нижестоящее» положение по отношению к каждому должностному лицу Секретариата, имеющему «более высокий ранг». Даже сами судьи Трибунала по спорам в 2014 году, заявив, что в соответствии с доктриной разделения полномочий и независимости судебных органов судьи не являются сотрудниками, гражданскими служащими или должностными лицами Организации Объединенных Наций, довольно непоследовательно настаивают на том, что, поскольку Организация Объединенных Наций имеет иерархическую структуру, важно, чтобы судьи обладали надлежащим рангом, отражающим их выслугу лет и статус (см. A/69/205, приложение I, пункты 30 и 31). Затем они разъясняют, что их класс должности «Д-2» является аномальным и что класс их должности должен быть повышен (см. там же, пункт 33). В 2015 году они подтвердили это мнение, высказав идею о том, что «должности судей Трибунала должны находиться на уровне помощника Генерального секретаря» (см. A/70/188, приложение III, пункт 41). Однако в качестве альтернативы в 2015 году судьи предлагают, чтобы сохранить и усилить независимость судебных органов Организации Объединенных Наций, рассмотреть возможность исключения судей из состава международных гражданских служащих. Они предлагают, чтобы судьи были независимыми и считались полностью отделенными от сообщества международных гражданских служащих и могли просто обладать «судебным титулом и рангом» и занимать судебную должность в системе Организации Объединенных Наций (там же, пункт 43).

179. Группа также отмечает позицию судей Апелляционного трибунала о том, что они должны занимать должности уровня заместителя Генерального секретаря (см. там же, приложение II, пункты 24–27).

180. Группа считает, что правовой статус судей двух трибуналов должен быть разъяснен как в рамках системы Организации Объединенных Наций — как определенно не входящих в Секретариат, — так и для целей согласования привилегий и иммунитетов судей. В частности:

а) вознаграждение судей Трибунала по спорам, а также условия их службы должны определяться конкретно для них, а не посредством ссылки на уровень Д-2;

б) следует четко указать, что единственным «рангом» судей трибуналов является ранг судьи системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций;

в) судьи Апелляционного трибунала должны признаваться в качестве должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата; соответственно, привилегии и иммунитеты, которыми в настоящее время пользуются судьи Трибунала по спорам согласно статье V, раздел 18, Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, будут распространены на судей Апелляционного трибунала, как это предложил в своем докладе Генеральный секретарь.

181. Поддерживая это последнее предложение Генерального секретаря, Группа отмечает, что ни частичная занятость судей Апелляционного трибунала, ни система получаемого ими вознаграждения не могут оправдывать заметную разницу в их привилегиях и иммунитетах по сравнению с судьями Трибунала по спорам и не должны рассматриваться как препятствие для изменения их нынешнего статуса экспертов в командировках на статус должностных лиц, помимо должностных лиц Секретариата.

182. Вышеуказанные предложения как таковые не влекут за собой каких-либо изменений уровня вознаграждения судей ни одного из этих трибуналов.

183. В 2011 году в своей резолюции 66/237 Генеральная Ассамблея поручила Совету по внутреннему правосудию включать мнения этих двух трибуналов в его ежегодные доклады. С того времени мнения трибуналов включаются в приложения к этим докладам. Такой порядок позволяет трибуналам доводить до сведения государств-членов свои мнения по вопросам, которые они считают актуальными. Это улучшение по сравнению с ситуацией, когда работу трибуналов государствам-членам представлял Генеральный секретарь в своем ежегодном докладе об отправлении правосудия Ассамблее и Совету в своих ежегодных докладах. Однако представляется более логичным и более согласующимся с ролью двух судебных органов в системе внутреннего правосудия, если бы два трибунала представляли свои ежегодные доклады непосредственно Ассамблее. Эти доклады, составляемые при поддержке секретариатов, могли бы включать в себя объективные данные в работе трибуналов в течение отчетного периода, а также просьбы о выделении бюджетных и, возможно, кадровых ресурсов. Председателя каждого трибунала следует приглашать для представления своего соответствующего доклада Генеральной Ассамблее. Это, в частности, позволило бы наладить прямое взаимодействие между трибуналами, с одной стороны, и государствами-членами, с другой стороны, не подрывая при этом независимость трибуналов. Аналогичная практика существует в отношении Международного Суда, и она никогда не давала поводов для какой-либо озабоченности относительно независимости главного судебного органа Организации Объединенных Наций. Напротив, предлагаемый порядок повысил бы степень независимости трибуналов по отношению к другим органам, которые являются частью формальной системы. Разумеется, что Генеральный секретарь и Совет (и, когда уместно, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам) представляли бы свои комментарии о работе или просьбах трибуналов в их собственных докладах. Таким образом, Ассамблея имела бы более точную и подробную информацию о функционировании трибуналов в контексте системы внутреннего правосудия.

184. Судьи Трибунала по спорам также обратились к Генеральной Ассамблее с просьбой рассмотреть вопрос о создании механизма, позволяющего им озвучивать свою озабоченность относительно решений, затрагивающих их условия службы и договорные права. По их мнению, отсутствие такого механизма наносит ущерб независимости судебных органов (см. A/70/188, приложение III, пункт 25). Группа считает, что создание прямого канала отчетности, о котором идет речь в предыдущем пункте, могло бы снять некоторые озабоченности, лежащие в основе этой просьбы.

185. Принцип разделения властей должен быть руководящим принципом, регулирующим отношения не только между трибуналами и исполнительной ветвью власти Организации Объединенных Наций, т.е. ее Секретариатом, но и отношения между судебными органами и законодателем, роль которого играет Генеральная Ассамблея в отношении трибуналов. Именно Ассамблея учредила трибуналы и приняла их статуты. Более того, даже Регламенты трибуналов подлежат утверждению Ассамблеей. Ассамблея обладает полномочиями вносить поправки в статуты и таким образом полностью менять систему внутреннего правосудия. Однако Ассамблее следует определенно воздерживаться от вмешательства в судебную работу трибуналов. Эта работа, в частности, включает определение, в каждом деле в трибуналах и в более широком плане, применимого права и, в случае необходимости, иерархии рассматриваемых норм. Эта составляющая часть полномочия толковать и применять право, которое имманентно присуще судебной функции. Более того, возникает вопрос о том, должны ли трибуналы обязательно действовать с учетом мнений Генеральной Ассамблеи, касающихся их судебной функции, которые отражены в ее резолюциях в форме иной, чем поправка к статутам⁵.

Совет по внутреннему правосудию

186. Ни общий мандат Совета по внутреннему правосудию, ни то, каким образом этот мандат реализуется, не может вызывать озабоченность относительно уважения принципов судебной независимости и разделения властей. Это справедливо в отношении роли Совета при отборе кандидатов для заполнения вакансий в обоих трибуналах, которая заключается в вынесении экспертных и непредвзятых рекомендаций Генеральной Ассамблее, а также в отношении его второй задачи, а именно предоставления Ассамблее своих мнений о функционировании внутренней системы отправления правосудия. Последняя функция является более релевантной для темы о независимости, поскольку она сопряжена с взаимодействием со всеми заинтересованными сторонами, включая судей, и формулированием, в случае необходимости, комментариев и рекомендаций, касающихся судебной части формальной системы. Однако здесь роль Совета тщательно ограничена; она может быть охарактеризована как «наблюдение без вмешательства» в общем и конкретном отношении судебной функции, которая является исключительной прерогативой трибуналов. Что касается надлежащей независимости Совета как экспертного органа, то Группа поддерживает позицию Совета, выраженную в его последнем докладе Ассамблее и касающуюся «представителей» администрации и персонала в Совете (см. A/70/188, пункт 112).

⁵ См., например, пункт 26 резолюции 68/254 и пункт 37 резолюции 69/203.

Неформальная система: Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников

187. Во-первых, нынешняя структура неформальной системы не может затрагивать применение принципов судебной независимости и разделения властей в отношении формальной системы. Во вторых, эти принципы прямо не применяются в отношении неформальной части внутренней системы отправления правосудия. Независимость Омбудсмана Организации Объединенных Наций (и аналогичных должностей для других подразделений Организации Объединенных Наций) должна толковаться в контексте его мандата, согласно которому Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников включена в структуру Секретариата (или другие канцелярии Омбудсмана в соответствующих административных структурах). С системной точки зрения, Омбудсмен Организации Объединенных Наций является «внутренним сторонним лицом», задача которого состоит в добровольном неформальном урегулировании конфликтов. В частности, эта особая черта статуса находит свое отражение в его прямом доступе к Генеральному секретарю (или к административным руководителям других структур Организации Объединенных Наций), а также к соответствующим старшим управленческим уровням. Однако это скорее не «канал отчетности», а необходимые инструменты и условия для выполнения задачи Омбудсмана. Отдел посредничества является частью этой Канцелярии. Роли посредников и Омбудсмана во многих отношениях являются аналогичными. Так же обстоит дело с институциональными механизмами, которые обеспечивают надлежащую степень независимости этой службы.

В. Транспарентность

188. По мнению Группы по реорганизации, один из недостатков старой системы отправления правосудия, который она пыталась исправить, заключался в том, что «в целом она лишена транспарентности и не отвечает минимальным требованиям законности» (см. A/61/205, пункт 73).

189. Генеральная Ассамблея распорядилась, чтобы новая система правосудия была транспарентной. Группа отмечает, что транспарентность касается как независимости правосудия, так и справедливости разбирательств и следует старой юридической мудрости, согласно которой правосудие должно не только вершиться, люди должны видеть, что оно вершится. Однако важно также учитывать, что понятие транспарентности должно правильно пониматься в отношении каждого из компонентов системы внутреннего правосудия. Стандарты, соблюдение которых ожидается при функционировании трибуналов, не всегда применяются по отношению к администрации в силу их различной природы. В случае трибуналов публичность их действий — это суть современной системы правосудия. В случае администрации, в то время как связанные с обеспечением транспарентности требования стабильно эволюционировали на протяжении последних лет, не предполагается, что каждое решение должно быть публичным в том же смысле, что и решения трибуналов. Поэтому необходим дифференцированный анализ.

Трибуналы

190. Одним из важных элементов законности являются квалифицированные и независимые судебные органы, функционирующие в рамках транспарентной и эффективной системы внутреннего правосудия, выносящей решения по существу дел без запугивания или расположения со стороны администрации. Транспарентность имеет ключевое значение для того, чтобы физические лица, на которых она распространяется, были уверены в том, что она функционирует как таковая.

191. С учетом существующей практики, отмеченной Группой, она делает вывод о том, что в общем судебная система функционирует транспарентным образом. Информация о квалификации судей и процессе назначения предается гласности.

192. Сессии трибуналов открыты для общественности, слушания являются публичными, доказательства представляются и проверяются в ходе перекрестного допроса и решения выносятся в устной форме публично или излагаются в письменной форме, а затем публикуются.

193. Залы судебных заседаний открыты для общественности. 24 ноября 2014 года в Нью-Йорке был открыт новый зал судебных заседаний. В настоящее время все точки трибунала по спорам в Найроби, Женеве и Нью-Йорке имеют профессионально оборудованные и функционирующие залы судебных заседаний. Списки судебных дел заранее вывешиваются в зданиях и размещаются на соответствующих веб-сайтах.

194. Кроме того, Генеральной Ассамблее регулярно представляются доступные для общественности доклады о работе новой системы, направляемые по различным каналам, включая доклад Совета по внутреннему правосудию, содержащий в приложениях соображения судей. Доклады, за исключением конфиденциальных докладов Омбудсмана Организации Объединенных Наций, публикуются и открыты для обсуждения в Ассамблее.

195. Однако Группа также считает, что трибуналы могут функционировать лучше. Как указывается далее (см. пункт 266), практика каждого отделения Трибунала по спорам разнится и не все судьи применяют одни и те же критерии относительно необходимости проведения устных слушаний, когда в том или ином деле обсуждаются вопросы фактологического порядка. Хотя статья 18 Регламента Апелляционного трибунала позволяет ему проводить устные слушания, до настоящего времени были проведены лишь порядка 20 устных слушаний.

196. Что касается доступа к судебной практике трибуналов, то было общепризнано, что информационно-поисковая система устарела и не функционирует. Это особо проблематично в системе внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций с учетом сложности применимых норм в Организации (см. пункты 200–207). Поэтому публичность судебных решений играет существенно важную роль в обеспечении того, чтобы эти нормы были четкими при их толковании и применении по отношению к определенному комплексу фактов. С этой целью необходимо обеспечить их легкодоступность⁶.

⁶ В этом отношении Группа считает, что Управление по вопросам отправления правосудия должно быть наделено правом публиковать сводные версии статута трибуналов на своем

197. Ознакомившись с решениями Апелляционного трибунала, Группа выяснила, что существуют основания для жалоб на то, что решения этого трибунала выносятся без указания аргументов или достаточных причин. По мнению Группы, это не является приемлемой практикой и не представляет собой транспарентный процесс принятия решений.

Знание системы внутреннего правосудия

198. Группа установила, что заинтересованные стороны, хотя в общем и осведомлены о существовании системы внутреннего правосудия, мало что знают о системе и предлагаемых ею ресурсах или вообще ничего не знают об этом. Группа узнала о том, что сотрудники, особенно на местах, выражали неудовлетворение по поводу того, что они не знают, как начинать или к кому обратиться, для того чтобы получить доступ к системе. Система электронной подачи документов не проста для понимания сотрудниками, особенно там, где она наиболее всего необходима, т.е. в полевых операциях, в которых зачастую местные сотрудники не владеют свободно ни одним из официальных языков Организации Объединенных Наций. Группа рекомендует активизировать усилия, направленные на повышение уровня осведомленности о системе всех сотрудников, с тем чтобы обеспечить ее повсеместную доступность.

199. Как указывалось выше, нынешняя информационно-поисковая система для доступа к веб-сайту устарела и время от времени не функционирует, подрывая тем самым транспарентность и осведомленность о системе. Эти озабоченности были отмечены в докладах Генерального секретаря и Совета по внутреннему правосудию. Группа приняла к сведению то, что в настоящее время информационно-поисковая система и система онлайн-доступа обновляются, и она надеется на то, что это позволит исправить эту ситуацию.

Правила и их применение

200. Существует великое множество правил, положений и административных инструкций, которые не были сведены воедино или обновлены и о которых известно только администрации, но не сотрудникам. Общеизвестно, что правила и положения являются сложными как с точки зрения понимания, так и доступа. Один из примеров может объяснить то, как это воздействует на систему с точки зрения ее транспарентности и общего функционирования.

201. Административная инструкция о специальных мерах по содействию гендерному равенству (ST/AI/1999/9) содержит следующую формулировку о предпочтении по гендерному признаку:

Вакантные должности категории специалистов и выше должны заполняться, когда имеются один или несколько кандидатов из числа женщин, одним из этих кандидатов при условии, что:

- i) ее квалификация отвечает требованиям должности;
- ii) ее квалификация по существу равна или выше квалификации кандидатов-конкурентов из числа мужчин.

веб-сайте после принятия поправок Генеральной Ассамблеей, даже в тех случаях, когда Ассамблея принимает только поправки, а не сводный текст.

202. Вместе с тем в административной инструкции о системе отбора персонала (ST/AI/2010/3 and Amend.1–2) говорится, что руководитель департамента должен выбирать кандидата, которого он или она считают наиболее подходящим для должности. Более того, в разделе 13.3 этой же инструкции предусматривается, что ее положения должны превалировать над любыми другими несогласующимися положениями, содержащимися в других административных инструкциях, действовавших на момент издания.

203. В деле *Тиватии* (UNDT/2015/021) руководитель старшего уровня утверждал от имени ответчика, что административная инструкция ST/AI/2010/3 отменила административную инструкцию ST/AI/1999/9, и в качестве доказательства заявил, что, хотя с технической точки зрения административная инструкция ST/AI/1999/9 «фигурирует в перечне», она «устарела» или что «принципы были включены в другие управленческие инструменты». Это фактически подтверждает то, что сотрудники рассказали Группе: «администрация держит все в тайне».

204. Трибунал согласился с позицией ответчика, признав, что административная инструкция ST/AI/1999/9 не согласуется с административной инструкцией ST/AI/2010/3. Вместе с тем, тот факт, что административная инструкция ST/AI/1999/9 продолжает действовать, не подвергался сомнению Генеральным секретарем или судьями.

205. Что касается заявления, поданного *Чжао, Чжуаном и Се*, то Трибунал по спорам вынес решение в пользу заявителей на том основании, что производивший набор на работу руководитель не применил критерии гендерного предпочтения, предусмотренные в разделе 1.8(d) административной инструкции ST/AI/1999/9. В апелляции утверждалось от имени Генерального секретаря о том, что проделанный анализ отвечает требованиям раздела, но Апелляционный трибунал не согласился с этим и подтвердил решение нижестоящего суда, постановив, что раздел 1.8(d) был применим на уровне органов по вопросам назначения и продвижения по службе (см. 2015-UNAT-536).

206. Необходимо повысить уровень прозрачности и консолидации правил и административных инструкций, о чем также просил Совет по внутреннему правосудию в пункте 36 своего доклада (A/70/188):

Помимо совершенствования систем поиска, следует учитывать, что законодательство, применяемое при разрешении споров в Организации Объединенных Наций, само по себе является избыточно неясным. Совету по внутреннему правосудию стало известно, что судьям и участникам дел иногда приходится согласовывать действующие положения права Организации Объединенных Наций на основе различных версий административных инструкций, принятых на протяжении многих лет. Следует уделить внимание созданию консолидированных редакций административных инструкций в случае внесения в них поправок.

207. Что касается применения норм, то Группа признает предпринятые администрацией в недавние годы усилия, направленные на то, чтобы сделать решения и их аргументацию более прозрачными (например, при сокращении персонала миротворческих миссий). Тем не менее сотрудники, особенно на местах, жаловались Группе на то, что администрация совсем не помогает им, не делая систему прозрачной, а, напротив, мешает или препятствует до-

ступу к информации, видимо, считая, что это будет отбивать у сотрудников желание возбуждать дела. Группа считает, что по-прежнему существуют возможности для улучшения, для того чтобы сделать процесс принятия руководителями решений более транспарентным. В то же время это должно способствовать предотвращению судебных разбирательств в некоторых случаях.

С. Перевод на профессиональную основу

208. В своем докладе (A/61/205, пункт 8) Группа по реорганизации отметила, что создание профессиональной, независимой и обеспеченной достаточными ресурсами системы внутреннего правосудия имеет важное значение, потому что лишь такая система может обеспечить и сохранять ясность и предсказуемость и благодаря этому пользоваться доверием администрации, сотрудников и других заинтересованных сторон. Отмечалось, что любая система правосудия хороша лишь в той мере, в какой она пользуется уважением и доверием.

209. Генеральная Ассамблея создала «профессиональную» систему отправления правосудия. Она признала, что для работы судей и адвокатов в системе правосудия необходимы специальные знания и опыт в области отправления беспристрастного правосудия в случае судей и умение отстаивать наилучшие интересы клиентов в суде при соблюдении стандартов поведения, уместных в интересах справедливого и объективного отправления правосудия, в случае адвокатов.

210. На первый взгляд, судейский корпус стал более профессиональным, чем в прошлом. Однако улучшения по-прежнему могут быть осуществлены и, фактически, необходимы. Судейская независимость — это не абсолют и сопряжена с обязанностью судей проявлять профессиональный подход, например, завершать рассмотрение дел своевременным образом, быть скрупулезно справедливыми и беспристрастными и таким образом рассеивать впечатление о предвзятости, складывающееся в связи с их решениями и/или неподкрепленными аргументами заявлениями со стороны судейского корпуса, т.е. впечатление о том, что они отдают предпочтение персоналу или администрации, и к этому следует добавить обязанность проявлять уважение и судебную сдержанность, не допуская злоупотребления полномочиями и избегая ненужных и вредных комментариев.

211. Нынешние критерии для назначения судей требуют несколько лет работы в качестве судьи в национальной судебной системе. Группа рекомендует включить положение, касающееся знания стандартов и норм в области прав человека и международного права. Разумеется, что желательным является доказанный практический опыт работы в сфере административного права и уголовного правосудия. Кроме того, были бы полезными соответствующие институциональные знания. В процессе набора следует проявлять должную осмотрительность.

212. Группа рекомендует улучшить подготовку судей до их вступления в должность. Тщательный инструктаж помогал бы знакомить судей с нормативно-правовой базой, установившейся судебной практикой, этикой и внутренним функционированием Организации, целями как правосудия, так и гармоничных рабочих условий. Пока профессиональный уровень не дотягивает до нормы. Группа узнала от заинтересованных сторон, что юридические представители

подходят к делам как к борьбе насмерть и не пытаются поощрять и облегчать диалог между сторонами в целях урегулирования споров.

213. Они не помогают тяжущимся сторонам, представляющим себя самостоятельно. Профессионализм проявляется как в действиях, отвечающих наилучшим интересам клиентов, так и в поддержание самых высоких стандартов добросовестности и благопристойности. Он сопряжен с обязанностями, такими как доведение до сведения того или иного трибунала всех релевантных юридических документов и решений, с тем чтобы он принимал решение, будучи полностью осведомленным о применимом праве и принципах.

214. Целесообразно, чтобы юридические представители приобретали практический судебный опыт и знания о функционировании системы Организации в качестве одного из способов решения проблемы неодинакового качества представительства и обеспечения равенства сторон.

215. Необходим кодекс профессионального поведения. Группа считает, что должен существовать единый кодекс поведения для всех юрисконсульты, разработанный специально для лиц, выступающих в трибуналах, а не отдельный кодекс для внешних консультантов, при котором действия штатных сотрудников будут регулироваться Правилами и Положениями о персонале Организации Объединенных Наций (см. A/69/205, пункт 184).

216. Следует отметить, что на профессиональную основу переведены другие части системы, включая юридических представителей Секретариата, Отдел юридической помощи персоналу и Группу управленческой оценки. Непрерывное изучение юридической практики и формирующейся судебной практики будет содействовать обеспечению устойчивости системы.

D. Децентрализация

217. Генеральная Ассамблея постановила учредить децентрализованную систему отправления правосудия (см. A/61/261, пункт 4). По мнению Группы, эта черта является двойкой. Международный характер Организации требует, чтобы система внутреннего правосудия была структурно оформлена так, чтобы учитывать ее разнообразие и повсеместное присутствие в мире. Кроме того, и что более важно, децентрализованный характер системы тесно связан с гарантией доступа к правосудию (см. раздел IV.E) и должен восприниматься соответствующим образом. Лишь децентрализованная система гарантирует доступ к правосудию всех сотрудников, будь то в Центральных учреждениях или на местах. Правосудие должно охватывать, а не обходить людей.

218. Что касается неформальной системы, то главное подразделение Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников расположено в Нью-Йорке. Канцелярия имеет семь региональных отделений и службу посредников. Региональные отделения находятся в Бангкоке, Энтеббе, Женеве, Гоме, Найроби, Сантьяго и Вене. Каждое отделение обслуживает специальный региональный омбудсмен. Омбудсмены для фондов и программ и для УВКБ оказывают услуги своим глобальным клиентам из соответственно Нью-Йорка и Женевы. Неформальная система более децентрализована, чем формальная система, как это показано ниже.

219. Для оценки того, насколько децентрализованной является формальная система отправления правосудия, трибуналы и другие структуры, составляющие систему, заслуживают дифференцированного рассмотрения.

220. Группа по реорганизации предложила создать Трибунал по спорам как децентрализованный трибунал первой инстанции (см. A/61/205, пункты 74 и 152), что соответственно предполагает, что его децентрализация является одной из ключевых черт. Генеральный секретарь согласился с этим (см. A/61/758, пункт 17). Это был ответ на консультативные советы старой системы (объединенные апелляционные советы и объединенные дисциплинарные комитеты), которые главным образом располагались в Центральных учреждениях и имели отделения в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби, но не присутствовали на местах. Это вызвало озабоченность Группы по реорганизации, особенно в отношении дисциплинарных дел, поскольку, как она заявила, физическая удаленность полевых мест службы от Центральных учреждений становится причиной того, что дела разбираются ненадлежащим образом. Она заявила, что переговоры с сотрудниками полевых отделений и миротворческих миссий, в отношении которых ведутся дисциплинарные разбирательства в объединенных дисциплинарных комитетах в Центральных учреждениях, нередко ведутся по телефону, и что у них практически нет возможности изложить свое дело и ответить на вопросы в личной беседе. Группа по реорганизации заявила, что от этой практики — всего два шага до заочных судебных разбирательств» (см. A/61/205, пункт 24). По этой причине она предложила новую систему Трибунала по спорам, при которой в трибуналах, заседающих в Нью-Йорке, Женеве и Найроби, должно работать по одному судье, занятому полный рабочий день, а в Сантьяго и Бангкоке — по одному судье, занятому половину рабочего дня (см. там же, пункт 76).

221. Генеральная Ассамблея решила учредить предложенный Трибунал по спорам, заседающий в трех местах (Нью-Йорк, Женева и Найроби) вместо пяти мест, предложенных Группой по реорганизации. Трибунал по спорам получает дела, поступающие из различных мест службы⁷. Согласно статье 5 своего Статута «Трибунал по спорам может принять решение о проведении сессии в других местах службы, в зависимости от его рабочей нагрузки». Как понимает Группа, это сочетание трибунала, постоянно базирующегося в трех местах службы, в дополнение к его способности действовать как мобильный суд, является статутным ответом на необходимость наличия децентрализованного суда первой инстанции.

222. Поэтому Группа считает, что в нынешних условиях реализация предложения Группы по реорганизации об учреждении занятого в постоянном или половинном режиме Трибунала по спорам в Сантьяго и/или Бангкоке, не является обоснованным. Хотя месторасположение в Бангкоке означало бы присутствие системы правосудия в Азии, существуют более подходящие и рентабельные способы удовлетворения потребностей в регионе. Что касается Сантьяго, то, согласно беседам, проведенным Группой в Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, и собранной информации, в регионе ежегодно возбуждается лишь небольшое число дел. Кроме того, ре-

⁷ В 2014 году 22 процента полученных дел поступили от полевых операций, а также миротворческих и политических миссий; 34 процента — от Секретариата; и 44 процента — от учреждений, фондов и программ (см. A/70/187, диаграмма I).

гиону не приходится сталкиваться со связанными с временными зонами аспектами, которые могут препятствовать связи, например, между Сантьяго (среднее время по Гринвичу -3) и Нью-Йорком (среднее время по Гринвичу -4). Однако важно отметить, что при определении Трибуналом по спорам территориальной подсудности по делу первоочередное внимание иногда уделяется рабочей нагрузке Трибунала, а не месту, откуда поступило дело.

223. Группа полагает, что благодаря повышению мобильности Трибунала по спорам согласно статье 5 его Статута Трибунал сможет охватывать полевые места службы, обеспечивая тем самым сотрудникам доступ к правосудию и проводя слушания в надлежащих условиях (см. пункт 374).

224. Трибунал по спорам является децентрализованным, однако вряд ли можно сказать, что система отправления правосудия является децентрализованной в целом. Другие структуры, взаимодействующие в рамках формальной системы, особенно администрация, в значительной степени базируются в Центральных учреждениях. Группа по реорганизации уже продиагностировала последнюю, когда она советовала, что «в условиях децентрализации системы правосудия и обусловленного этим делегирования полномочий административным руководителям отделений за пределами Центральных учреждений и миссий может возникнуть необходимость в создании дополнительных должностей юрисконсультов [для администрации] в местах службы за пределами Нью-Йорка» (см. A/61/205, пункт 114).

225. В этом же ключе Группа отмечает, что при рассмотрении дисциплинарных дел юридическое представительство от имени администрации осуществляется исключительно из Нью-Йорка. Одно из недавних решений Трибунала по спорам отражает последствия, которые такое отсутствие децентрализованного подхода администрации может иметь для Организации в целом (UNDT/2015/069, пункт 33):

В качестве отдельного заключительного соображения следует отметить, что это дело выявило другую системную, хотя и процессуальную проблему, а именно: практические трудности с рассмотрением дел, когда стороны заседают в местах службы с 11-часовой разницей во времени. В то время как Трибунал высоко оценил готовность адвоката ответчика явиться в Нью-Йорк в 06 ч. 30 м. для обсуждения порядка рассмотрения дела, тогда как заявитель появляется лично в конце своего рабочего дня в Бангкоке в 17 ч. 30 м., это дает серьезные основания полагать, что необходимо решение, которое лучше учитывает глобальный географический охват Организации Объединенных Наций и заявленное Генеральной Ассамблеей желание иметь децентрализованную систему правосудия. Это было бы несправедливым как для заявителя, так и для адвоката ответчика, если бы они предстали перед Трибуналом в это время, однако ничего более разумного для обеих сторон возможным не представлялось. Если этот вопрос не будет должным образом рассмотрен, Трибунал может оказаться в такой ситуации, когда адвокат ответчика в Нью-Йорке будет доступен по техническим причинам в течение всего слушания с 09 ч. 00 м. (время по Нью-Йорку), а заявитель в Бангкоке будет нужен для начала слушания в 20 ч. 00 м. (время по Бангкоку), если в действительности это можно технически организовать в это время. Неразумно, чтобы какое-либо лицо вынуждено было начинать слушания в столь позднее время. Это было бы

также практически невозможным, если они изъявят желание вызвать свидетелей. К тому же невозможно представить, что юрист будет готов действовать от имени заявителя, если слушание начнется в 20 ч. 00 м. и будет продолжаться по меньшей мере четыре часа.

226. Группа настоятельно рекомендует, чтобы администрация приняла к сведению эту ситуацию и приняла надлежащие меры для содействия функционированию Трибунала по спорам в аналогичных делах.

227. Что касается Группы управленческой оценки, которая действует из Центральных учреждений, то Группа рекомендует, чтобы ГУО располагала должностными лицами в региональных отделениях и на местах. Это необязательно требует новых назначений или приема большего числа сотрудников. Некоторые из функций ГУО могут быть делегированы местным административным сотрудникам в местах службы, что являлось бы гибким каналом связи между сотрудником, задействованным в том или ином деле, и ГУО в Нью-Йорке. Это не только вопрос географической децентрализации; такая мера также позволила бы устранить проблемы, возникающие в связи с культурным и лингвистическим разнообразием Организации. Это также способствовало бы улучшению и содействию проведению переговоров между ГУО и сотрудниками, особенно сотрудниками, не получающими помощь адвоката.

228. С другой стороны, хотя Отдел юридической помощи персоналу является более децентрализованной структурой по сравнению с другими структурами в системе, его сотрудники по правовым вопросам из-за нехватки ресурсов не могут всегда в достаточной степени непосредственно общаться со своими клиентами, что лишает их возможности выполнять свои функции надлежащим образом (см. пункт 335). Отдел проводит различные информационно-разъяснительные мероприятия и учебную деятельность (см. A/70/187, пункты 75 и 76), однако они должны, по мнению Группы, рассматриваться не как усилия по удовлетворению требований, касающихся децентрализации, а скорее как усилия, способствующие повышению осведомленности и расширению доступа к системе. Хотя децентрализованная система призвана обеспечить доступ к правосудию всех сотрудников, она также должна гарантировать эффективную защиту их прав на протяжении всего процесса. В данном случае это означает, что в целях выполнения своего мандата Отдел для обычного функционирования нуждается в достаточных ресурсах для оказания надлежащей правовой помощи и представительства.

Е. Доступ к правосудию

229. В разделе своего доклада о сфере охвата и юрисдикции (A/61/205, пункты 15–20) Группа по реорганизации отметила, что внутренняя система правосудия в Организации — и неформальная, и формальная — распространяется только на тех, кто считается сотрудниками, что в практике Организации Объединенных Наций и в установившейся судебной практике толкуется ограничительно. Лица, нанятые по специальным соглашениям об услугах, и индивидуальные подрядчики таковыми не являются. В соглашениях Организации Объединенных Наций с предоставляющими войска государствами предусматривается механизм урегулирования споров для сотрудников, набираемых на местной основе. Однако в действительности такой механизм так никогда и не со-

здавался. Многие набранные на местах сотрудники в миротворческих миссиях в течение длительного времени работают в качестве «индивидуальных подрядчиков». Арбитражная клаузула в большинстве их контрактов не является реалистичной на местах и будет сопряжена с большими расходами для всех сторон в случае ссылки на нее. Эта клаузула является скорее сдерживающим, чем надлежащим и доступным механизмом урегулирования споров. Более того, не следует забывать, что споры на рабочих местах, включая дела о притеснениях и дискриминации, возникают не только в отношениях между сотрудниками, но и между «штатными» и «внештатными» сотрудниками. Следует сохранить лишь единый целостный механизм урегулирования споров.

220. В этой связи Группа по реорганизации отметила следующее:

Все лица, назначаемые в Организацию на работу в форме оказания личных услуг, должны иметь полный доступ к неформальной и формальной системам правосудия Организации Объединенных Наций. Группа по реорганизации считает, что в дополнение к лицам, уже охваченным статьей 2 Статута [Административного трибунала Организации Объединенных Наций], система правосудия должна распространяться на:

а) всех лиц, назначенных Генеральным секретарем, Генеральной Ассамблеей или любым главным органом для работы на оплачиваемых должностях в Организации;

б) всех других лиц, предоставляющих личные услуги по контракту с Организацией Объединенных Наций. В эту категорию входят консультанты и набираемый на местах персонал миротворческих миссий.

221. Генеральный секретарь согласился с этими предложениями, однако Генеральная Ассамблея первоначально постановила, что лишь те, кто имели доступ к старой системе, будут иметь доступ к новой системе (см. резолюцию 62/228, пункт 7). Она впоследствии добавила, что стажеры, предоставляемый на безвозмездной основе персонал категории II и добровольцы (помимо добровольцев Организации Объединенных Наций) будут иметь возможность просить о проведении надлежащей управленческой оценки, но не должны иметь доступа к трибуналам. Она решила вернуться к вопросу о сфере охвата системы отправления правосудия на своей шестьдесят пятой сессии с целью обеспечения того, чтобы все категории персонала Организации Объединенных Наций располагали эффективными средствами правовой защиты, с должным учетом таких видов правовой защиты, которые наилучшим образом подходят для достижения этой цели (резолюция 63/253, пункт 7).

222. Хотя этот вопрос ставился перед Генеральной Ассамблеей каждый год, реальное положение дел на местах заключается в том, что надлежащая альтернативная система правосудия для внештатных сотрудников и штатных сотрудников на местах отсутствует. Генеральный секретарь в 2011 году в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи предложил ускоренную арбитражную процедуру (см. A/66/275, приложение II), однако, как представляется, рассмотрение этого предложения было отложено.

223. В своих комментариях в отношении доклада Группы реорганизации Генеральный секретарь заявил, что сотрудники Организации Объединенных Наций не имеют правовой возможности обращаться в национальные суды с жалобами, касающимися их работы, и поэтому Организация должна предоставить

своему персоналу эффективные механизмы защиты и должна взять на себя многие связанные с этим расходы, а также напомнил, что «на Организации Объединенных Наций как организации, занимающейся установлением норм и стандартов, выступающей за верховенство права, лежит особая ответственность за обеспечение своих сотрудников оперативной, эффективной и справедливой системой отправления правосудия, которая полностью отвечает применимым международным стандартам в области прав человека» (см. A/61/758, пункты 5(a) и (b)). Группа подтверждает предложение Группы по реорганизации о предоставлении доступа к системе правосудия всем сотрудникам Организации Объединенных Наций. Она настоятельно призывает Организацию обеспечить, чтобы все категории сотрудников имели доступ к справедливому, беспристрастному и транспарентному процессу. Генеральная Ассамблея обещала вернуться к вопросу о сфере охвата системы правосудия для обеспечения эффективных средств правовой защиты. Группа считает, что этот вопрос нуждается в неотложном внимании.

234. Что касается доступа к системе сотрудников, то Группа посетила полевые отделения в Бени и Гоме, Демократическая Республика Конго, а также в Этеббе, Уганда, и провела видеоконференции с представителями ассоциаций персонала и руководителями в Бангкоке и Аддис-Абебе из Найроби. Она выявила вызывающие глубокую озабоченность условия, в которых отсутствует правосудие для сотрудников и других категорий персонала, особенно в отдаленных районах, таких как Бени. Например, информация о том, как получить доступ к системе правосудия, в значительной степени не доступна им и, естественно, не доступна на местных языках. Плохо функционирующие коммуникационные системы препятствуют подаче претензий в режиме онлайн, контактированию с Центральными учреждениями, Отделом юридической помощи персоналу и слежению за судебными разбирательствами.

235. Правосудие является неравным, когда поддержка носит фрагментарный характер, не обеспечена достаточными ресурсами или не существует. Группа отметила, что там, где все части формальной и неформальной систем присутствуют, видимы и в полной мере обеспечены ресурсами, включая трибуналы, Группу управленческой оценки, Отдел юридической помощи персоналу, Канцелярию Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников, юридические и медицинские службы, секретариаты, Управление людских ресурсов, адвокатов сотрудников, следственные подразделения, как в Нью-Йорке, Женеве и Найроби, правосудие отправляется более эффективно.

236. Полевые отделения и миссии, где, как следует напомнить, работает большинство сотрудников Организации Объединенных Наций, обслуживаются особенно плохо. В таких ситуациях как минимум должен существовать свободный доступ к координаторам, кадровой подготовке, руководствам по судебной практике и ресурсам.

Е. Законность и надлежащие процессуальные нормы

Законность

237. Группа по реорганизации подвергла критике предыдущую систему внутреннего правосудия за то, что она не отвечает минимальным требованиям законности и мало что может сделать для защиты прав индивида, включая право

на справедливое обращение (см. A/61/205, пункты 72 и 73). Как уже указывалось выше, основополагающие элементы новой системы затем были закреплены в пункте 4 резолюции 61/261, где Генеральная Ассамблея излагает основные цели системы внутреннего правосудия, которые должны «согласовываться с соответствующими нормами международного права и принципами законности и надлежащими процессуальными нормами». Это было подтверждено в резолюциях 62/228 и 63/253.

238. Поэтому Генеральная Ассамблея признала законность в качестве существенной административно-правовой ценности, а также значимость принципов законности для отправления правосудия, поощрения и уважения прав и обеспечения подотчетности в Организации. Попросту говоря, соблюдение законности необходимо, если закон должен уважать человеческое достоинство. Акцент Ассамблеи на совместимости системы с международным правом также согласуется с реальностью, когда эти принципы обычного и конвенционного права в области прав человека, обеспечивающие надлежащие гарантии для отправления правосудия, могут также характеризоваться как принципы благого управления.

239. Справедливо, что осуществление прав и полномочий могло бы иметь основу в праве, и одно из существенно важных требований законности — это приверженность «писанному праву»⁸. Однако это право должно основываться на нормах и стандартах, представляющих собой руководящие принципы для целей, которых оно должно достичь. В этом контексте Группа делает вывод о том, что утверждения, подтвержденные Генеральной Ассамблеей в пункте 26 ее резолюции 68/254⁹, в котором она, по всей видимости, пыталась ограничить полномочия трибуналов, противоречат устремлениям, которые она выразила, определяя базовую структуру новой внутренней системы правосудия. При разборе всех находящихся на рассмотрении трибуналов вопросов они должны применять принципы и стандарты в области прав человека. Это часть их судебных функций. Законность, принципы естественного права и права человека неотъемлемы как от судебных, так и законодательных обязанностей и в иерархии норм имеют статус выше статутных положений.

240. По этим же причинам Группа воодушевлена решительной и прямой защитой прав человека и кардинального принципа гендерного равенства Апелляционным трибуналом в его решении по делу *Чэнь* (2011-UNAT-107). Трибунал отверг мнение администрации о том, что лишь внутренние правила и процедуры Организации Объединенных Наций, а не положения Всеобщей декларации прав человека или Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах применяются при определении прав того или иного сотрудника.

241. Апелляционный трибунал постановил, что:

⁸ Разумеется, что писанное право должно быть четким. Правила и положения Организации Объединенных Наций еще далеки от достижения этого стандарта. Группа рекомендует, чтобы этому вопросу как можно скорее по возможности было уделено должное внимание.

⁹ Генеральная Ассамблея вновь подтвердила, что трибуналы должны применять общие принципы права и Устав в контексте их статутных и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи, положений, правил и административных инструкций. Это было вновь подтверждено в пункте 37 ее резолюции 69/203.

Как говорится в статье 23(2) Всеобщей декларации прав человека, «каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд». Разумеется, что этот принцип применяется по отношению к сотрудникам Организации Объединенных Наций. «Бюджетные соображения» не могут перевешивать требование о равном обращении. Аргументы Генерального секретаря об обратном являются странными и беспочвенными.

242. Группа понимает удивление Апелляционного трибунала по поводу позиции администрации с учетом того, что в самом Уставе и Правилах о персонале уже поддерживаются ценности, которые Трибунал защищал в своем решении.

243. Генеральная Ассамблея связана этими принципами при формулировании правовых рамок системы правосудия, как и трибуналы при отправлении правосудия. Любые попытки сделать трибуналы простыми продуктами их статуты и отрицание реальности их имманентных полномочий уменьшили бы как легитимность, так и авторитет системы в целом. Современное административное право охватывает принципы международного права и должно обеспечивать отражение в правовых рамках системы административного правосудия основных прав и свобод, закрепленных в них. Принципы прав человека и законности доказали свою действенность с точки зрения удержания административных органов в их рамках и все чаще используются в качестве критерия для проверки всех административных решений¹⁰. Уважение этих принципов становится более важным в контексте правосудия в Организации Объединенных Наций с учетом тех стандартов, которые она установила, и ценностей, которые она обязалась поощрять и защищать. В частности, Группа напоминает о решимости, выраженной в Уставе, создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права.

Необходимость обеспечения равной защиты для всех

244. Нынешняя система отправления правосудия в общем является улучшением по сравнению с ее предшественницей. В настоящее время система правосудия обеспечивает доступ к двухуровневой судебной системе, предусматривающей возможность обращения к беспристрастному разрешению споров, а также право на обращение в апелляционный суд. Однако Группа уже указала, что этот доступ является ограниченным и не удовлетворяет требованиям основного принципа «равной защиты права». Трибуналы в ограниченной степени расширили процессуальную правоспособность «сотрудника» в некоторых случаях для того, чтобы распространить защиту системы правосудия на тех, чья процессуальная правоспособность была отвергнута администрацией. Однако пробел в законодательстве не может устраняться только посредством судебного толкования, и, как обсуждалось выше, этот вопрос нуждается в рассмотрении Генеральной Ассамблеей в целях обеспечения эффективного средства защиты для всех, кто имеет трудовые или контрактные отношения с Организацией.

¹⁰ Например, Верховный суд Индии озвучивал эту идею во многих делах и в более недавнем времени постановил, что законность при административном управлении тесно связана с защитой прав человека (см. *Zahira Habibullah H Sheikh and Anr. v. State of Gujarat and Ors.*, case No. 446-449 of 2004, judgement of 12 April 2004).

245. Этот пробел стал вызывать особую тревогу в контексте защиты от мести. Все сотрудники Организации Объединенных Наций обязаны сообщать о любом ненадлежащем поведении или других нарушениях правил и положений Организации. В разделе 1.3 бюллетеня ST/SGB/2005/21 месть осуждается как нарушение «основополагающей обязанности всех сотрудников поддерживать высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности и выполнять свои функции и регулировать свое поведение, руководствуясь наилучшими интересами Организации». Вместе с тем защита в праве имеет серьезные недостатки.

246. Когда Бюро по вопросам этики и УСВН, которые являются компетентными органами для проведения расследований по жалобам, не выполняют свои обязанности справедливым или беспристрастным образом, сотрудник, который стал жертвой мести, лишается какого-либо средства защиты. Трибунал по спорам постановил, что решения Бюро об отсутствии мести *prima facie* имеют непосредственные правовые последствия для прав жалующегося сотрудника. Как таковые эти решения являются поддающимися обжалованию административными решениями. Апелляционный трибунал недавно отменил решение Трибунала по спорам в деле *Вассерстрома* (2014-UNAT-457), в котором содержался вывод о том, что Бюро ограничивается вынесением рекомендаций администрации и эти рекомендации не являются административными решениями, подлежащими судебному пересмотру. Группа напоминает о решении Апелляционного трибунала в деле *Абу Хамды* (2010-UNAT-022), в котором сам Трибунал выразил озабоченность по поводу судьбы тех сотрудников, которые не сообщают о ненадлежащем поведении из-за страха стать жертвами репрессалий. Он рекомендовал принимать «надлежащие меры (помимо мер, касающихся защиты сотрудников младшего уровня, которые сообщают о ненадлежащем поведении и правонарушениях своих начальников) для предотвращения их повторного совершения». Если трибуналы не имеют полномочий на решение этой проблемы, то тогда насуточно необходимы директивные меры со стороны Генеральной Ассамблеи, направленные на обеспечение отправления правосудия для всех.

247. Система вообще не обеспечивает никакой защиты от мести по причинам иным, чем информирование о ненадлежащем поведении. Отсутствует юридическое положение или установленная процедура, например, для защиты сотрудников от мести за дачу свидетельских показаний в деле в Трибунале по спорам для поддержки дела против администрации или за подачу апелляции как таковой. Группа считает, что эти недостатки создают серьезные ограничения для системы защиты в отношении гарантий от мести и защиты индивидуальных прав. Страх сотрудников подвергнуться мести является реальным, и его можно считать одним из факторов, имеющих серьезные последствия для доступа к правосудию.

Обязательный характер судебных решений для сторон

248. Генеральная Ассамблея согласилась с рекомендацией Группы по реорганизации о том, что трибуналы после их создания должны иметь право выносить обязательные решения и постановления «о надлежащих средствах правовой защиты». Решения Трибунала по спорам являются обязательными для сторон (см. статью 11.3 его Статута), даже если отсутствие более энергичного

продвижения решений и уровень сопротивления со стороны администрации уменьшает воздействие судебной практики на административную практику.

249. Несмотря на это статутное положение об обязательном характере решений Трибунала по спорам, администрация демонстрирует тенденцию к неисполнению решений в некоторых делах на том основании, что решения были незаконными. В пункте 29 решения по делу *Игбинедиона* (2014-UNAT-410), одно из эпохальных решений, Апелляционный трибунал установил четкую судебную практику относительно обязательного характера решений Трибунала по спорам, постановив следующее:

Неприемлемым является положение, когда сторона в Трибунале по спорам отказывается выполнять его обязательное решение таким образом, независимо от того факта, что в данном случае постановление было в конечном счете отменено Апелляционным трибуналом. Вынесение иного решения подрывало бы юридическую определенность и систему внутреннего правосудия в корне и стимулировало бы неудовлетворенные стороны рассматривать постановления [Трибунала по спорам] просто как ориентир или предположение, соблюдение которых является добровольным.

Предсказуемость и определенность через посредство судебной практики

250. В этом же решении Апелляционный трибунал также установил, что принцип *stare decisis* применяется к его решениям. В пункте 24 решения он постановил следующее:

Не может быть никаких сомнений в том, что, создавая двухуровневую систему законодатель, намеревался, чтобы судебная практика Апелляционного трибунала создавала прецеденты, которые следует учитывать в подобных делах Трибуналу по спорам. Принцип *stare decisis* применяется, принося видимые и предсказуемые результаты в рамках системы внутреннего правосудия.

251. Группа осведомлена о различиях, существующих между сторонниками общего и континентального права по вопросу о судебном прецеденте. Тем не менее Группа должным образом учитывает преимущество, заключающееся в предсказуемости и определенности, вытекающих из такого подхода, и считает, что совпадение подходов трибуналов повысит их авторитет, степень последовательности в судебной практике (особенно в установлении стандартов для судебного пересмотра) и придаст системе большую достоверность.

Неотъемлемые полномочия суда обеспечивать уважение

252. Другой важный аспект судебной власти, который был установлен в деле *Игбинедиона*, заключался в неотъемлемом полномочии суда обеспечивать уважение к нему, его процедур и выполнение его решений. Это полномочие суда не зависит от статутных положений и не вытекает из них. Презюмируется, что суд имеет право привлекать любое лицо за оскорбление в связи с ненадлежащим поведением в суде или за невыполнение его постановлений и распоряжений. Группа считает, что это решение является одним из самых значимых решений Апелляционного трибунала, в котором применены принципы законности при расширении сферы охвата судебных полномочий и определении отношений трибуналов *inter se*.

Надлежащие процессуальные нормы

253. Генеральная Ассамблея постановила учредить новую систему отправления правосудия, согласующуюся с надлежащими процессуальными нормами, для обеспечения уважения прав и обязанностей сотрудников. По мнению Группы по реорганизации, бывшая система «не удовлетворяла основным стандартам надлежащих процессуальных норм, установленным в международных документах по правам человека» (см. A/61/205, пункт 5).

254. Первоначально принцип надлежащих процессуальных норм был задуман как одно из прав ответчика в уголовном процессе, и поэтому необходимо определить, что этот принцип требует в рамках внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. С этой целью стоит отметить, что, поскольку трибуналы обладают юрисдикцией в отношении вопросов довольно отличного характера, связанные с надлежащими процессуальными нормами требования напоминают требования уголовно-процессуальных норм, исключительно в дисциплинарном контексте, в том смысле, что они оба нацелены на назначение какого-либо вида наказания. В случае трудовых и других административных вопросов требования, связанные с надлежащими процессуальными нормами, являются несколько отличными.

255. Что касается дисциплинарных вопросов, то трибуналы установили, что надлежащие процессуальные нормы требуют, чтобы всем сотрудникам была предоставлена возможность защищаться (как в UNDT/2010/185). Это означает уважение презумпции невиновности, право на информирование об обвинениях и личности обвинителей, право отвечать на обвинения в течение разумного периода времени, необходимого для подготовки эффективной защиты, право на представление доказательств, возможность подвергнуть свидетелей перекрестному допросу и право на адвоката. Группа убедилась в том, что тщательность, проявляемая Трибуналом при дисциплинарных разбирательствах, включая соблюдение норм, регулирующих процедуру и условия, требуемые для эффективной реализации вышеупомянутых прав, является уместной.

256. Другая особенность дисциплинарных дел касается стандарта доказывания. Трибуналы постановили, что стандарт «не вызывающий разумных сомнений» является чересчур жестким, а стандарт «наличие более веских доказательств» — слишком общим. Группа соглашается с требованием трибуналов предоставлять четкие и убедительные доказательства в таких делах.

257. В дисциплинарных делах смежный вопрос касается порядка проведения расследований. Группа провела беседы с различными заинтересованными сторонами, которые согласились с тем, что установление фактов производится непрофессионально и зачастую неэффективно. Хотя регулярно проводится небольшое число расследований, они создают проблемы для системы, которые требуют безотлагательного обязательного урегулирования: при нынешнем состоянии дел они представляют собой «расследования для освобождения от ответственности». Непрофессиональное и низкогокачественное установление фактов прямо сказывается на исходе дела; поэтому важно, чтобы трибуналы анализировали и контролировали соблюдение процессуальных норм не только в отношении процедуры в одном и том же трибунале, но и в отношении всего расследования. Группа отмечает, что в настоящее время уже проводится специальная оценка, посвященная этой теме, и надеется на то, что решения трибуна-

лов относительно требования о предоставлении адвоката на стадии расследования будут приняты во внимание (см. 2012-UNAT-209 и UNDT/2013/164).

258. Вместе с тем минимальное содержание принципа надлежащих процессуальных норм по отношению к другим составляющим системы отправления правосудия по-прежнему нуждается в определении. Система отправления правосудия, согласующаяся с принципом надлежащих процессуальных норм, гарантирует сотрудникам комплекс прав и требует, чтобы процедура была оформлена определенным образом. Что касается первого, то сотрудники имеют, в частности, право на помощь адвоката, на разбирательство дела непредвзятым трибуналом, на поддержку своих утверждений аргументами и доказательствами, на устное слушание в случае необходимости (особенно когда обсуждаются вопросы, касающиеся установления фактов), на реагирование на доказательства, представленные противной стороной, и на проведение перекрестного допроса. Группа убедилась в том, что эти требования были удовлетворены.

259. Далее Группа приводит комментарии по некоторым конкретным вопросам, касающимся надлежащих процессуальных норм в рамках системы отправления правосудия.

Право на эффективное средство защиты

260. Согласно международным документам по вопросам прав человека, таким как статья 25 Американской конвенции о правах человека, надлежащая законная процедура гарантирует право на «простое и оперативное средство защиты или любое другое эффективное средство правовой защиты». Это право расширено во внутренней системе отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, поскольку сотрудники не могут обращаться к национальным судам. Генеральный секретарь неоднократно утверждал, что согласно статье 2(1) Статута Трибунала по спорам заявления сотрудников в Трибунал, оспаривающих решения независимых подразделений, не являются приемлемыми к производству, поскольку они не представляют собой административные решения¹¹. Однако трибуналы принимали решения об ином.

Правила процедуры

261. И наконец, система правосудия, согласующаяся с требованиями надлежащих процессуальных норм, предполагает наличие четких процедурных норм. В настоящее время в работе трибуналов отсутствует процессуальное единообразие. Правила процедуры не являются достаточно детальными или все еще отсутствуют в некоторых областях, что вынуждает судей толковать и создавать свои собственные правила с различным действием. В настоящее время последовательность разбирательств не гарантируется. Это одна из причин, по которым неопределенность и отсутствие предсказуемости стали проблемой в сфере отправления правосудия. Правила должны также указывать сроки вынесения решений, поскольку иногда они выносятся с ненадлежащей задержкой. Судьи обоих трибуналов знают об этом недостатке и работают в

¹¹ Например, в делах *Lubbad* (UNDT/2013/132), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzui* (UNDT/2011/005) и *Koda* (2011-UNAT-130) заявители оспаривали решения УСВН. В делах *Hunt-Matthes* (UNDT/2011/063) и *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044) заявители оспаривали решения, вынесенные Бюро по вопросам этики и касающиеся мести.

направлении согласования процедур в целях исключения элемента непредсказуемости. Однако для того, чтобы система была защищена от какого-либо негативного воздействия, этот вопрос должен быть рассмотрен в первоочередном порядке, а результаты должны быть достигнуты как можно скорее.

Доступ сотрудников к документации

262. С одной стороны, для планирования и развития эффективной защиты сотрудники нуждаются в получении доступа к некоторым документам, которые имеют отношение к делу и могут стать основой для благоприятного решения суда. В большинстве случаев сотрудники не имеют доступа к этой документации, которая находится в распоряжении администрации, или как максимум они получают доступ лишь после того, как процедура уже была возбуждена. Ясно, что в этих обстоятельствах отсутствует равенство между сотрудником и юридическим подразделением, представляющим Генерального секретаря. С другой стороны, в процессе Группы управленческой оценки сотрудники, ходатайствующие о проведении оценки, должны делиться своими (юридическими) аргументами с администрацией. Надлежащее и своевременное осуществление права на защиту предполагает наличие доступа ко всем документам, имеющим отношение к делу, также на досудебном этапе и на других ранних этапах, включая управленческую оценку и переговоры относительно потенциального урегулирования. В этом отношении система Организации Объединенных Наций должна быть усовершенствована.

Продление сроков

263. Хотя соблюдение сроков имеет основополагающее значение для надлежащего функционирования системы правосудия, различные заинтересованные стороны согласились относительно необходимости продления или приостановления действия статутных сроков для подачи заявлений в Трибунал по спорам¹². Заинтересованные стороны утверждали, что порой из-за сроков срываются переговоры между Группой управленческой оценки и сотрудниками, которые в ином случае могли бы привести к урегулированию дела и, следовательно, предотвратить тяжбу (см. A/70/187, пункт 27). Совет по внутреннему правосудию рекомендовал, что «если обе стороны желают приложить усилия к урегулированию и в связи с этим подают в Трибунал по спорам ходатайство о продлении срока рассмотрения апелляции, Трибунал должен обладать полномочиями по продлению такого срока» (см. A/70/188, пункт 94; см. также пункты 16 и 93 этого документа). Группа согласна с этим.

264. Группа видит три решения этой проблемы. Сроки могут продляться посредством изменения соответствующих правил. Хотя это прямое решение, оно увеличило бы сроки во всех делах, независимо от сопутствующей необходимости делать это в силу текущих переговоров. Другой путь — это развитие стабильной судебной практики толкования и применения гибким образом правил, которые позволяют приостанавливать или отменять действие сроков в исключительных случаях¹³ или когда того требуют интересы правосудия¹⁴. И наконец, можно установить правило, которое позволяет сторонам добиваться при-

¹² См. статью 8.1(d) Статута Трибунала по спорам и статью 7 его Регламента.

¹³ См. статью 8.3 Статута Трибунала по спорам и статью 7 его Регламента.

¹⁴ См. статью 35 Регламента Трибунала по спорам.

остановления действия сроков на ограниченный период времени с одобрения Трибунала по спорам всякий раз, когда ведутся переговоры.

Самостоятельное представительство в Трибуналах

265. Большое число лиц, самостоятельно представляющих себя в Трибуналах, вызывает озабоченность. В 2014 году большинство сотрудников выступали в судах pro se: 60 процентов в Трибунале по спорам и 72 процента в Апелляционном трибунале. Самостоятельная представленность влечет за собой увеличение рабочей нагрузки секретарей и трибуналов и сказывается на эффективности и профессиональности системы. С точки зрения надлежащих процессуальных норм это означает, что многие сотрудники обращаются к системе, в которой отсутствует техническая защита, что подрывает реализацию в полном объеме их прав.

Устные слушания

266. Группа узнала об озабоченностях, связанных с отсутствием как в статутах Трибунала, так и в практике установленной ими, права на проведение устных слушаний. По мнению Группы, связанные с законностью требования и принцип надлежащей правовой процедуры предусматривают адекватную возможность быть заслушанным. Трибуналы обычно удовлетворяли это требование, поскольку они получали письменные материалы, а также документацию для обоснования дел сторон. Однако эта озабоченность является законной. Процедура, согласующаяся с требованиями надлежащих процессуальных гарантий, должна обеспечивать право на устное слушание в делах, связанных с оспариваемыми вопросами факта¹⁵ или передачей на предмет обеспечения подотчетности (см. пункт 278). Это применяется, в частности, к дисциплинарным делам, в которых могут возникать серьезные споры фактологического характера. Группа обращает внимание на тот факт, что, хотя Апелляционный трибунал имеет право проводить устные слушания, он очень мало задействует механизм, принимая решение действовать исключительно на основе письменных документов.

G. Права и обязанности сотрудников и подотчетность как руководителей, так и сотрудников

Подотчетность

267. Подотчетность, т.е. обязанность Организации и ее сотрудников отвечать за свои решения и действия, является заявленной целью Организации Объединенных Наций, и многие компоненты были развиты с точки зрения достижения результатов, включая создание систем внутреннего контроля, установление общих стандартов и надзорных механизмов, особенно с 2005 года, причем одним из таких результатов стало введение новой системы правосудия, задача которой, среди прочего, заключается в обеспечении подотчетности как руководителей, так и сотрудников. Однако все эти компоненты привели к созданию беспорядочной смеси из элементов и процессов с определенными пробелами. В настоящее время у Организации Объединенных Наций отсутствует общая по-

¹⁵ См., например, статью 10 Всеобщей декларации прав человека.

литика по вопросам о подотчетности лиц или подразделений и соответствующих процессов по ее реализации и соблюдению. Она срочно нуждается во всеобъемлющей общей системе. Группа по реорганизации выразила мнение о том, что комиссии по расследованию, которые расследуют инциденты в миротворческих миссиях, сопряженные с гражданами принимающей страны и/или значительным ущербом имуществу Организации Объединенных Наций, являются важным компонентом системы внутреннего правосудия и отправления правосудия в миротворческих миссиях, и рекомендовала укрепить их (см. A/61/205, пункты 33 и 34). Группа отмечает, что многие недостатки системы не были устранены, и соглашается с тем, что отсутствие последовательности и эффективного функционирования оказывает негативное воздействие на образ Организации, особенно в делах, связанных с утверждениями об актах сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах в миротворческих миссиях.

268. В своей резолюции 68/254 Генеральная Ассамблея подчеркнула важность принципа подотчетности и обязательств Организации Объединенных Наций обеспечивать отправление правосудия и соблюдение прав человека для всех людей. Этот принцип сохраняет свою справедливость при рассмотрении вопроса об отправлении правосудия в интересах сотрудников, внештатных сотрудников и других категорий персонала. В Бени и Гоме Группа получила сообщения от гражданских лиц, пытающихся добиться справедливости от базирующейся там МООНСДРК в связи со случаями предполагаемых изнасилований девочек сотрудниками Организации Объединенных Наций.

269. Отсутствует система защиты потерпевших и свидетелей на местах и сотрудники Организации Объединенных Наций, которые сталкиваются с таким реальным положением дел, часто используют свои собственные средства для реагирования на просьбы о покрытии медицинских расходов или расходов на похороны. Обязанность Организации заключается в расследовании дел и привлечении к ответственности сотрудников за их противоправные деяния. Однако следователи сталкиваются с огромными трудностями, связанными с языком, поездками на большие расстояния, связью и попытками заручиться содействием со стороны национальных служб, таких как полицейские, судебно-медицинские эксперты, врачи и секретари национальных судов, которые рассчитывают на вознаграждение за свое содействие. Тем не менее предварительные расследования проводились на местах, однако руководители миссии не имеют права отправлять подозреваемых сотрудников в оплачиваемый или неоплачиваемый административный отпуск или передавать их национальным органам власти, если только это не санкционировано Управлением людских ресурсов. Кроме того, Управление часто прекращает расследование, не консультируясь с миссией. От Управления Группа узнала, что это делается, поскольку отделения на местах не приспособлены для проведения расследований в соответствии со стандартами, определенными трибуналами. Поэтому в Организации Объединенных Наций царит безнаказанность, что сказывается на потерпевших, моральном духе персонала на местах и общей репутации Организации.

270. Важно, чтобы руководителям полевых миссий Организации Объединенных Наций делегировались полномочия разбирать проступки и дисциплинарные дела, и они должны быть обеспечены надлежащими ресурсами для этого. На Организации Объединенных Наций лежит обязанность не только проводить расследования и привлекать к ответственности виновных сотрудников, но и

обеспечивать правосудие любому лицу, которое предположительно понесло ущерб в результате действия или бездействия со стороны Организации или ее персонала. Это особенно необходимо, когда физические лица или группы не имеют никакого другого доступа к правосудию, например когда возбуждение дел в национальных судах не является практически осуществимым или когда превалируют привилегии и иммунитеты, предоставляемые Организации Объединенных Наций. Передача судебного преследования исполнителей актов сексуальной эксплуатации или сексуальных надругательств в миротворческих миссиях национальным властям, которые зачастую бездействуют, не способствует формированию общего чувства справедливости, которую отстаивает Организация Объединенных Наций.

271. В пункте 233 выше Группа процитировала Генерального секретаря, когда он отметил, что на Организация Объединенных Наций как организации, участвующей в установлении норм и стандартов и отстаивающей законность, лежит особая обязанность обеспечить своим сотрудникам своевременное, эффективное и справедливое отправление правосудия, которое в полной мере согласуется с применимыми международными стандартами в области прав человека. Действие этого принципа следует расширить, с тем чтобы ликвидировать пробел, существующий в сфере правосудия в интересах тех, кто пострадал от действий или бездействия Организации или ее сотрудников и кто не имеет никакого другого средства правовой защиты в системе правосудия.

272. Группа далее рекомендует провести всеобъемлющий обзор рамок подотчетности в сфере миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций, обеспечивая транспарентность и беспристрастность во всех ее миссиях и уважение в полном объеме прав человека.

Передачи на предмет установления подотчетности в системе правосудия

273. Как показала практика, вопросы подотчетности все-таки возникают во внутреннем процессе разрешения споров. Им следует уделять внимание на раннем этапе, например на уровне Группы управленческой оценки, и следует принимать соответствующие меры, ограничивая тем самым необходимость того, чтобы судья производил передачу.

274. Очевидно, что система внутреннего правосудия может играть лишь незначительную роль в обеспечении подотчетности, поскольку в конце концов она касается исключительно вопросов трудового и административного права. В статутах Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала, соответственно в статьях 10(8) и 9(5), действительно предусматривается, что трибуналы могут передавать надлежащие дела Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций или исполнительным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций на предмет принятия возможных мер для обеспечения подотчетности.

275. До середины 2015 года Трибунал по спорам произвел 21 такую передачу на предмет обеспечения подотчетности (в 19 решениях и в 2 постановлениях) и Апелляционный трибунал только в 1 деле, в котором, фактически, Трибунал по спорам такую передачу не произвел. Это небольшое число по сравнению с общим числом вынесенных решений. Из 21 передачи Трибунала по спорам 16 (76 процентов) были произведены в Найроби, а остальные 5 — в Нью-Йорке. Лишь 5 передач были подтверждены на стадии апелляционного производства и

12 (57 процентов) были отклонены. В настоящее время на стадии апелляционного производства находятся 2 дела. Решения по другим делам обжалованию не подлежат.

276. В первом деле «о передаче» (Abboud, 2011-UNAT-103) Апелляционный трибунал при рассмотрении апелляции постановил, что статья 10(8) Статута Трибунала по спорам означает «именно то, что в ней говорится, и что именно так поступил суд первой инстанции в этом конкретном деле». Однако практика с того времени показала, что трибуналы по-разному толковали это положение и что их мнения в отношении как сферы охвата, так и применения этой клаузулы совпадали не всегда.

277. Прежде всего, следует отметить, что трибуналы решали, что, хотя тексты предусматривают, что они могут передавать «дела», ничто не запрещает им передавать дела обозначенных лиц (или даже целых структур).

278. В результате этого в порядка 20 делах сотрудники были «поименованы и посрамлены»; следует напомнить, что, хотя более половины передач были впоследствии отклонены Апелляционным трибуналом, соответствующая информация из личных дел изъята не была. В некоторых других делах сотрудники неоднократно упоминались в негативном контексте, при этом официальная передача не производилась. В связи с этим возникает важный вопрос, касающийся надлежащей правовой процедуры. Трибунал по спорам в своем первом деле о передаче (Abboud, 2010-UNDT-001) постановил, что «если говорить честно, то такое решение не следовало было выносить, не заслушав стороны». Однако с того времени многие из соответствующих сотрудников не заслушивались вообще. В наиболее недавнем деле передача была фактически произведена на основании постановления о приостановлении действия решения, т.е. до заслушивания дела по существу, и это аргументировалось тем, что ничто в статье 10(8) не ограничивает ее применение в отношении дел, которые были заслушаны по существу. Более того, формулировка, использованная в некоторых решениях является несбалансированной и обвинительной по своему характеру. Некоторые сотрудники ходатайствовали о том, чтобы их имена были изъяты, однако их просьбы пока не рассмотрены. Надлежит особо подчеркнуть, что роль суда по трудовым спорам заключается в вынесении решений по трудовым вопросам, переданным на его рассмотрение. Судьи не должны становиться обвинителями, и их роль не заключается в публичном изобличении сотрудников в контексте трудового права.

279. Во-вторых, на это положение ссылался Трибунал по спорам несколько сомнительным образом и при сомнительных обстоятельствах. Например, это использовалось в качестве альтернативы показательным или штрафным убыткам, тогда как в статье 10(7) Статута Трибунала по спорам в ясно выраженной форме предусматривается, что Трибунал не присуждает такие убытки. Трибунал также использовал его в качестве санкции за проявление неуважения к суду, однако такие решения аннулировались Апелляционным трибуналом, который пришел к выводу о том, что «Трибунал по спорам осуществил свои статутные полномочия ненадлежащим образом, производя предусмотренные статьей 10(8) передачи под видом санкций за проявление неуважения».

280. Кроме того, Трибунал по спорам произвел передачу в *obiter dictum* в деле, которое было отозвано и потеряло юридический вес. Это решение впоследствии было отменено Апелляционным трибуналом. Трибунал по спорам также

использовал передачи в качестве констатации гипотетических ситуаций как предупреждение, что любое нарушение постановления может инициировать применение положения о подотчетности.

281. Судьи Трибунала по спорам неоднократно обращались с просьбой о том, чтобы их информировали об итогах передачи, первоначально «в порядке вежливости», однако недавно такие просьбы стали сопровождаться аргументом о том, что, поскольку Трибунал инициировал процесс обеспечения подотчетности, он должен быть информирован об его итогах. Это было правильно отклонено Апелляционным трибуналом, когда он постановил в деле *Ассале* (2015-UNAT-534, para. 46), что Трибунал по спорам превысил свою компетенцию, когда он необоснованно потребовал, чтобы его информировали об итогах обеих передач. Как признал Трибунал по спорам, статутные полномочия в отношении этой просьбы отсутствуют, и в связи с этой просьбой складывается впечатление о том, что Трибунал по спорам стал адвокатом и более не является нейтральным».

282. Как отметил Трибунал по спорам, справедливо, что не ведется реестр мер, принятых Генеральным секретарем в этом отношении. Однако Группа была информирована о том, что все дела о передаче были рассмотрены и что соответствующие сотрудники информируются о результатах. Вместе с тем следует рассмотреть вопрос о том, как сообщество Организации Объединенных Наций как таковое может информироваться, в подвергнутой редакции форме в случае необходимости, с тем чтобы это стало частью «внутреннего права» и в соответствующем случае с неправомерно подвергнутого передаче сотрудника были публично сняты обвинения.

283. Трибуналы могут и должны продолжать играть свою роль. Поэтому Группа не предлагает исключать соответствующие положения из их статуты, но настаивает на том, что следует уточнить сферу их охвата и применения. Особую осторожность следует проявлять для того, чтобы трибуналы не становились обвинителями. В этой связи важное значение имеет судебная сдержанность. Во-вторых, передачи могут производиться лишь только тогда, когда соответствующие лица были надлежащим образом заслушаны. Кроме того, необходимо проявлять должную осмотрительность во избежание ненужного предания гласности имен, особенно в вариантах, по которым можно производить поиск в электронных информационно-поисковых системах.

284. Признано, что Апелляционный трибунал недавно доработал свою позицию по некоторым аспектам механизма передачи, но Группа считает, что важно произвести углубленную оценку и доработать положение о его сфере охвата и применении, по всей видимости, на встрече с заинтересованными сторонами, включая судей, под эгидой Совета по внутреннему правосудию (или его Председателя). Если это не будет сделано быстро и надлежащим образом, то вскоре положения о передаче потеряют свою силу.

285. Разумеется, что еще одна санкция — это привлечение индивидуального сотрудника к ответственности, когда нарушения правил и процедур привели к финансовым потерям. Это деликатный вопрос, особенно в контексте трудовых отношений. Это, видимо, также причина, по которой до настоящего времени Генеральный секретарь не представил Генеральной Ассамблее конкретные предложения в этом отношении.

Права и обязанности сотрудников

286. Беспрепятственный доступ сотрудников к системе правосудия, не влекущий за собой последствий, является одним из их основополагающих прав. Как показывает увеличивающееся число операций, сейчас, как представляется, менее, чем раньше, ощущается страх за использование системы. Однако многие также выразили мнение о том, что сотрудники опасаются последствий.

287. Как следствие права на доступ сотрудники обязаны не злоупотреблять этим правом. Они не должны подавать сутяжнические или явно необоснованные апелляции. Администрации не всегда может нравиться апелляция, однако само по себе это не делает апелляцию явно необоснованной. Количество таких апелляций является ограниченным.

288. Статья 10 (6) Статута Трибунал по спорам предусматривает, что когда Трибунал по спорам определяет, что одна из сторон явно злоупотребляет разбирательством в нем, он может обязать эту сторону оплатить издержки. Трибунал уже присуждал издержки согласно этому положению. Это правильный подход, и Группа не считает необходимым предлагать дополнительные стимулирующие положения, такие как депонирование суммы в качестве обеспечения. Вместе с тем Трибунал должен в этих случаях также использовать более активно свои полномочия для упредительного разбора дел и/или прекращения производства по делу в суммарном порядке, если оно определено не является приемлемым.

289. Стороны также не должны перегружать Трибунал ненужными аргументами и документацией. В деле *Флаетгена* (UNDT-2014-102) Трибунал по спорам заявил следующее:

Трибунал озабочен огромным объемом ненужных, а также иррелевантных материалов, которые были поданы заявителем, что наложило чрезмерное бремя на Трибунал в ущерб другим делам, ожидающим судебного разрешения. Все соответствующие стороны обязаны обеспечивать упорядоченное и сжатое изложение претензий в Трибунале.

Н. Неформальная система

290. Общеизвестно, что неформальное урегулирование конфликта имеет основополагающее значение, поскольку оно позволяет избежать ненужного разбирательства и способствовать созданию хорошей обстановки на рабочих местах. Кроме того, существует общее понимание того, что эту систему следует использовать в большей степени и что успешные результаты неформального процесса являются очень важными для дальнейшего повышения ее эффективности и содействия более широкому применению неформальных механизмов.

291. Неформальная система выходит за рамки работы омбудсменов и посредников. Она вступает в действие всякий раз, когда третья сторона может быть вовлечена в урегулирование спора: это может быть, например, внушающий доверие коллега, доброволец по оказанию поддержки коллегам, медицинский сотрудник.

292. Хотя круг ведения Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников еще не промульжирован Генеральным секретарем, руко-

водящие принципы его работы прочно утвердились (см., например, A/69/126, пункты 6–10). Ими являются конфиденциальность, нейтральность, независимость (это обсуждается выше в разделе IV.A) и неформальность.

293. Во-первых, этот комплекс принципов отличает неформальную систему от формальной системы, которая построена на принципах судебной независимости и разделения властей и характеризуется транспарентностью. Во-вторых, сами принципы, которые позволяют неформальной системе достигать своих целей, приводят в то же время к тому, что ее видимость снижается, в том числе для потенциальных потребителей. Для решения этой проблемы Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников, по мнению Группы, должна опубликовать материалы типовых дел в качестве стимула для пострадавших сотрудников к обращению к неформальной системе урегулирования конфликтов.

294. Роль омбудсмана или посредника заключается в содействии урегулированию конфликтов, не навязывая возможных решений и оставляя за посетителем или сторонами в процессе посредничества полный контроль за результатами. Порой черты, характеризующие работу неформальной системы, являются поводом для критики, согласно которой Омбудсмен Организации Объединенных Наций не обладает реальной властью и процесс не обеспечивает подотчетность руководителей. Это представление неверно: ограничения, присущие неформальной системе, в то же время являются ее преимуществами, что позволяет ее использовать при урегулировании конфликтов рассудительно и к удовлетворению вовлеченных сторон.

295. С учетом этого ясно, что человеческий фактор является очень важным в функционировании неформальной системы. Успешный исход зависит от умения и подхода омбудсмана, посредника или заслуживающего доверие коллеги, а также от общей позиции, занятой администрацией в отношении урегулирования конфликтов. В значительной степени это объясняет тот факт, что, как представляется, некоторые учреждения, фонды и программы чаще разрешают конфликты неформально, чем другие, и больше, чем в Секретариате Организации Объединенных Наций, хотя в последнем случае одна из проблем заключается в огромном размере и сложности структуры учреждения.

296. Что касается обращения к Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников, то сотрудникам, согласно правилу 11.1(a) Правил о персонале, рекомендуется пытаться разрешать конфликты, связанные с контрактами или условиями назначения, неформально. Как сотрудник, так и Генеральный секретарь могут, согласно правилу 11.1(b) Правил о персонале, инициировать неформальное урегулирование, включая посредничество, для решения соответствующих вопросов в любое время до или после принятия сотрудником решения урегулировать вопрос формально. Разумеется, что неформальное урегулирование конфликтов, включая посредничество, процесс добровольный. Тем не менее, по мнению Группы, руководителей следует стимулировать к позитивному реагированию на посреднические усилия, по меньшей мере пытаться, а также к тому, чтобы быть более упредительными и самим инициировать посреднический процесс. Кроме того, после того как посредничество началось, одно из существенно важных условий для его конечного успеха и доверия к процессу в целом заключается в уверенности в том, что полномочия по завершению урегулирования должны быть надлежащим образом деле-

гированы лицу, участвующему в посредничестве от имени администрации. Эти вопросы должны рассматриваться и отлеживаться на постоянной основе Генеральным секретарем и административными руководителями соответствующих структур Организации Объединенных Наций.

297. Благодаря неформальному механизму решаются многие вопросы, однако следует напомнить о том, что некоторые собеседники рассказали о том, что они получили хороший совет, но вопрос урегулирован не был. У Группы сложилось впечатление о том, что большее число дел могло бы быть урегулировано посредством неформальной системы, особенно дела, связанные с продвижением по службе и/или межличностными отношениями, до того как они будут переданы формальной системе.

298. Статья 10 (3) Статута Трибунала по спорам предусматривает, что «в любое время в ходе обсуждения Трибунал может предложить передать дело для урегулирования через процедуру посредничества. С согласия сторон он приостанавливает разбирательство на установленный им срок. Если соглашение о посредничестве не достигнуто в течение этого срока, Трибунал продолжает разбирательство, если стороны не попросят об ином». Детали излагаются в статье 15 регламента. Формальная система действительно передает дела на посредническое урегулирование, на которое приходится 25 процентов всех дел, разрешаемых через механизм посредничества, однако результаты являются неоднозначными.

299. Безусловно, улаживание конфликтов — это один из чрезвычайно важных элементов повседневной административной работы. Поэтому важно, чтобы руководители проходили надлежащую подготовку при назначении на должность и, в случае необходимости, после этого. Кроме того, управленческая культура должна быть адаптирована для создания стимулов для урегулирования конфликтов и не стимулировать бездействие в этом отношении. Проблемы должны решаться, а не обостряться.

I. Формальная система

Группа управленческой оценки

300. Группа управленческой оценки была создана Генеральной Ассамблеей в пункте 25 ее резолюции 61/261 как часть новой внутренней системы правосудия в целях налаживания процесса действенной, результативной и беспристрастной управленческой оценки. Помимо проведения обязательной управленческой оценки оспариваемых административных решений в делах, не связанных с дисциплинарными вопросами, мандат Группы включает в себя неформальное урегулирование споров, содействие обеспечению подотчетности и ориентацию в отношении совершенствования управленческой практики и процесса принятия решений. Ясно, что Генеральная Ассамблея предусмотрела определенную роль для Группы в поощрении некоторых аспектов общих целей нынешней системы внутреннего правосудия.

301. Предполагается, что процесс управленческой оценки и другие функции Группы будут способствовать обеспечению транспарентности при принятии решений и повышению качества административных решений благодаря углублению понимания руководителями правил и процедур. Обзор также дает адми-

нистрации возможность исправить оспариваемое решение, если будет установлено, что оно нарушает правила и положения Организации. В то же время практика, применяемая при проведении управленческой оценки или при попытках урегулирования споров на неформальном уровне, призвана оказать позитивное воздействие на отношения между персоналом и администрацией и на сохранение рабочей обстановки, способствующей более результативной работе как руководителей, так и сотрудников. Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь неоднократно заявляли о том, что они рассчитывают на укрепление подотчетности на основе обзора административных решений на этом этапе. Группа учитывает эти пожелания в своей оценке Группы управленческой оценки в качестве элемента системы внутреннего правосудия, как это предусмотрено Ассамблеей.

302. Группа состоит из профессиональных юристов, которые должны проводить правовой анализ оспариваемого административного решения на предмет определения его соответствия правилам и положениям. Группа отметила, что конкретные положения, касающиеся процесса управленческой оценки функций ГУО, теперь определены в статутных нормах (правило 11.2 Правил о персонале и ST/SGB/2010/9, sect. 10). Это означает, что в отношении сферы охвата своих функций Группа руководствуется статутными положениями, а не только политикой или практикой. В своих докладах Генеральной Ассамблее об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь сообщал о том, что ответы на управленческую оценку являются «хорошо аргументированными» и составляют основу для оценки. Это дает гарантию профессионального анализа оспариваемых решений.

303. Группа приняла к сведению статистические данные, опубликованные администрацией для демонстрации того, что Трибунал по спорам выносил решения в поддержку большинства административных решений, которые были поддержаны ГУО в процессе управленческой оценки. Однако Группа также отмечает, что эти статистические данные можно толковать по-разному. Например, цифры за 2014 год можно также истолковывать как свидетельствующие о том, что из 320 дел, разобранных Трибуналом в 2014 году, лишь 37 процентов были разрешены в пользу администрации (см. A/70/187, пункт 24 и диаграмма IV). Поэтому Группа рассматривает статутные предписания и качество писем об управленческой оценке как итоги процесса в качестве более надежных показателей профессионализма в этом процессе.

304. Правило 11.2(d) Правил о персонале требует, чтобы Группа реагировала на просьбу о проведении управленческой оценки в течение установленного срока (в течение 30 календарных дней после получения просьбы, если сотрудник базируется в Нью-Йорке, и в течение 45 календарных дней после получения просьбы, если сотрудник базируется в другом месте). В то время как своевременность реагирования на управленческую оценку затрагивает эффективность системы по-разному, она также связана с профессионализмом Группы при выполнении своих функций. Группа соглашается с Генеральным секретарем в том, что «подробная и своевременная реакция Группы управленческой оценки является принципиально важной для успешного выполнения ею своего мандата» (см. A/65/373, пункт 10). Группа также обращает внимание на тот факт, что сотрудники также связаны строго соблюдаемыми сроками для подачи просьб о проведении управленческой оценки и возбуждения разбирательств в трибуналах. Ограниченный по времени процесс оценки содействует оператив-

ному разрешению споров. Поэтому соблюдение установленных сроков является одним из важных критериев для определения уровня профессионализма, достигнутого в этом процессе.

305. В своем двенадцатом полугодовом докладе для всех руководителей департаментов и управлений от 3 октября 2014 года Группа признала, что 37 процентов ответов были обработаны с превышением 30 или 45-дневного срока. В своем самом недавнем докладе Генеральной Ассамблеи об отправлении правосудия Генеральный секретарь признал, что соблюдение статутных сроков по-прежнему представляет собой проблему для Группы (A/70/187, пункт 27). Несколько заинтересованных сторон также указали на это как недостаток в процессе оценки. В своем двенадцатом полугодовом докладе Группа указала факторы, препятствующие своевременному завершению управленческих оценок, включая большую рабочую нагрузку, недостаточность людских ресурсов, в также время, уходящее на консультации с сотрудниками директивных органов в рамках усилий по неформальному урегулированию споров на этом этапе, и трудности, связанные с вводом данных и ведением базы данных.

306. Справедливо, что завершение процесса управленческой оценки и вынесение решения зависят не только от Группы, и участие других действующих лиц может создавать дополнительные трудности и задержки в процессе. Тем не менее Группа по-прежнему обязана обеспечивать, чтобы функции выполнялись согласно статутным положениям, посредством применения методов работы, позволяющих ей преодолевать проблемы, с которыми она в настоящее время сталкивается. В то же время именно администрация должна обеспечивать, чтобы созданный ею механизм функционировал эффективно и учитывал права сотрудников.

307. Группа не согласна с мнением о том, что гибкость в применении сроков устранила бы эти ограничения. Напротив, слишком большая гибкость могла бы поощрять небрежность при выполнении требований системы относительно сроков, а задержки могли бы стать институционализированными. Правила уже предусматривают послабления в отношении сроков, когда объективный анализ обстоятельств свидетельствует в пользу такого решения. Для преодоления этих проблем было бы более уместным организовать надлежащее ресурсное обеспечение механизмов и разработать методы работы, отвечающие статутным требованиям. Своевременное отправление правосудия — это одна из основных целей системы внутреннего правосудия, которая не должна страдать от недостатков в деятельности имплементационных механизмов.

308. Одна из причин задержек с завершением управленческих оценок — это централизация процесса в Секретариате. Группа обслуживает подразделения Организации, охватывающие почти 45 000 сотрудников, включая сотрудников в Секретариате, отделениях вне Центральных учреждений и полевых миссиях. Вероятность задержек с получением окончательного результата оценки более высока в случае сотрудников, подающих свои просьбы о проведении управленческой оценки из мест службы вне Секретариата. Как разъясняла Группа в своих полугодовых докладах, процесс управленческой оценки — это взаимодействие, сопряженное с консультациями с сотрудниками директивных органов, руководителями и сотрудниками. Группа считает, что доведенная до ее сведения озабоченность по поводу допущенных задержек и неадекватности консультаций в силу удаленности места, где находятся жалующийся сотруд-

ник, соответствующий руководитель и другие сотрудники директивных органов, является оправданной. Определенная степень децентрализации и присутствие Группы в отделениях вне Центральных учреждений, особенно в полевых миссиях, снизила бы остроту этих недостатков и повысила бы эффективность процесса. Однако было бы существенно важным обеспечить, чтобы под угрозой не ставилась последовательность практики и методологии проведения оценки.

309. Статистические данные, опубликованные администрацией, свидетельствуют о том, что Группа достигла скромного прогресса в неформальном урегулировании споров¹⁶. Однако очевидно, что значительное число сотрудников не возбуждают разбирательства после того, как по итогам управленческой оценки было поддержано оспариваемое ими административное решение. В этом отношении процесс управленческой оценки является эффективным фильтром и его установление в качестве первого этапа в системе правосудия позволило достичь цели, заключающейся в уменьшении рабочей нагрузки трибуналов.

310. Одним из чрезвычайно важных элементов мандата Группы является отслеживание «использования директивных полномочий» для выявления тенденций, направляющих процесс принятия решений и управленческую практику, и вынесения рекомендаций относительно изменения той практики, которая нуждается в реформировании. Какая-либо дополнительная функция, связанная с этим элементом мандата, отсутствует. Именно через процесс управленческой оценки административных решений Группа должна вникать в их суть и исправлять недостатки, с тем чтобы сформировать управленческую культуру, согласующуюся с Уставом и внутренними правилами и положениями. Выполнение этой обязанности требует как бдительности, так и осмотрительности со стороны профессиональных юристов в Группе для обеспечения последовательности в отслеживании тенденций и настойчивости в контроле за выполнением их рекомендаций. Кроме того, важно, чтобы их позиция не ограничивалась потребностями администрации и охватывала такое императивное требование, как юридическое соблюдение и уважение прав сотрудников и подотчетность руководителей.

311. Департамент по вопросам управления инициировал выпуск руководства по обобщению опыта для руководителей, но это прекратилось после 2011 года. Однако Группа продолжает публиковать полугодовой доклад о своей деятельности, которой охватывает некоторые аспекты извлеченных уроков и предлагает определенные ориентиры для руководителей в свете тенденций, выявленных в процессе управленческой оценки и в практики трибуналов.

312. Эти доклады Группы используются при подготовке докладов Генерального секретаря об отправлении правосудия Генеральной Ассамблее и распространяются среди всех руководителей департаментов и управлений в Организации. Эти доклады, которые не являются официально опубликованными документами Организации Объединенных Наций, не подменяют собой руководство по обобщению опыта, которое является более широко доступным и может содержать информацию для других заинтересованных сторон, включая сотрудников, о тенденциях в сфере принятия решений. Это бы придало большую прозрачность и достоверность процессу управленческой оценки.

¹⁶ Порядка 9 процентов от общего числа дел, закрытых на конец 2014 года (см. A/70/187, пункт 22).

313. Эти усилия Группы и Департамента по вопросам управления должны позитивно повлиять на использование директивных полномочий и на управленческую культуру. Администрация в общем выразила мнение о том, что регулярно поступающая в порядке обратной связи от Группы информация изменила управленческую практику Организации и подход руководителей к урегулированию управленческих вопросов. Вместе с тем вопросы, которые ставятся перед формальными и неформальными механизмами системы отправления правосудия, вскрывают все еще имеющие место факты принятия решений, основанных на ложных аргументах или неправильном понимании применимого права. Невозможно объяснить, почему продолжают приниматься ошибочные решения, которые приводят к спорам, даже по прошествии шести лет функционирования системы. Как представляется, необходимы более эффективные средства обеспечения осведомленности и подотчетности для выхода на желаемый уровень воздействия на управленческую деятельность.

314. Группа рекомендует, чтобы Департамент по вопросам управления возобновил публикацию руководства для руководителей, в котором указывались бы системные вопросы. Кроме того, может потребоваться разработка более обширного руководства как по правилам и положениям, так и по их надлежащему применению с учетом судебной практики трибуналов. Кроме того, Департаменту следует изучить другие средства, которые можно применять, в сотрудничестве с другими структурами в Организации для обеспечения того, чтобы сотрудники управленческого звена уделяли серьезное внимание указаниям, поступающим от Департамента и Группы.

315. Фонды и программы сохранили старый процесс административного обзора в своих учреждениях. Однако соответствующие статутные правила и положения, применимые к управленческой оценке ГУО, также применяются к ним. Группа узнала, что управленческий обзор оспариваемых административных решений в этих структурах, как правило, завершается вовремя. Однако ответы на управленческую оценку редко являются подробными и не содержат достаточной аргументации, для того чтобы квалифицироваться в качестве «хорошо аргументированных». В то же время неформальное урегулирование посредством расширенного диалога со сторонами является также более обычным в фондах и программах. Группа сочла позитивным тот факт, что менее формальная обстановка в большинстве из этих структур позволяет осуществлять предметное взаимодействие между сторонами и может приносить более плодотворные результаты для недопущения того, чтобы дела передавались на судебное разбирательство.

316. Группа выразила мнение о том, что, несмотря на то, что Генеральная Ассамблея в пункте 52 своей резолюции 62/228 называет ГУО «независимой», она — структурно и функционально — является частью администрации. По мнению Группы, отсутствие независимости в данном случае не оказывает негативного воздействия на объективность проводимых ею разбирательств. Однако каждый этап разбирательства должен проводиться объективным и беспристрастным образом, чтобы не складывалось никакого ощущения наличия конфликта интересов. Недостаточно того, что Группа функционирует независимо от директивных органов, решения которых подлежат управленческой оценке. Процесс оценки должен демонстрировать как объективный анализ административного решения, так и беспристрастную оценку обстоятельств, при которых возник спор.

317. Существует озабоченность по поводу того, что, когда просьбы о проведении управленческой оценки отклоняются как неприемлемые, в письме не приводится никакого предметного ответа с указанием причины для такого вывода. Когда то или иное дело урегулировано, пересмотрено или изменено административной группой по предложению Группы, оно классифицируется как «не имеющее юридической силы», и статистика не относит такие дела к категории административных решений, которые были отменены. Тогда письмо об управленческой оценке не составляется и, несмотря на то, что предусмотренное средство правовой защиты может быть зафиксировано в статистической информации, административное решение как незаконное не регистрируется. Эта практика может иметь последствия для подотчетности руководителей и приводить к повторению ошибок, обременяющих систему отправления правосудия. Преимущества, которые система правосудия извлекает из неформального урегулирования споров, определенно усилились бы, если бы эти неформальные процессы в большей степени способствовали улучшению управления и усилению подотчетности.

318. Согласно информации, полученной Группой, сотрудник, оспаривающий административное решение, должен официально зарегистрировать все документы и привести полное разъяснение его/ее правовой позиции в процессе управленческой оценки. Эта информация доводится до сведения руководителей и сотрудников по правовым вопросам, отвечающим от своего имени на вопросы, поставленные ГУО. Однако никакая информация о предложенном разъяснении или документах, изданных в поддержку позиции, занятой административной группой, не препровождается жалующемуся сотруднику. Отсутствие равного доступа сторон к информации негативно сказывается на принципах транспарентности и равенства сторон, особенно если дело передается на судебное разбирательство. В таком случае одна сторона будет лучше подготовлена, чем другая, располагая информацией, которой она уже владела по делу оппонента в Трибунале по спорам.

319. Более серьезная озабоченность относительно функционирования Группы возникает в делах, связанных с приостановлением действия решения. Согласно правилу 11.3(b)(i), сотрудник может представить заявление в Трибунал по спорам с просьбой приостановить осуществление оспариваемого административного решения до завершения управленческой оценки. Трибунал обязан принять решение по такому заявлению в течение пяти рабочих дней после вручения заявления ответчику. Заявление становится «беспредметным», если управленческая оценка завершается до вынесения Трибуналом постановления.

320. До сведения Группы доводилось, что управленческая оценка в делах о приостановлении действия решения проводится спешно, с тем чтобы предотвратить вынесение постановления о приостановлении действия. Группа напоминает о том, что обычно ГУО считает проблемой завершение управленческой оценки в установленные статутные сроки. Она также признала, что высококачественные ответы могут формулироваться лишь после получения новых комментариев от руководителей и проведения консультаций с директивными органами. С одной стороны, спешно завершённые управленческие оценки вызывали бы озабоченность по поводу их качества. С другой стороны, было бы сложным игнорировать критические замечания о том, что поспешное рассмотрение просьб о проведении управленческой оценки в делах о приостановлении действия решения часто используется как тактика для того, чтобы лишить сотруд-

ника испрашиваемого им промежуточного средства правовой защиты. Группа опасается, что такая «тактика» подрывает объективность и беспристрастность ГУО и вызывает сомнения относительно целостности процесса управленческой оценки.

321. Группа делает вывод о том, что ГУО выполняет важную функцию в системе внутреннего правосудия. Она выполняет свои функции профессионально, несмотря на недостаточность ресурсов. Однако следует решить проблему, связанную с необходимостью достижения качественного результата по итогам оценки в статутные сроки. Демонстрация объективности и беспристрастности в методах работы может повысить доверие к процессу оценки. Любые негативные представления можно развеять, если не будет допускаться практика, которая может толковаться как конфликт интересов.

Управление по вопросам отправления правосудия

322. Генеральная Ассамблея решила свести несколько важных компонентов системы правосудия в единое административное подразделение. В своей резолюции 62/228 она создала Управление по вопросам отправления правосудия, состоящее из Канцелярии Директора-исполнителя, Отдела юридической помощи персоналу, а также секретариатов трибуналов. Директор-исполнитель отвечает за управление работой Управления по вопросам отправления правосудия.

323. Группа вынесла несколько рекомендаций, содержащихся в других частях настоящего доклада и касающихся Отдела юридической помощи персоналу, секретариатов и Главного секретаря. Группа считает, что необходимость в каких-либо дальнейших корректировках в структуре Управления по вопросам отправления правосудия отсутствует.

Канцелярия Директора-исполнителя

324. Управление по вопросам отправления правосудия в настоящее время прочно утвердилось. Функции, роль и обязанности соответствующих заинтересованных сторон в полной мере уважаются всеми. К сожалению, по-прежнему бытует мнение о том, что Управление слишком близко к трибуналам, и часто указывается на близость расположения их соответствующих служебных помещений в Нью-Йорке. Для того чтобы развеять это ощущение, предлагается перепланировать распределение служебных помещений в Центральных учреждениях. Однако Группа не усмотрела поддержки в отношении другого мнения, которое было выражено некоторыми заинтересованными сторонами, о том, что Управление зависит от Генерального секретаря.

325. Управление не только способствует слаженному функционированию системы правосудия, но и отвечает за составление ежегодного доклада об отправления правосудия, а также расширяет осведомленность о системе правосудия сотрудников Организации Объединенных Наций и широкой общественности. Оно оказывает надлежащую поддержку Совету по внутреннему правосудию. Управление следует поблагодарить за его информационно-разъяснительную деятельность, осуществляемую при ограниченных ресурсах.

Отдел юридической помощи персоналу

326. В целях создания профессиональной системы правосудия и гарантирования равенства сторон в судах Группа по реорганизации предложила создать «отдел правовых консультаций», который заменил бы бывшую Группу консультантов (см. A/61/205, пункты 107–111). Последняя оказывала помощь через коллег на добровольной основе и не присутствовала в миротворческих миссиях и других полевых местах службы.

327. Группа признает, что Отдел юридической помощи персоналу является крупным улучшением по сравнению со старой системой отправления правосудия. Он оказывает профессиональную юридическую помощь сотрудникам либо в судах, либо на стадии досудебного производства (например, в Группе управленческой оценки), являясь важным элементом профессиональной системы. Располагая постоянными отделениями в Нью-Йорке, Женеве, Найроби, Аддис-Абебе и Бейруте, он также играет видную роль в децентрализации системы и обеспечении доступа к правосудию сотрудникам на местах (см. пункт 228).

328. Как отмечалось выше, было бы неправильным воспринимать Отдел как структуру, выполняющую роль «фильтра» системы отправления правосудия, как ее описывали как Генеральная Ассамблея, так и Генеральный секретарь (в, например, соответственно резолюции 68/254, пункт 18, и A/69/277, пункт 96). Фактически, по мнению Группы, это может способствовать распространению (вводящего в заблуждение) мнения о том, что Отдел действует как часть администрации. К сожалению в определенной степени это неверное понимание получило распространение даже в трибуналах. Трибунал утверждал, что Отдел является частью «основного административного механизма [Организации Объединенных Наций]» (см. UNDT-2011-024, para. 25, и Order No. 079 (GVA/2010)). Поэтому распространение на сотрудников по правовым вопросам Отдела действия «функционального изъятия» из правил о персонале, которые могут не согласовываться с независимостью, необходимая им для выполнения своих адвокатских функций, как это выше предложила Группа (см. пункт 172), должно способствовать лучшему и более правильному восприятию Отдела как части системы внутреннего правосудия.

329. Смежный вопрос касается используемого Отделом стандарта при принятии решения не представлять сотрудников в трибуналах. Согласно правилам 11.4(d) и 11.5(d) Правил о персонале, если сотрудник пожелает, он может получить помощь адвоката через Отдел для представления своего дела в трибуналах. Как постановляли трибуналы¹⁷, эти положения гарантируют каждому сотруднику право на правовую помощь, но не всегда охватывают право на юридическое представительство Отделом. Иными словами, сотрудник по правовым вопросам Отдела может отказаться от дела, когда, согласно информации, полученной Группой, дело не имеет разумных шансов на успех. Это правило имеет под собой солидную основу: юристы, даже работающие в организациях, должны иметь определенную юридическую возможность для маневра при принятии решения о том, заняться ли тем или иным делом. По мнению Группы, определенная степень усмотрения в этом вопросе является одним из профессиональных качеств хорошего юриста.

¹⁷ См., например, *Worsley* (Order No. 079 (GVA/2010), UNDT/2011/024 и 2012-UNAT-199).

330. Однако, по мнению трибуналов, эта степень усмотрения не является неограниченной (см. 2012-UNAT-199, para. 36). Хотя Группа разделяет это мнение, она не поддерживает вывод трибуналов в том смысле, что решение сотрудника по правовым вопросам Отдела не представлять того или иного сотрудника является административным решением, как это было заявлено в деле *Уорсли*. По мнению трибуналов, отношения между Отделом и Генеральным секретарем носят иерархический характер, поскольку начальник Отдела, согласно бюллетеню Генерального секретаря (ST/SGB/2010/3) подотчетен Исполнительному директору Управления по вопросам отправления правосудия (см. пункт 169). Хотя Отдел юридической помощи персоналу пользуется функциональной или оперативной независимостью, т.е. его сотрудники по правовым вопросам не получают распоряжений от администрации при выделении адвокатов сотрудникам или представлении их интересов, для трибуналов такая «оперативная независимость» не лишает их возможности считать решение не представлять сотрудников в том или ином деле административным решением согласно статье 2.1 Статута Трибунала по спорам. Это решение предположительно удовлетворяло бы стандарту Андропова¹⁸, и поэтому Генеральный секретарь отвечает за него в качестве главного административного должностного лица Организации Объединенных Наций, хотя он и не был задействован в процессе принятия решения.

331. По мнению Группы, этот вопрос было бы более целесообразным решать посредством усиления защиты отношений между сотрудником по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу и сотрудником, нуждающимся в его помощи как адвоката. Прямым следствием такой специальной защиты было бы то, что Генеральный секретарь не должен никоим образом осуществлять никакой контроль над оперативными решениями Отдела и не мог бы привлекаться к ответственности за эти решения.

332. Это не следует понимать в том смысле, что решение не представлять того или иного сотрудника не может быть обжаловано. Если сотрудники по правовым вопросам Отдела выступают в качестве адвокатов, т.е. руководствуются наилучшими интересами своих клиентов, то Группа считает, что механизм опротестования такого решения может основываться на этических или профессиональных причинах, когда отказ представлять обусловлен любым другим мотивом, помимо отсутствия разумных шансов на успех. Этот вопрос должен быть рассмотрен в кодексе поведения юридических представителей (см. пункт 215).

333. В этом же контексте следует отметить, что, по мнению Группы, реальная проблема заключается не в том, что Отдел отказывается в приеме дел, а скорее в том, что в некоторых случаях в связи с вышеупомянутым стандартом разумных

¹⁸ Согласно решению Административного трибунала Организации Объединенных Наций в деле *Андропова* (решение № 1157, 2003 год), административное решение является решением, которое имеет прямые правовые последствия; было вынесено администрацией и является односторонним и индивидуальным применением, затрагивающим права и обязанности сотрудника непосредственным образом. Это определение было принято трибуналами новой системы. См., например, *Worsley* (2012-UNAT-199, UNDT/2011/024), *Larkin* (2011-UNAT-135; UNDT/2011/028), *Koda* (2011-UNAT-130), *Kunanayakam* (UNDT/2011/006), *Comerford-Verzoo* (UNDT/2011/005), *Tabari* (2010-UNAT-030), *Schook* (2010-UNAT-013), *Buscaglia* (UNDT/2010/112), *Elasoud* (UNDT/2010/111), *Wasserstrom* (UNDT/NY/2009/044) и *Planas* (UNDT/2009/086).

шансов на успех возникают определенные сомнения относительно его точности при оценке дела, представленного сотрудником. Например, Совет по внутреннему правосудию отметил, что Отдел даже отказался от представительства в деле, в котором судья Трибунала по спорам прямо рекомендовал, чтобы Отдел представлял заявителя (см. A/69/205, пункт 133, и UNDT/2014/023). Это может послужить поводом для формирования вызывающего озабоченность впечатления о том, что Отдел отклоняет дела, главным образом, из-за недостаточности ресурсов и перегруженности, что, разумеется, не является приемлемым критерием при принятии решения о принятии или отклонении дела. Несмотря на это, по вышеупомянутым причинам каждая система отправления правосудия нуждается в определенном стандарте. Группа считает, что используемый Отделом критерий, т.е. разумные шансы на успех, является подходящим.

334. Другой момент заключается в том, что Генеральная Ассамблея недавно постановила дополнить финансирование Отдела за счет добровольных вычетов из зарплаты, от которых сотрудник мог бы отказаться, не превышающих 0,05 процента от ежемесячного чистого базового оклада сотрудника. Эта система финансирования использовалась на экспериментальной основе с 1 января 2014 года по 31 декабря 2015 года (см. резолюцию 68/254, пункт 33). Несмотря на стабильно высокий показатель отказа от этого плана, поступления в течение прошлого стабилизировались на уровне приблизительно 60 000 долл. США в месяц (см. A/70/187, приложение III). Недавно Генеральный секретарь рекомендовал продлить экспериментальный период до декабря 2016 года (см. там же, пункт 128).

335. Отдел недостаточно обеспечен ресурсами, и его нынешний бюджет, даже дополняемый за счет плана добровольного финансирования, недостаточен для удовлетворения его потребностей. По количеству сотрудников по правовым вопросам он также очень уступает своему оппоненту (т.е. администрации), что усложняет соблюдение принципа равенства сторон. Хотя Отдел является в значительной степени децентрализованным, ему приходится преодолевать серьезные технические трудности, которые препятствуют общению между его сотрудниками по правовым вопросам и их клиентами. При недостаточном финансировании на поездки для встречи со своими клиентами они не могут выполнять свои функции по защите в условиях, которых требуют отношения между адвокатом и клиентом.

336. Вопрос о финансировании является проблематичным. Генеральная Ассамблея создала Отдел, который с 2009 года функционировал очень хорошо, не столько как «фильтр», сколько как консультационный орган для сотрудников. Цифры говорят сами за себя: он предоставил краткие юридические консультации почти в 5000 делах. Лишь в 12 процентах из этих дел он впоследствии оказывал правовую помощь сотрудникам в Трибунале по спорам. Эти краткие консультации, которые являются одной из основных функций Отдела, полезны для сотрудников, которые таким образом могут получить первый доступ к системе правосудия, когда они получают четкие советы, касающиеся их дела. Однако, как свидетельствуют цифры, подавляющее большинство дел закрывается на этом этапе, что также выгодно Организации. Поэтому важно и логично, чтобы основная функция гарантировалась и оплачивалась из бюджета Организации Объединенных Наций. Однако ясно, что при дополнительной информационно-разъяснительной деятельности, которая должна осуществляться с тем,

чтобы знакомить больше сотрудников с системой правосудия, дополнительное число сотрудников будет обращаться за советом к Отделу. Группа отмечала выше, что Отдел уже в настоящее время испытывает нехватку ресурсов и что необходимо надлежащее дополнительное финансирование. По мнению Группы, это не означает, что ресурсы должны достигать какого-либо лимита в ожидании того, что государства-члены покроют все расходы. Некоторый взнос сотрудников для финансирования их защиты не является необоснованным, как и в случае многих других организаций, где такая защита, например, организуется и финансируется советами персонала либо прямо, либо через страховые планы.

337. Совет по внутреннему правосудию высказал идею о том, что Группе следует рассмотреть в свете практики административных трибуналов других международных организаций вопрос о том, следует ли внести в статуты трибуналов поправки, для того чтобы предусмотреть возможность присуждения издержек успешному заявителю или подателю апелляции, который использовал частного адвоката. Группа рассматривает этот вопрос ниже (см. пункт 357), однако не согласна с подразумеваемой идеей Совета по внутреннему правосудию о том, что такие средства лучше было бы потратить на Отдел юридической помощи персоналу. Группа согласна с тем, что Отдел должен иметь больше ресурсов, но при этом подчеркивает, что сотрудники должны по своему усмотрению выбирать своих адвокатов. Отдел не должен занимать монопольное положение. И наконец, Группа отмечает наличие пробела в штатной структуре Отдела. Должность уровня С-4 отсутствует, и это положение можно было бы исправить, повысив класс одной должности уровня С-3.

Секретариаты

338. В вопросах отправления правосудия секретариаты подотчетны судьям, а в административном плане входят в состав Управления по вопросам отправления правосудия. Штат каждого секретариата состоит из секретаря и сотрудников по правовым вопросам, набираемых Управлением. Секретари подотчетны Главному секретарю.

339. Трибунал по спорам имеет трех секретарей, по одному в каждом месте расположения. Каждый секретарь отвечает за управление и надлежащее функционирование отделения Трибунала в соответствующем месте службы.

340. Из-за двойной подотчетности секретари оказываются в непростой ситуации. Подотчетность Управлению по вопросам отправления правосудия, пусть даже по административным вопросам, чревата риском и явно создает ощущение того, что Управление может оказывать влияние на работу судей и что это может сказываться на их независимости. Секретари подотчетны судьям в вопросах отправления правосудия, но они занимают также вопросами персонала и ресурсов, что может быть причиной трений с судьями, особенно это касается управленческих вопросов. Желательно выработать общий и согласованный подход к решению таких вопросов.

341. Секретари Трибунала по спорам взаимодействуют друг с другом и стремятся применять согласованный подход к решению общих вопросов, включая распределение дел и рабочей нагрузки.

342. В силу того, что судьи отвечают за большую часть работы секретариатов, то есть за оказание основной, технической и административной поддержки при вынесении решений по делам, находящимся на рассмотрении судей, Группа считает естественным, что судьи должны участвовать в подборе секретарей и сотрудников по правовым вопросам. Она рекомендует разработать в этой связи соответствующую процедуру.

343. Группа считает, что секретариаты укомплектованы надлежащим образом, за исключением секретариата Апелляционного трибунала. Как отмечалось выше, в настоящее время рассматривается просьба об учреждении дополнительной должности С-3, и Группа настоятельно предлагает удовлетворить эту просьбу.

344. Главный секретарь фактически выполняет двойную функцию. С одной стороны, он/она контролирует деятельность секретариатов. Он/она отвечает за размещение судебных решений и постановлений на веб-сайте, а также за разработку и совершенствование поискового механизма и системы электронного делопроизводства. С другой стороны, он/она является заместителем Исполнительного директора Управления по вопросам отправления правосудия и консультирует Исполнительного директора по всем административным, кадровым и материально-техническим вопросам, в том числе по всем бюджетным вопросам, связанным с оперативной деятельностью секретариатов, и, среди прочего, участвует в подготовке докладов и бюджетов. Большинство заинтересованных сторон выразили удовлетворение выполнением этих функций, но некоторые из них предпочли бы, чтобы роль Главного секретаря была сформулирована более четко.

Трибуналы

Вопросы, общие для обоих трибуналов

345. Рассмотрев несколько противоречивых решений, вынесенных трибуналами, Группа разделяет обеспокоенность, выраженную многими заинтересованными сторонами в отношении отсутствия согласованности в их правовой практике. Группа признает, что система отправления правосудия все еще находится в процессе развития, и с удовлетворением отмечает усилия, прилагаемые обоими трибуналами для выработки более согласованного подхода в их работе. Но в то же время трибуналы призваны играть важную роль в формировании общей системы и в содействии выполнению задач системы отправления правосудия и достижению цели создания гармоничной и эффективной рабочей среды. Поэтому Группа считает крайне важным, чтобы трибуналы в приоритетном порядке приняли конкретные меры, изложенные в настоящем докладе, с тем чтобы содействовать формированию согласованной правовой практики.

Приемлемость заявлений

346. Группа отмечает, что, хотя существует ряд положений, определяющих компетенцию трибуналов и требования, которым должно отвечать заявление¹⁹, слишком часто вопрос о приемлемости заявлений сам по себе становится

¹⁹ См., в частности, статьи 2, 3 и 8 Статута Трибунала по спорам; статьи 6–8 Регламента Трибунала по спорам; статьи 2 и 7 Статута Апелляционного трибунала и статьи 7 и 8 Регламента Апелляционного трибунала.

предметом повторяющихся споров. Например, в деле *Уорсли* ответчик выдвинул аргумент о неприемлемости заявления. Трибунал по спорам отклонил ходатайство об объединении дел в одно производство, поданное Отделом юридической помощи персоналу в постановлении № 079 (GVA/2010) и счел заявление приемлемым. Однако этот вопрос был вновь поднят в Трибунале до вынесения решения о рассмотрении дела по существу, и вновь Трибунал определил, что заявление является приемлемым (см. UNDT/2011/024). Кроме того, хотя суд отклонил заявление в полном объеме, от имени Генерального секретаря была подана встречная апелляция, в которой вновь затрагивался вопрос о приемлемости заявления, на этот раз отклоненная Апелляционным трибуналом (см. 2012-UNDT-199).

347. Бесконечное обсуждение вопроса о приемлемости заявлений не способствует эффективной работе. Группа считает, что необходимо выработать механизм быстрого урегулирования вопросов о приемлемости, который позволял бы выносить окончательное решение на этот счет. Экономичная и эффективная система отправления правосудия требует принятия для этой цели некоего положения процессуального характера, предусматривающего, например, чтобы ходатайство об отклонении заявления подавалось, обсуждалось и по нему принималось решение на как можно более раннем этапе (в конечном итоге, это можно было бы учитывать на этапе распределения дел). Вынесение решения о приемлемости позволило бы положить конец обсуждению этого вопроса.

Ultra petita

348. Группа отмечает, что Апелляционный трибунал неоднократно отменял решения Трибунала по спорам, в которых судья присуждал компенсацию, которая не испрашивалась заявителем, и даже выносил постановления о предоставлении средств правовой защиты по аспектам, которые не затрагивались в заявлении и в ходе управленческой оценки (см. например, 2015-UNAT-544, 2015-UNAT-522 и 2014-UNAT-400). Вынося постановления по вопросам, которые не ставятся ни одной из сторон, Трибунал по спорам принимает решения *ultra petita*. Это создает серьезные проблемы. Когда при этом игнорируются пределы или рамки, которые устанавливаются материалами, представленными сторонами, или когда присуждается компенсация, не запрошенная заявителем, Трибунал в таком случае превышает свою компетенцию. Ходатайства сторон определяют рамки спора, который они представляют на разрешение, но эти рамки ограничивают также возможности защиты. Таким образом, решение *ultra petita* является нарушением надлежащей правовой процедуры, поскольку оно не дает возможности затронутой стороне осуществить свое право на опровержение того или иного довода или ходатайства, которое может затрагивать его дело или его интересы (см. раздел IV.F).

349. Кроме того, постановления о предоставлении средств правовой защиты, выходящих за рамки испрошенных участниками процесса *ultra petita*, противоречат основам системы Организации, в которой дело или спор сначала передается на управленческую оценку. В деле *Мунира* Апелляционный трибунал указал, что он «неоднократно заявлял, что просьба о проведении управленческой оценки является обязательным первым шагом в процессе апелляции», и сослался в этой связи на целый ряд случаев правовой практики (2015-UNAT-522, пункт 43). Поэтому оспариваемое решение, подаваемое на управленческую оценку, ограничивает юрисдикцию трибуналов в том что касается рассмотре-

ния данного вопроса и соответствующих средств правовой защиты, которые могут быть предоставлены.

Средства правовой защиты

350. Право на эффективные средства правовой защиты является одним из основных принципов международного права прав человека и необходимым условием доверия к любой системе отправления правосудия. Нынешняя внутренняя система отправления правосудия призвана обеспечивать сотрудникам как судебные, так и внесудебные средства правовой защиты на различных этапах функционирования этой системы. Трибунал по спорам уполномочен разрешать споры в сфере занятости, анализировать административные решения и вводить дисциплинарные или недисциплинарные меры за те или иные проступки или злоупотребление служебным положением. Он может отменять административные решения и выносить постановления о компенсации в случаях, когда сотрудник успешно обосновал свои иски. Оба трибунала могут выносить промежуточные постановления и обеспечивать временную защиту при определенных условиях. Группа проанализировала полномочия трибуналов с целью оценить, в состоянии ли они предоставлять эффективные средства правовой защиты, которые восстанавливают справедливость, позволяя надлежащим образом возместить ущерб, являющийся результатом незаконного решения, и добиться исполнения своих постановлений и какого-либо положительного результата в пользу сотрудника в других процессах урегулирования споров.

Средства правовой защиты как часть судебного решения

351. Трибунал по спорам компетентен отменить оспариваемое административное решение или реальное исполнение, но в случаях, касающихся назначения, повышения по службе или увольнения статья 10 (5)(a) его Статута возлагает на него обязанность устанавливать также сумму компенсации, которую администрация может решить выплатить в качестве альтернативы отмены оспариваемого административного решения. Размер компенсации, которую может установить Трибунал, не должен превышать эквивалента чистого базового оклада заявителя за два года, не считая исключительных случаев. В этом смысле никаких реальных изменений по сравнению с предыдущей системой не произошло. Группа по реорганизации системы отправления правосудия отнеслась критически к этому положению, считая, что оно не соответствует принципу верховенства права и не дает системе отправления правосудия возможности окончательно определить права сторон и предоставить соответствующие средства правовой защиты. С уважением относясь к принципу разделения властей и признавая право законодательной власти (в данном случае Генеральной Ассамблеи) определять набор средств правовой защиты, о предоставлении которых может распорядиться Трибунал, Группа в то же время также считает, что положения статьи 10.5 вызывает определенные сомнения.

352. В соответствии с нынешней системой Трибунал по спорам вправе определить эффективное средство правовой защиты и распорядиться о его предоставлении, но право выбирать и предоставлять его остается за Генеральным секретарем. С другой стороны, сотруднику-заявителю ничего не остается, кроме как принять этот выбор, даже если выплата компенсации (если Генеральный секретарь выбирает такую альтернативу) с учетом конкретных обстоятельств

дела не является адекватной или эффективной в качестве средства правовой защиты в сравнении с отменой административного решения или реального исполнения. Еще одним аспектом этой проблемы является *status quo ante*, то есть административное решение остается в силе, даже если Трибунал счел его незаконным.

353. Помимо компенсации, предусмотренной в качестве альтернативы отмены административного решения или реального исполнения, Трибунал по спорам согласно статье 10(5)(b) его Статута имеет право распорядиться о выплате компенсации ущерба в размере, не превышающем чистого оклада заявителя за два года, если такой ущерб подтверждается доказательными материалами. Однако Статут предоставляет Трибуналу по спорам дискреционное право в исключительных случаях распорядиться о выплате более высокой компенсации. В таких случаях Трибунал должен указать мотивы вынесенного решения. В этом плане Группа в принципе не усматривает никаких чрезмерных ограничений полномочий Трибунала. Тем не менее, отсутствие четких рекомендаций в отношении того, какие последствия административного решения или действия могут составлять «ущерб» согласно применимым правовым нормам правилам и положениям, препятствует формированию четкой правовой практики трибуналов. Кроме того, отсутствуют какие-либо директивные рекомендации в отношении критериев, которые должны применяться при определении того, был ли фактически причинен ущерб, или при определении серьезности ущерба, в связи с которым выплачивается более высокая компенсация в исключительном случае.

354. Статья 10(7) Статута Трибунала по спорам и статья 9(3) Статута Апелляционного трибунала запрещают присуждать показательные и штрафные убытки. Имеющаяся на данный момент судебная практика обоих трибуналов указывает на то, что необходимо выработать четкое понимание в вопросе о разграничении между моральными убытками за ущерб и штрафными убытками, чтобы можно было более точно определить рамки правовой защиты в форме компенсации за ущерб, особенно за моральный ущерб.

355. Апелляционный трибунал считает, что необходимо уважать мнение рассматривающего дело судьи в отношении того, как определять ущерб в каждом конкретном случае (см. 2011-UNAT-117). Он также считает, что Трибунал по спорам имеет «неоспоримое дискреционное право и полномочие устанавливать размер компенсации и выносить распоряжение о ее выплате в соответствии со статьей 10(5) его Статута» в случае нарушения юридических прав сотрудника (см. 2012-UNAT-224). Тем не менее, Апелляционный трибунал в ряде случаев уменьшал размер компенсации, присужденной Трибуналом по спорам. В отсутствие четких критериев, которыми могли бы руководствоваться оба трибунала, невозможно обеспечить согласованность при оценке размера ущерба или определении морального ущерба и соответствующей компенсации.

Другие средства защиты

356. В соответствии со статьей 10(4) своего Статута Трибунал по спорам может также распорядиться о выплате заявителю компенсации за задержку процедуры, когда до вынесения решения по существу дела оно с согласия Генерального секретаря было возвращено для устранения нарушений требуемой процедуры, которая не была соблюдена администрацией. Предусмотренный

Статутом предельный размер такой компенсации не должен превышать эквивалента чистого базового оклада заявителя за три месяца. Таким образом, Трибунал в состоянии предоставить сотруднику эффективное средство правовой защиты в случае задержки, вызванной тем, что администрация получает возможность исправить свои ошибки.

357. Трибунал по спорам в соответствии со статьей 2(2) своего Статута может также обеспечить исполнение соглашения, достигнутого через процедуру посредничества. Это позволяет предоставить средство правовой защиты от любых уловок со стороны администрации, направленных на то, чтобы помешать урегулированию спора посредством неофициальной процедуры, что, как неоднократно отмечалось, является целью новой системы отправления правосудия. В соответствии со своими полномочиями по ведению дел оба трибунала могут выносить любое постановление или давать любое указание для справедливого и оперативного разрешения дела, когда такое постановление, по мнению судьи, отвечает интересам отправления правосудия²⁰. И наконец, почти каждый международный административный трибунал имеет право в случаях, когда установлено, что заявление является обоснованным, дать указание организации-ответчику возместить разумную сумму расходов, понесенных заявителем, в том числе расходов по оплате услуг адвоката. Группа предлагает предоставить также такое право трибуналам и внести соответствующие изменения в их статуты.

Промежуточные постановления и обеспечение временной защиты

Приостановление исполнения оспариваемого решения

358. Трибуналы имеют право выносить распоряжения о принятии временной меры для обеспечения временной защиты любой из сторон, когда оспариваемое административное решение представляется *prima facie* неправомерным в случаях особой срочности и когда его исполнение могло бы нанести непоправимый ущерб²¹. Такие распоряжения включают обеспечение временной защиты посредством приостановления исполнения оспариваемого административного решения, за исключением случаев назначения, повышения по службе и увольнения. Сотрудник, который обращается к системе отправления правосудия за защитой в этих трех областях, не может рассчитывать на предоставление временной защиты. Можно также отметить, что никакие меры защиты в виде судебного запрета не могут быть приняты, когда решение уже осуществлено. В случаях, когда соответствующие сотрудники уведомляются о решении, негативно сказывающемся на их положении, уже после того как оно осуществлено, они не могут рассчитывать на какие-либо защитные меры. В таких случаях трибуналы не могут защитить соответствующих сотрудников от отрицательных последствий, даже если оспариваемое административное решение сочтено незаконным.

359. Изначально промежуточные постановления не подлежали обжалованию. Однако благодаря поправке, принятой недавно Генеральной Ассамблеей, теперь они могут быть обжалованы, и подача апелляции влечет за собой при-

²⁰ Статья 18 bis Регламента Апелляционного трибунала и статья 19 Регламента Трибунала по спорам.

²¹ Статья 9(2) Статута Апелляционного трибунала и статья 10(2) Статута Трибунала по спорам.

остановление исполнения постановления. По сути дела, в результате этого право суда выносить промежуточные постановления теряет смысл. Это относится также к праву Трибунала по спорам выносить распоряжения о приостановлении исполнения оспариваемого административного решения до завершения управленческой оценки и вручения ответного письма сотруднику Группой управленческой оценки. В соответствии со статьей 2 (2) Статута Трибунала по спорам и статьей 13 его Регламента сотрудник может обратиться с заявлением о приостановлении исполнения. Трибунал должен вынести распоряжение по такому заявлению в течение пяти рабочих дней с момента вручения заявления ответчику. Если заявление принято, исполнение решения приостанавливается до завершения управленческой оценки и получения ответа заявителем. Одно из соображений, высказанных в отношении положения статьи 2 (2), состоит в том, что автоматическая отмена распоряжения Трибунала в отношении приостановления исполнения по завершении управленческой оценки приводит к тому, что управленческая оценка позволяет свести на нет судебное решение. В результате внесения поправки, позволяющей обжаловать распоряжение о временной защите и предусматривающей автоматическое приостановление действия любого промежуточного распоряжения Трибунала в случае подачи апелляции, полномочия трибуналов на этот счет по сути дела сводятся на нет.

360. Группа приходит к выводу о том, что, хотя трибуналы могут выносить распоряжения о средствах защиты и обеспечивать временную защиту на основании своих соответствующих статутот, средства правовой защиты, на которые распространяется действие их юрисдикции, ограничены и в некоторых случаях, как отмечалось выше, недостаточны и в неполной мере эффективны. Группа считает, что право суда выносить распоряжение о приостановлении исполнения должно быть действительно эффективным и любые статутные или функциональные препятствия в этом плане необходимо устранить.

Опубликование решений

361. Группа напоминает также о том, что решения трибуналов должны публиковаться²². Решения публикуются для того, чтобы сотрудники и представители администрации могли легко ознакомиться с ними. Это делается, и это крайне важно для совершенствования управленческого процесса и определения того, как выполняются правила о персонале и для предсказуемости системы отправления правосудия.

362. Тем не менее, Группа рекомендует готовить решения в двух разных формах, как это делается в других трибуналах: официальная верная копия подлинного решения вручается каждой стороне, а опубликованию подлежит лишь отредактированный документ. В этом документе всем руководителям и сотрудникам, упомянутым в решениях, присваиваются псевдонимы, что позволяет реализовать преимущества опубликования решений трибуналов — основания вынесения решения становятся хорошо известны всей структуре Организации, при этом не затрагивается честь и не разглашаются персональные данные соответствующих лиц. Это решает также проблему указания имен в ссылках для целей отчетности. Разумеется, для обеспечения того, чтобы эта мера была эф-

²² См. статью 11(6) Статута Трибунала по спорам; статью 26 Регламента Трибунала по спорам; статью 10(9) Статута Апелляционного трибунала и статью 20 Регламента Апелляционного трибунала.

фективной, необходимо запретить предоставление верной копии решения другим лицам или ее обнародование.

Можно ли сказать, что Трибунал по спорам действует в интересах персонала, а Апелляционный трибунал — в интересах администрации?

363. Группа недавно узнала, что существует основанное на числах представление о том, будто система отправления правосудия действует в интересах сотрудников на уровне Трибунала по спорам и в интересах администрации на уровне Апелляционного трибунала. Такое представление подрывает доверие каждого члена Организации к системе отправления правосудия, что порождает ощущение беспомощности и бесконечные споры.

364. В 2013 году в Трибунал по спорам было подано 325 дел, в том числе в 137 делах (42 процента) решения были вынесены в пользу ответчика и 83 делах (26 процентов) в пользу заявителя (полностью или частично)²³. В 2014 году в Трибунал по спорам было подано 320 дел, в том числе в 97 делах (37 процентов) решения были вынесены в пользу ответчика и 57 делах (21 процент) в пользу заявителя (полностью или частично)²⁴.

365. Что касается Апелляционного трибунала, то в 2012 году 63 процента апелляций было подано сотрудниками и 37 процентов — от имени Генерального секретаря (см. A/69/227, пункт 72). В 2013 году было подано 99 апелляций на решения Трибунала по спорам: 62 апелляции были поданы сотрудниками и 37 — от имени Генерального секретаря. Из апелляций, поданных сотрудниками, Апелляционный трибунал отклонил 45 апелляций (73 процента) и полностью или частично удовлетворил 17 апелляций (27 процентов), а из апелляций, поданных от имени Генерального секретаря, Апелляционный трибунал отклонил 6 апелляций (16 процентов) и полностью или частично удовлетворил 31 апелляцию (84 процента) (см. там же, пункт 81). В 2014 году в Апелляционный трибунал поступило 86 апелляций на решения Трибунала по спорам: 40 апелляций (47 процентов) были поданы сотрудниками и 46 апелляций (53 процента) были поданы от имени Генерального секретаря. Из апелляций сотрудников Апелляционный трибунал отклонил 30 апелляций (75 процентов) и полностью или частично удовлетворил 8 апелляций (20 процентов), а из апелляций, поданных от имени Генерального секретаря, Апелляционный трибунал отклонил 13 апелляций (28 процентов) и полностью или частично удовлетворил 33 апелляции (72 процента) (см. A/70/187, пункт 63).

366. По мнению Группы, анализ приведенных чисел не позволяет прийти к заключению о том, что трибуналы выносят свои решения, руководствуясь какими-то пристрастиями (Трибунал по спорам — в пользу персонала, а Апелляционный трибунал — в пользу администрации) (или же к противоположному выводу). По сути дела, в силу того, что вышеупомянутые числа приведены как изолированные категории (то есть, столько-то дел ожидают рассмотрения в каждом трибунале, столько-то дел возбуждено в каждом трибунале, столько-то дел прошло через каждый трибунал, столько-то апелляций было подано и столько-то из них было удовлетворено в пользу заявителя или ответчика), они

²³ Остальные дела были отозваны, закрыты в связи с несовершенством истцом процессуальных действий или закрыты в результате межсекретариатской передачи, среди прочего (см. A/69/227, пункт 53).

²⁴ Кроме того, 31 процент заявлений был отозван (см. A/70/187, пункт 42).

не содержат достаточной информации для отслеживания процессуальной истории дел. Из-за этого невозможно получить четкого представления о том, например, сколько решений Апелляционного трибунала, вынесенных в пользу Генерального секретаря в течение того или иного календарного года, было вынесено по апелляциям на решения Трибунала по спорам, принятых в пользу сотрудников за тот же период.

367. Поэтому, хотя данные числа и не подтверждают упомянутого предположения, они показывают, что количество отклоненных дел в том и в другом трибунале относительно эквивалентны. Кроме того, следует принимать во внимание и другие показатели, например, очень большое количество случаев самостоятельного представления собственных интересов (на уровне Апелляционного трибунала их даже больше) и досудебного (на этапе управленческой оценки или до разбирательства в Трибунале по спорам) или неформального урегулирования споров. Что Группа действительно отмечает, так это необходимость наличия проверенной информации и подробных статистических данных о том, как трибуналы выносят решения по делам. Повышение качества информации, собираемой при подготовке докладов об отправлении правосудия, несомненно будет способствовать совершенствованию системы и предотвращению ошибочных восприятий.

368. Несмотря на вышеизложенное, Группа особо подчеркивает, что функционирование системы отправления правосудия не следует сводить к простым числам. Решение, вынесенное судьей, авторитетно прекращает спор, что создает определенность и уверенность в отношении содержания соответствующих правил и поведения, которое ожидается как от руководителей, так и сотрудников. Поэтому преимущества наличия механизма формального урегулирования споров не только проявляются в системе отправления правосудия, но и сказываются в повседневной работе Организации Объединенных Наций. Поэтому результаты функционирования системы отправления правосудия проявляются не столько в возможности урегулирования конкретного дела, представленного на рассмотрение судьи, сколько в совершенствовании управленческих методов, соблюдении правил о персонале и предотвращении возможных споров.

Трибунал по спорам

369. Трибунал по спорам состоит из трех судей, занятых в полном режиме, и двух судей, занятых в половинном режиме. На временной основе ему оказывают помощь три судьи *ad litem*. Услуги судей *ad litem* были предусмотрены Генеральной Ассамблеей в качестве переходной меры для оказания Трибуналу помощи в рассмотрении большого количества накопившихся дел в 2009 году, когда новая система была создана. Однако с тех пор количество возбуждаемых дел явно требует сохранения нынешнего числа судей. Поэтому Группа поддерживает мнение, которое с 2010 года постоянно высказывает Совет по внутреннему правосудию и которое разделяют судьи Трибунала по спорам, в отношении назначения еще трех постоянных судей взамен судей *ad litem*. В Статуте Трибунала по спорам следует внести соответствующую поправку.

370. Предлагаемое преобразование, которое не повлечет за собой дополнительных расходов, принесет пользу формальной системе во многих отношениях. В частности:

а) будет покончено с ситуацией, когда обязанности судей выполняют лица, участие которых не предусмотрено в Статуте Трибунала;

б) будут устранены основания для восприятия, будто судьи *ad litem* не могут быть независимыми, поскольку в отличие от обычных судей они назначаются (и переназначаются) на ежегодной основе;

с) будет обеспечена необходимая степень определенности как для судей, так и для их коллег, которая приобретается после семи лет судебной деятельности;

д) это позволит укрепить и улучшить коллективную работу, которая необходима для согласованного выполнения судебной функции.

371. Наличие двух постоянных судей в каждом месте службы имеет дополнительные преимущества. Важно, что это облегчит — как в материально-техническом отношении, так и в формальном плане — формирование коллегии в составе трех судей — с участием одного из двух судей, занятых в половинном режиме, — для рассмотрения дел особой сложности и важности, как это предусматривается статьей 10 (9) Статута Трибунала по спорам. В этой связи Группа напоминает, что в то время, когда обсуждалась реформа системы внутреннего правосудия, Генеральный секретарь предложил рассматривать все дела коллегией из трех судей, которые представляли бы разные юридические традиции и практику, а также культурное и лингвистическое разнообразие (см. A/61/758, пункт 19, и A/62/748, пункт 110).

372. Это предложение Генерального секретаря имеет свои достоинства. Нынешняя ситуация представляет собой компромиссный вариант, который предусматривает создание коллегии из трех судей по сути дела в качестве исключительной меры. Группа считает, что следует чаще созывать коллегия из трех судей, представляющих разные юридические традиции, чтобы обеспечить согласованность правовой практики и процедур, применяемых в процессе урегулирования дел. Чтобы упростить процедуру созыва коллегии из трех судей, в статью 10(9) Статута Трибунала по спорам следует внести поправку, которая возлагала бы обязанность по передаче дела такой коллегии на Председателя Трибунала по спорам, а не Председателя Апелляционного трибунала.

373. В настоящее время Председатель Трибунала по спорам избирается из трех судей, занятых в полном режиме, на возобновляемый годичный срок²⁵. Предлагаемое преобразование должностей судей *ad litem* в постоянных судей позволит увеличить число как голосующих судей (с пяти до восьми), так и число судей, которые могут быть избраны Председателем Трибунала (с трех до шести). Это само по себе может послужить повышению авторитета должностного Председателя. Кроме того, что, пожалуй, более важно, Трибунал по спорам как институт может выиграть от изменения нынешней системы выборов Председателя, которая по существу является ротационной системой. Срок пребывания Председателя в должности следует продлить с одного года до более продолжительного периода, скажем, до трех с половиной лет. Это даст Председателю возможность обеспечивать последовательное руководство, включая согласование правовой практики и процедур в судебном учреждении, которое географически расположено в разных местах и в котором большинство дел рассматривается

²⁵ Статья 4(3) Статута Трибунала по спорам и статья 1 его правил процедуры.

одним судьей. Это также даст Председателю возможность определять временные рамки для вынесения постановлений и решений. Увеличение срока пребывания Председателя в должности будет также способствовать установлению прямой линии отчетности перед Генеральной Ассамблеей, как это предлагалось выше (см. пункт 183).

374. Группа повторяет, что было бы желательно, чтобы Трибунал по спорам рассмотрел возможность проведения в соответствующих случаях слушаний в других местах службы. По этой причине важно также, чтобы дела передавались судьям, в том числе судьям, занятым в половинном режиме, на ранней стадии для надлежащего рассмотрения дела.

Апелляционный трибунал

375. Генеральный секретарь одобрил рекомендации Группы по реорганизации системы отправления правосудия, предусматривающие ограничение апелляционной юрисдикции Апелляционного трибунала в отношении решений, вынесенных Трибуналом по спорам. Его юрисдикция ограничивается ситуациями, когда:

- a) Трибунал по спорам вышел за рамки своей юрисдикции или компетенции;
- b) Трибунал по спорам не осуществил возложенную на него юрисдикцию;
- c) Трибунал по спорам совершил грубейшую процессуальную ошибку, которая привела к сбою в отправлении правосудия;
- d) Трибунал по спорам допустил ошибку по вопросу права;
- e) Трибунал по спорам допустил ошибку по вопросу существенного факта.

376. Право на апелляцию имеют сотрудники и Генеральный секретарь.

377. В 2013 году половина апелляций была подана сотрудниками и половина — от имени Генерального секретаря; в 2014 году 65 процентов апелляций было подано сотрудниками и 35 процентов — от имени Генерального секретаря. За период 2009–2014 годов было подано в общей сложности 686 апелляций, из которых 585 были рассмотрены. У Апелляционного трибунала накопилось 101 нерассмотренное дело (см. A/70/187, пункты 55–57). Количество промежуточных ходатайств, полученных Апелляционным трибуналом, возросло с 39 в 2013 году до 84 в 2014 году. Такие ходатайства, как правило, предполагают быстрое разрешение спора с целью дать сторонам своевременные судебные предписания и избежать задержек.

378. Группа отмечает, что помимо рассмотрения текущих дел:

- a) судьи являются окончательными арбитрами в системе отправления правосудия в Организации, а также в ряде учреждений, включая Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций и Международную организацию гражданской авиации;

b) судьи работают неполный рабочий день, так как большинство из них заседает в национальных судах;

c) большинство ходатайств подается в Апелляционный трибунал не во время сессий и требует к себе внимания судей, что сопряжено с затратами времени;

d) судьи выступили с инициативой поочередно выполнять обязанности «дежурных» судей с 2010 года, но потом решили отказаться от этого, поскольку количество ходатайств и ограниченное время между сессиями сделали систему дежурных судей обременительной (кроме того, она не предполагала вознаграждения).

379. По оценке Группы, объем работы Апелляционного трибунала значительный и обременительный. Группа считает, что срочные ходатайства должны рассматриваться *in limine* в порядке предварительных слушаний, что на раннем этапе даст сторонам возможность решить, продолжать дело или прийти к соглашению, в результате чего уменьшится количество апелляций. Единственная причина столь значительного увеличения объема работы состоит в профессиональном и ответственном отношении к делу судей, которые добровольно тратят свое время на изучение и подготовку дел. Однако так дальше продолжаться не может, и увеличение количества апелляций породит новые проблемы и задержки.

380. Вызывает беспокойство то обстоятельство, что сохраняется проблема накопившихся дел, ожидающих своего рассмотрения, и возникают задержки в отправлении правосудия. Группа отмечает, что в прошлом Генеральная Ассамблея пыталась решить проблему накопившихся дел посредством дорогостоящей меры, предполагающей впрыскивание средств на наем судей, занятых неполный рабочий день, и судей *ad litem*, что не назовешь экономичным способом ее решения. Эту проблему следует решать посредством выделения соответствующих ресурсов и сотрудников, необходимых Трибуналу.

381. По мнению Группы, следует удовлетворить просьбу о выделении дополнительной должности сотрудника по правовым вопросам (С-3) для укрепления Секретариата и оказания остро необходимой поддержки судьям в урегулировании нерешенных дел и рассмотрении срочных ходатайств между сессиями²⁶.

382. Группа считает, что, помимо наделения Апелляционного трибунала всеми необходимыми ресурсами, необходимо пересмотреть требования, предъявляемые к судьям, набираемым в Трибунал, с тем чтобы решить проблему оперативного рассмотрения дел, возникшую из-за нехватки судей. Большинство судей полный рабочий день работают судьями в национальных судах. Время, которое они могут посвятить работе в Апелляционном трибунале, составляет три сессии по две недели каждая. Следует рассмотреть критерий готовности судей работать в Трибунале и возможность создания большего количества постоянных должностей и сокращения числа судей с семи до пяти. Чтобы гарантировать преемственность и обеспечить надлежащее рассмотрение срочных ходатайств, Группа предлагает два возможных решения. Первый вариант состоит в том, чтобы наделить Председателя дополнительными полномочиями по рас-

²⁶ Эту просьбу в 2014 году одновременно высказывали Генеральный секретарь (см. A/69/227), Совет по внутреннему правосудию (см. A/69/205) и сами судьи (см. там же, приложение II).

смотрению всех этих вопросов и предоставить ему соответствующую компенсацию, возможно в половинном режиме. Вторым вариантом заключается в том, чтобы Секретарь в координации с Председателем передавал дело коллегии судей Трибунала на самом начальном этапе и назначал председательствующего судью и судью-докладчика. Судья-докладчик в таком случае фактически становится дежурным судьей, ответственным за данное дело. Предлагая оба этих решения, Группа не считает необходимым, чтобы Председатель или дежурный судья (временно) находились в месте расположения Трибунала. Большинство международных административных трибуналов, если не все они, вполне успешно функционируют, не требуя, чтобы судья находился в месте расположения Трибунала.

383. В качестве суда второй инстанции Апелляционный трибунал отвечает за предоставление рекомендаций Трибуналу по спорам и формирование правовой практики, что способствует повышению предсказуемости и определенности в системе внутреннего правосудия. Важно, чтобы судьи взяли на себя ответственность за следующее:

a) всеобъемлющие процессуальные правила и критерии, касающиеся параметров материальной юрисдикции; проведение разграничения между судебской функцией вынесения решения и функцией обеспечения его исполнения;

b) уточнение правил и процедур с целью обеспечить, чтобы единая система применялась единообразно и не зависела от разной индивидуальной национальной практики и опыта судей;

c) достижение консенсуса в отношении согласования различий в практике общего права и гражданского права, например в вопросе о том, требовать или не требовать от свидетелей делать заявление под присягой;

d) уточнение стандартов доказывания и раскрытия материалов дела с целью устранить произвольное применение стандартов доказывания в обстоятельствах, характерных для Организации Объединенных Наций, а именно: отсутствие права вызывать в суд или права обеспечения присутствия свидетелей, которые вышли на пенсию или работают за пределами Организации; невозможность требовать от банков предъявления их официальных документов в случае серьезных обвинений в мошенничестве; невозможность подвергнуть дисциплинарным мерам сотрудника, признанного виновным национальными органами, если Организация Объединенных Наций не провела соответствующего расследования;

e) объявление обоснованных решений и одновременное вручение судебного решения с указанием причин его вынесения вместо нынешней практики, когда сначала оглашается решение, а причины его вынесения объявляются на следующей сессии;

f) предоставление рекомендаций в отношении вынесения решений по чисто административным вопросам и делам, связанным с проступками сотрудников, и дисциплинарным делам;

g) предоставление рекомендаций в отношении расследований, компенсации, вынесения судебных решений, приемлемости апелляции и возможности возбуждения апелляционного производства, а также критериев для передачи

дел посредникам или Омбудсмену Организации Объединенных Наций, передачи материалов на предмет подотчетности или в Группу управленческой оценки и проведения устных слушаний;

h) обеспечение защиты свидетелей, соблюдение конфиденциальности и присвоение сторонам дела псевдонимов.

Вознаграждение судей Апелляционного трибунала

384. Совет по внутреннему правосудию (см. A/70/188, пункты 73–76), а также сами судьи Апелляционного трибунала во время бесед с Группой поднимали вопрос о принципе и размере их вознаграждения, которое в настоящее время основывается на принципе оплаты за вынесенное решение и уровень которого аналогичен уровню оплаты, выплачиваемой Административным трибуналом Международной организации труда.

385. В настоящее время непрерывно функционируют лишь два международных административных трибунала, в которых работают судьи, занятые в полном режиме: Трибунал по спорам и Трибунал по делам гражданской службы Европейского союза. Все остальные международные административные трибуналы работают тогда, когда в этом возникает необходимость. Они проводят свои сессии, когда поступившие на их рассмотрение дела требуют этого. В промежутках между сессиями секретари занимаются повседневными вопросами, в том числе ведут письменное производство. С Председателем можно проконсультироваться с помощью современных средств связи. Председатель не должен находиться в месте расположения трибунала.

386. Вознаграждение судей, заседающих во всех этих международных административных трибуналах, также за исключением двух вышеупомянутых трибуналов, устанавливается исходя из количества рассмотренных ими дел, в том числе учитывается время, затраченное ими в процессе дежурства. Это никак не сказывается негативно на профессиональной честности и независимости судей. В одних трибуналах вознаграждение выплачивается судьям, занимающимся рассмотрением конкретного дела, в равных долях. В других трибуналах большая часть от общей суммы выплачивается судье-докладчику и/или Председателю в качестве компенсации за дополнительную работу, которую они выполняют между сессиями. Обычно, если Председатель распределяет работу правильно и равномерно, судьи получают в среднем одинаковое вознаграждение.

387. Размер общего вознаграждения неодинаковый. В одной группе, в которую входят Административный трибунал Международной организации труда, Апелляционный трибунал и несколько десятков трибуналов в Европе, уровень вознаграждения примерно соответствует уровню, выплачиваемому в Административном трибунале Международной организации труда, но здесь возможны некоторые колебания, вызванные изменением валютного курса. В большинстве трибуналов выплачивается единая ставка за рассмотренное дело, а в некоторых случаях применяется подневная единая ставка, а председатель и секретарь устанавливают количество дней, требуемых для выполнения фактического объема работы, в том числе в зависимости от сложности дела. В другой группе, в которую входят международные финансовые учреждения, ставки вознаграждения выше, иногда значительно выше, чем в Административном трибунале Международной организации труда.

Совет по внутреннему правосудию

388. Разумеется, Совет по внутреннему правосудию активно участвует в подборе судей, когда возникают вакансии. Кроме того, он публикует авторитетные ежегодные доклады и на постоянной основе предоставляет экспертные консультации по конкретным вопросам. Он способствует обеспечению большего единообразия и большей эффективности в работе системы. Иными словами, Совет быстро стал весьма полезным органом. Следует поблагодарить Совет за его отличную работу.

389. Проанализировав его первоначальный мандат, изложенный в пункте 69 выше, Группа отмечает, что функции Совета меняются. Его основная роль заключается в высказывании своих мнений в отношении применения системы отправления правосудия, что включает подготовку важных предложений по улучшению работы системы, а также ответов на конкретные вопросы Генеральной Ассамблеи. Группа считает, что пока еще слишком рано вводить какие-либо официальные изменения в письменное изложение мандата Совета или пересматривать его статус.

390. С другой стороны, Совет просил конкретно указать в его круге ведения, что два члена, кандидатуры которых представлены в качестве «представителей» администрации и персонала, являются не ходатаями или адвокатами персонала или администрации, а лишь лицами, на которые возложена обязанность помогать Совету в выполнении его мандата. Как отмечалось выше, Группа поддерживает эту просьбу.

Ж. Взаимодействие между неформальной и формальной системами

391. Когда Генеральная Ассамблея создавала новую систему отправления правосудия для урегулирования трудовых споров между Организацией и ее персоналом, она уделяла внимание как неформальной, так и формальной системам. Как пояснялось в пункте 23 выше, сначала она решила создать единую, объединенную и децентрализованную Канцелярию Омбудсмана для Секретариата, фондов и программ, в том числе отдел посредников. В то же время наиболее важные изменения касались формальной составляющей системы отправления правосудия.

392. Неформальная система включает в первую очередь Канцелярию Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников, но не ограничивается этим. В системе Организации Объединенных Наций в настоящее время присутствуют и другие альтернативные механизмы урегулирования споров, которые активно используются. Они действуют, например, в Управлении людских ресурсов и, в какой-то мере, в Бюро по вопросам этики, проявляются в работе представителей персонала, в группах по вопросам поведения и дисциплины при миротворческих миссиях и в специализированных подразделениях.

393. Если говорить о взаимосвязи между формальной и неформальной системами, то в первую очередь Группе хотелось бы отметить различие между этими двумя системами, проявляющееся, например, в разных механизмах отчетности перед Генеральной Ассамблеей. Координация между этими двумя системами обеспечивается в рамках Секретариата (см. например, A/70/151, пункт

ты 50–58). Однако это двусторонние связи, за поддержание которых следует поблагодарить соответствующие стороны. В то же время Группа считает, что для укрепления сотрудничества между формальной и неформальной частями системы отправления правосудия было бы полезно создать форум, на котором регулярно собирались бы все заинтересованные стороны для обмена полезной информацией и выявления направлений улучшения работы, с сохранением ролей и соблюдением принципа независимости друг друга. Такой форум должен проводиться под эгидой Совета, который уже поддерживает двусторонние связи с заинтересованными сторонами. Подобный форум существует и в других организациях, например, во Всемирном банке.

394. Группа считает, что более скоординированная система разрешения споров позволит устранить многочисленные несоответствия или недопонимания и будет содействовать более отлаженному урегулированию конфликтов.

К. Поиск причин споров и возможных решений, предотвращение и раннее разрешение споров

395. Конечная цель общей системы отправления правосудия состоит в обеспечении того, чтобы проблемы решались на как можно более раннем этапе эффективным и оперативным образом, поскольку полная формальная процедура носит состязательный, правовой и затяжной характер и дорогого обходится с точки зрения затрат как времени, так и денег.

396. Статистика показывает, что преобладающее большинство дел касается толкования правил и карьерных вопросов. Многих жалоб можно было бы избежать, если бы сотрудники могли легко найти и понять применимые правила и инструкции. Группа рекомендовала принять меры для обеспечения ясности правил и инструкций.

397. Во-вторых, необходимо усовершенствовать процедуры набора кадров, продвижения по службе и управления служебной деятельностью, поскольку они являются причиной слишком многих споров.

398. Последней, но очень важной группой являются дела, касающиеся расследований. Хотя оценка того, как администрация проводит расследования, в принципе выходит за рамки ее мандата, Группа считает необходимым высказать свои мнения по данному вопросу, поскольку это оказывает существенное влияние на систему отправления правосудия.

399. Как отмечалось выше, эта проблема не только оказывает пагубное воздействие на соблюдение надлежащей правовой процедуры (см. пункт 258), но и сказывается на профессиональном уровне системы и функционировании трибуналов. Поэтому Группа с удовлетворением отмечает, что эта тема уже является предметом проводимого специального анализа.

400. Плохо проведенное расследование непосредственно сказывается на результатах всего процесса, поскольку оно не позволяет получить информацию, необходимую для принятия решения, что вынуждает трибуналы заниматься неоднократным установлением фактов. Помимо того, что при этом тратится время и возрастает рабочая нагрузка, доказательные материалы зачастую получить не удается или в лучшем случае удается только на основе документации, но не непосредственно. В результате трибуналы оказываются не в состоянии

принимать высококачественные решения. Иными словами, расследования оказываются безрезультатными, порождая безнаказанность.

401. Различные заинтересованные стороны, с которыми беседовали члены Группы, согласны с тем, что расследования по установлению фактов часто проводятся непрофессионально, и во многих случаях трибуналы не принимают во внимание полученные результаты. Вследствие этого у многих возникает ощущение безнаказанности. С другой стороны, сотрудники не доверяют расследованиям, проводимым УСВН, или расследованиям, возглавляемым их коллегами. Это порождает негативное восприятие как системы отправления правосудия, так и рабочей обстановки в Организации. В частности, следует пересмотреть нынешнюю процедуру коллегиального обзора, изложенную в бюллетене ST/SGB/2008/5 Генерального секретаря.

402. Сотрудников следует также информировать о сделанных выводах и извлеченных уроках по результатам рассмотрения дел в рамках системы разрешения споров. Департамент по вопросам управления опубликовал для руководителей три важных пособия, в которых излагались извлеченные уроки из правовой практики трибуналов, два в 2010 году и одно в 2011 году. С тех пор выпуск таких пособий, к сожалению, прекратился. Последний обзор — только по дисциплинарным вопросам — был опубликован в 2015 году Департаментом полевой поддержки в форме описания принципов и проблем, касающихся дисциплинарных вопросов, на основании практики трибуналов. В одних местах службы был проведен опрос руководителей о полезности сборников правовой практики трибуналов, в других, к сожалению, это сделано не было.

403. Когда Организация внедряет какую-либо новую политику или практику, результаты этого необходимо доводить до сведения всех сотрудников и включать в доступные пособия. Только в этом случае внутренние правовые нормы в том виде, как они существуют и развиваются, будут соблюдаться и выполняться и система внутреннего правосудия будет пользоваться доверием персонала. В качестве примера можно привести ежегодный доклад, представляемый Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее о практике в дисциплинарных вопросах и в случаях возможного преступного поведения (последний доклад A/70/253). Это — вопросы, которые необходимо доводить непосредственно до сведения каждого сотрудника и рассматривать как извлеченные уроки и свидетельство того, что безнаказанность имеет (определенные) пределы. В других организациях это делается.

404. Необходим механизм раннего урегулирования конфликтов. Урегулирование конфликта неформальным путем на самом начальном этапе содействует формированию более гармоничной рабочей среды. Это способствует изменению склада ума, изменению подхода к конфликтам, предполагающего отказ от такого характера мышления, которое нацелено на противостояние и победу.

405. Возникшую проблему можно зачастую снять, например, в ходе ее обсуждения сотрудниками, которых она непосредственно касается. Они должны сделать это в первую очередь.

406. Однако, иногда необходимо участие третьей стороны, чтобы найти выход из тупика и решить проблему. Первый, кто должен на ранней стадии выявлять проблемы для оказания помощи в урегулировании спора и в посреднических усилиях, это руководитель. Следует особо подчеркнуть, что на руководителях

лежит главная обязанность по урегулированию конфликтов в их подразделениях. Большинство конфликтов происходит именно там. Управление людьми и урегулирование конфликтов являются важнейшими составляющими работы руководителя. Руководители должны уделять приоритетное внимание урегулированию споров, а не перепоручать это дело Омбудсмену Организации Объединенных Наций или формальной, состязательной системе. Знания и опыт в этих областях должны входить в число критериев отбора руководителей, и, когда это необходимо, следует организовать соответствующую подготовку для приобретения и совершенствования руководителями навыков в этой области. Руководители должны отвечать за то, как они улаживают конфликты в коллективе.

L. Обеспеченность адекватными ресурсами и экономичность системы

407. Генеральная Ассамблея в пункте 4 своей резолюции 61/261 постановила, что новая система отправления правосудия должна располагать адекватными ресурсами. Вопрос о том, экономична ли система и располагает ли она необходимыми ресурсами, вовсе не является очевидным. Группа подчеркивает важность оценки этого вопроса главным образом в концептуальном, а не финансовом плане.

408. Внедрение любой системы отправления правосудия занимает время. Первые шесть лет функционирования новой системы являются достаточным временем для того, чтобы удостовериться, что в некоторых областях остро необходимо внести некоторые коррективы в плане обеспечения ее ресурсами. Поскольку Группа не обнаружила никакого «жира» в системе и ни одна из заинтересованных сторон не предложила урезать бюджет, вопрос заключается не в распределении имеющихся ресурсов, а в изыскании некоторого количества дополнительных средств, в которых нуждается система.

409. В настоящем докладе Группа рекомендовала различные меры, направленные на совершенствование системы, некоторые из которых предполагают увеличение ресурсов. Многие заинтересованные стороны, с которыми проводились беседы, говорили об острой необходимости выделения дополнительных ресурсов Отделу юридической помощи персоналу, и Группа разделяет это мнение (см. пункт 335). Что касается Группы управленческой оценки, то многие говорили о желательности проведения обследования ее работы. Независимая группа рекомендует Департаменту по вопросам управления внимательно следить за деятельностью Группы управленческой оценки и объемом ее работы для обеспечения того, чтобы она была по-прежнему обеспечена адекватными ресурсами. С другой стороны, изменение статуса судей *ad litem* в связи с их заменой тремя дополнительными постоянными судьями (см. пункт 369) не повлечет за собой никаких финансовых последствий. В то же время более частое применение Трибуналом по спорам статьи 5 своего Статута приведет к некоторым дополнительным расходам, связанным с выездом в места службы и проведением слушаний в соответствующих условиях. Как было рекомендовано, Апелляционный трибунал нуждается в дополнительной должности сотрудника по правовым вопросам и в реструктуризации операций (см. пункты 381 и 382).

410. Вышеупомянутые рекомендации Группы предполагают некоторое не слишком обременительное увеличение расходов системы. В то же время Группа подчеркивает, что она также внесла ряд таких предложений в отношении предотвращения споров, как совершенствование правовых норм и процессов и раннее урегулирование конфликтов, что позволит увеличить число улаженных споров и в конечном счете уменьшит количество дел, проходящих через систему, а следовательно и сократит расходы формальной системы. Улучшение условий функционирования трибуналов, в частности уточнение процессуальных правил, единообразные и предсказуемые критерии принятия решений и инициативный подход к улаживанию дел, должно ускорить разбирательства и также привести к вынесению выверенных и взвешенных решений, а следовательно к меньшим судебным расходам.

411. Начало положено, но наиболее важные преобразования, которые предстоит осуществить, состоят в изменении характера мышления (все еще) многих. Руководители должны профессионально управлять своими подчиненными. Это происходит не всегда. Канцелярия Омбудсмана также обратила внимание на жестокое обращение и грубость на рабочем месте (см. A/70/151, пункт 63). Группа регулярно получает информацию о таком поведении, особенно в отношении женщин. Руководители должны также улаживать конфликты в своих коллективах, а не передавать их системе для урегулирования.

412. Система отправления правосудия является местом урегулирования ситуаций, которые не удалось уладить иным способом. Она играет важную роль в формировании уважительной среды на рабочем месте. Общей целью является создание гармоничной рабочей среды, которая давала бы сотрудникам возможность осуществить мандат Организации и довести до успешного завершения многие ее программы и проекты. Для этого, как говорилось выше, необходимо принять целый ряд дополнительных политических мер.

413. Бюджет Канцелярии Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредников составляет порядка 10 млн. долл. США, а формальная система отправления правосудия обходится примерно в 20 млн. долл. США, к которым следует добавить расходы многих заинтересованных сторон, причем не только юристов в Управлении по правовым вопросам и Секции административного права Управления людских ресурсов, но и многих руководителей и должностных лиц, которые в той или иной мере участвуют в урегулировании споров.

414. Если общая цель достигнута, то можно сказать, что деньги потрачены эффективно.

V. Рекомендации

Независимость

Управление по вопросам отправления правосудия

415. Управлению по вопросам отправления правосудия следует перераспределить служебные помещения в своих соответствующих компонентах в Нью-Йорке.

Отдел юридической помощи персоналу

416. В целях защиты правоотношений между юрисконсультom и клиентом на сотрудников по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу следует «по причине их функциональных обязанностей» не распространять действие тех правил о персонале, которые могут быть не совместимыми с независимостью этих сотрудников от администрации, которая требуется им при исполнении своих обязанностей (пункты 172 и 328).

417. Необходимо официально определить статус юрисконсульта для тех сотрудников Организации Объединенных Наций, которые работают сотрудниками по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу, что позволит по причине их функциональных обязанностей не распространять на них действие тех правил о персонале, которые могут быть не совместимыми с независимостью этих сотрудников от администрации при исполнении ими своих обязанностей (пункт 172).

Секретариаты

418. Необходимо установить более четкую организационную связь между секретариатами и трибуналами и необходимо официально определить статус судебного должностного лица для сотрудников Организации Объединенных Наций во время их работы секретарями или сотрудниками секретариатов (пункт 173).

419. Необходимо закрепить официальную роль судей при подборе и назначении секретарей и сотрудников секретариатов, а также при оценке их работы (пункт 173).

420. Следует более четко сформулировать обязанности Главного секретаря по оказанию поддержки трибуналам (пункт 175).

Трибуналы

421. Требуется уточнения правовой статус судей обоих трибуналов:

а) размер вознаграждения судей Трибунала по спорам, а также условия их службы следует определить непосредственно для них, а не посредством ссылки на должность уровня Д-2;

б) следует четко указать, что единственный «класс», который имеют судьи обоих трибуналов, — это класс судьи системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций;

в) судей Апелляционного трибунала следует признать в качестве должностных лиц, не являющихся должностными лицами Секретариата, и они должны пользоваться привилегиями и иммунитетами, которыми в настоящее время пользуются судьи Трибунала по спорам в соответствии со статьей V раздела 18 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций (пункт 180).

422. Оба трибунала должны представлять свои ежегодные доклады непосредственно Генеральной Ассамблее, и их соответствующих председателей следует приглашать в Ассамблею для представления докладов (пункт 183).

Транспарентность

423. Необходимо повысить осведомленность всех сотрудников о системе и сделать эту систему доступной для всех (пункт 198).

424. Трибуналу по спорам следует применять стандартные критерии в отношении необходимости проведения устных слушаний. Апелляционному трибуналу следует увеличить число устных слушаний (пункт 266).

425. Апелляционному трибуналу следует более аргументировано обосновывать выносимые им решения (пункт 197).

426. Управлению по вопросам отправления правосудия следует усовершенствовать систему поиска для получения информации о судебной практике трибуналов (пункт 199).

427. Организации следует принять дополнительные меры для сведения правил, положений и инструкций в единое руководство и сделать их доступными и понятными для сотрудников. Организации следует повысить транспарентность процесса принятия решений руководством (пункты 206 и 207).

Профессионализм

428. В критериях назначения судей следует предусмотреть положение о желательности наличия у кандидатов знаний в области прав человека и международного права, доказанного практического опыта в области административного права и уголовного правосудия, а также соответствующих знаний о работе организационных механизмов. В процессе найма следует проводить проверку кандидатов (пункт 211).

429. Следует усовершенствовать процесс введения судей в курс дела до того, как они приступают к выполнению своих обязанностей (пункт 212).

430. Следует внедрить единый кодекс поведения для всех юрисконсульттов, взаимодействующих с трибуналами (пункт 215).

Децентрализация

431. Следует повысить мобильность Трибунала по спорам в соответствии со статьей 5 его Статута, что позволит Трибуналу посещать места службы и проводить слушания в соответствующих условиях (пункты 223 и 374).

432. Администрации следует принять надлежащие меры для облегчения работы трибуналов в условиях разницы в часовых поясах между Центральными учреждениями и местами расположения Трибунала по спорам (пункт 226).

433. Администрации следует обеспечить некоторую децентрализацию (пункт 224).

434. Группе управленческой оценки следует иметь своих сотрудников на местах (пункт 227).

435. Отделу юридической помощи персоналу следует обеспечить наличие средств для прямой связи между юрисконсульттом и клиентом (пункт 228).

Доступ к правосудию

436. Организации следует расширить возможности беспрепятственного доступа к координационным центрам, курсам подготовки персонала, пособиям по судебной практике, ресурсам и т.д. в отделениях на местах и в миссиях (пункт 236).

437. Организации следует обеспечить эффективные средства правовой защиты для всех, кто имеет трудовые или договорные отношения с Организацией Объединенных Наций, посредством расширения возможностей доступа системы отправления правосудия ко всем ее работникам (пункты 233 и 244).

Верховенство права

438. Организации следует принять юридические положения и соответствующие процедуры для защиты сотрудников от репрессалий за их появление в качестве свидетеля по делу в трибунале или за подачу апелляции (пункты 246 и 247).

Надлежащая правовая процедура

439. Следует принять более подробные регламенты для повышения согласованности в проведении разбирательств (пункт 261).

440. Организации следует облегчить доступ сотрудников к документации (пункт 262).

441. Необходимо внедрить такой механизм, который допускал бы определенную гибкость в продлении сроков или приостановлении исполнения, когда проводятся переговоры по урегулированию спора, и Трибунал по спорам должен иметь право удовлетворять соответствующие просьбы (пункты 263 и 264).

Подотчетность

442. На руководителей миссий на местах следует возложить делегированную обязанность по рассмотрению случаев нарушения норм поведения и дисциплины (пункт 270).

443. Следует проводить всеобъемлющий обзор выполнения принципов отчетности для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (пункт 267).

444. На совещании заинтересованных сторон под эгидой Совета по внутреннему правосудию следует проводить оценку случаев передачи трибуналами материалов на предмет подотчетности и следует конкретизировать рамки и случаи использования такой передачи (пункт 284).

445. Передачу материалов на предмет подотчетности следует производить только после того, как были надлежащим образом заслушаны соответствующие лица (пункт 283).

Права и обязанности сотрудников

446. Трибуналу по спорам следует чаще обязывать сторону, которая явно злоупотребляет разбирательством и произвольно прекращает дело в этих обстоятельствах, оплачивать соответствующие издержки (пункт 288).

Неформальная система

447. Руководителей следует поощрять позитивно реагировать на попытки посредничества и быть более инициативными при применении процедур посредничества (пункт 296).

448. Администрации следует принять меры к тому, чтобы право завершать процесс урегулирования спора с привлечением посредников возлагалось должным образом на лицо, участвующее в этом процессе от имени руководства (пункт 296).

449. Следует обеспечить, чтобы руководители имели надлежащую подготовку в области урегулирования конфликтов (пункт 299).

Формальная система

450. Департаменту по вопросам управления следует возобновить публикацию пособий на основании обобщенного опыта для руководителей, в которых освещались бы системные вопросы (пункт 314).

451. Администрации следует обеспечить, чтобы функции Группы управленческой оценки выполнялись в соответствии с установленными положениями и в установленные сроки (пункт 321).

452. Группе управленческой оценки следует устранить неравенство сторон в доступе к документации и информации (пункт 318).

453. Ответственность сотрудников по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу за их решение отказать в представлении интересов по каким-либо иным причинам, кроме причины отсутствия реальных шансов на успех, следует рассматривать в рамках кодекса поведения юридических представителей (пункты 215 и 332).

454. Расходы, связанные с выполнением основных функций Отдела юридической помощи персоналу, должны покрываться из бюджета Организации Объединенных Наций, но необходимо предусмотреть и дополнительное финансирование (пункт 336).

455. Организации следует восполнить пробел в должностной структуре, реклассифицировав одну должность С-3 до уровня С-4 (пункт 337).

456. Судьям и секретарям следует выработать общий подход по вопросам управления кадрами и ресурсами (пункт 340).

457. Трибуналам следует принять конкретные меры, которые способствовали бы формированию согласованной правовой практики (пункт 345).

458. Трибуналам следует принять и применять механизм решения вопросов приемлемости заявлений на раннем этапе (пункт 347).

459. Трибуналы должны иметь реальное право выносить распоряжения о приостановлении исполнения и устранении препятствий для этого (пункт 360).

460. Решения следует выносить в двух разных формах: официальная верная копия подлинного решения, вручаемая каждой стороне, и опубликование отредактированной версии, в которой имена руководителей и сотрудников, упоминаемых в решениях, изъяты (что должно быть подкреплено запретом на предо-

ставление кому бы то ни было копии подлинного решения или обнародование такой копии) (пункт 362).

461. Следует назначить трех дополнительных постоянных судей взамен судей *ad litem* (пункт 369).

462. Следует чаще использовать коллегии из трех судей, имеющих разный правовой опыт, в целях решения проблем согласованности прецедентного права и процедур, применяемых при урегулировании дел (пункт 372).

463. Следует внести поправку в статью 10(9) Статута Трибунала по спорам, с тем чтобы Председатель Трибунала по спорам, а не Председатель Апелляционного трибунала передавал дела коллегии из трех судей (пункт 372).

464. Срок пребывания в должности Председателя Трибунала по спорам следует продлить, например до трех с половиной лет (пункт 373).

465. Трибуналу по спорам следует рассмотреть вопрос о проведении в соответствующих случаях слушаний в других местах службы (пункты 223 и 374).

466. Дела следует передавать судьям, в том числе судьям, занятым в половинном режиме, на ранней стадии для обеспечения надлежащего рассмотрения дела (пункт 372).

467. Штат Секретариата Апелляционного трибунала следует увеличить на одну дополнительную должность сотрудника по правовым вопросам на уровне С-3 (пункт 381).

468. В перечень требований, предъявляемым к кандидатам для избрания в Апелляционный трибунал, следует включить требование готовности кандидата работать в Трибунале (пункт 382).

469. Для обеспечения гарантии надлежащего рассмотрения срочных ходатайств Апелляционному трибуналу следует либо расширить полномочия Председателя по рассмотрению всех этих вопросов и предусмотреть ему соответствующую компенсацию (возможно, в половинном режиме), либо уполномочить Секретаря в координации с Председателем передавать дело на самой начальной стадии коллегии Трибунала и назначать председательствующего судью и судью-докладчика, который являлся бы дежурным судьей, ответственным за рассмотрение всех срочных вопросов по делу (пункт 382).

Взаимодействие между неформальной и формальной системами

470. Для обеспечения того, чтобы система отправления правосудия функционировала как единое целое, следует создать форум под эгидой Совета по внутреннему правосудию, на котором регулярно встречались бы все заинтересованные стороны неформальной и формальной систем для обмена полезной информацией и выявления направлений улучшения деятельности, при сохранении ролей и независимости друг друга (пункт 393).

Основные причины споров

471. Администрации следует совершенствовать нормативные документы и процессы (пункты 396 и 397).

472. Следует усовершенствовать порядок проведения расследований и пересмотреть нынешнюю процедуру коллегиального обзора, изложенную в бюллетене ST/SGB/2008/5 Генерального секретаря (пункт 401).

Приложение

Круг ведения

Мандат

1. В соответствии с пунктом 10 резолюции 69/203 Генеральной Ассамблеи и пунктом 12 резолюции 68/254 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь учредил независимую группу экспертов для проведения промежуточной независимой оценки системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций во всех ее аспектах с уделением особого внимания формальной системе и ее связи с неформальной системой, включая проведение анализа вопроса о том, были ли задачи и цели системы, изложенные в резолюции 61/261 Ассамблеи, достигнуты эффективным и экономичным образом.
2. В соответствии с пунктом 12 резолюции 69/203 цель промежуточной независимой оценки заключается в усовершенствовании нынешней системы, и в рамках этой оценки следует рассмотреть, в частности, элементы, указанные в приложении II к докладу Генерального секретаря по вопросу об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций (A/69/227) и в письме Председателя Шестого комитета (A/C.5/69/10), и любые другие существенные вопросы, имеющие отношение к оценке, как-то роль заинтересованных сторон системы отправления правосудия в подготовке соответствующих предложений.
3. В пункте 2 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея одобрила выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/69/519).
4. В соответствии с пунктом 13 резолюции 69/203 Группа экспертов представит свой доклад, включая рекомендации, Генеральному секретарю, который препроводит доклад и рекомендации на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на основной части ее семьдесят первой сессии.
5. Группа начнет свою работу 1 мая 2015 года и завершит свою оценку и доклад в течение шести месяцев после начала работы.

Состав

6. Группа будет состоять из шести членов, назначенных Генеральным секретарем, с учетом, как это предусмотрено в пункте 11 резолюции 69/203, принципов географического представительства и гендерного баланса таким образом, чтобы в ее составе были специалисты, обладающие знаниями внутренних процессов Организации Объединенных Наций и норм межправительственного механизма Организации Объединенных Наций, а также опытом судебной работы, знаниями внутренних механизмов разрешения трудовых споров и знаниями различных правовых и судебных систем, включая специалистов по вопросам трудового права и/или права прав человека.

Административная и материально-техническая поддержка

7. Группе будут оказывать помощь секретарь и административный помощник.

8. Канцелярия Генерального секретаря будет помогать секретарю и административному помощнику, оказывая Группе административную и материально-техническую поддержку, в том числе при организации ее поездок, если это потребуется.

Завершено 31 октября 2015 года

(Подпись) Хорхе **Бифилл**

(Подпись) Крис **де Коокер**

(Подпись) Хина **Джилани**

(Подпись) Наванетхем **Пиллэй**

(Подпись) Леонид **Скотников**