



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

15 July 2016

Russian

Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункты 116(l) и 145 предварительной повестки дня*

Назначение судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

Доклад Совета по внутреннему правосудию

Резюме

Цель настоящего доклада — заключительного доклада Совета по внутреннему правосудию второго состава — состоит в оказании Генеральной Ассамблее содействия в рассмотрении рекомендаций Группы для проведения промежуточной независимой оценки посредством анализа тех рекомендаций Группы, которые, по ее мнению, имеют решающее значение для достижения целей, поставленных Генеральной Ассамблеей. Кроме того, Совет по внутреннему правосудию делал замечания только в тех случаях, когда считал, что благодаря его опыту работы с новой системой, приобретенному за четырехлетний срок полномочий в качестве независимого наблюдателя, он может представить соображения, которые помогут Генеральной Ассамблее рассмотреть доклад Группы.

При рассмотрении доклада Группы для проведения промежуточной независимой оценки Совет неизменно учитывал цели, сформулированные Генеральной Ассамблеей в пункте 4 резолюции 61/261: «учредить новую, независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую адекватными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласовывающуюся с соответствующими нормами международного права и принципами соблюдения законности и надлежащих процессуальных норм, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников».

* A/71/50.



Содержание

| | <i>Стр.</i> |
|--|-------------|
| I. Введение | 3 |
| II. Мандат Совета по внутреннему правосудию | 8 |
| III. Самые важные для Совета по внутреннему правосудию рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки: фактическое наличие квалифицированных и независимых судебных органов, функционирующих в рамках транспарентной и эффективной системы внутреннего правосудия | 9 |
| IV. Трибуналы | 45 |
| V. Управление по вопросам отправления правосудия | 47 |
| Приложения | |
| I. Резюме рекомендаций Совета по внутреннему правосудию | 48 |
| II. Краткий описательный перечень основных документов, касающихся рассмотрения Генеральной Ассамблеей вопроса о доступе внештатного персонала к эффективным средствам правовой защиты | 51 |
| III. Организация сессии | 53 |
| IV. Меморандум Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций | 54 |
| V. Меморандум Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций | 60 |

I. Введение

A. Основные соображения

1. Справочная информация

1. Устав Организации Объединенных Наций направлен на обеспечение верховенства права во всем мире.

2. Эта цель прослеживается и во Всеобщей декларации прав человека, статья 7 которой гласит: «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона». Это положение носит общий характер, но оно непосредственно касается Организации и ее персонала.

3. Еще более точно отношение принципа «верховенства права» к внутренней жизни Организации было определено самой Генеральной Ассамблеей в пункте 4 резолюции 61/261, в котором она постановила «учредить новую, независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую адекватными ресурсами и децентрализованную систему отправления правосудия, согласовывающуюся с соответствующими нормами международного права и принципами соблюдения законности и надлежащих процессуальных норм, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников». Это решение было подтверждено в резолюции 63/253 (второй пункт преамбулы). Каждое из использованных слов было тщательно подобрано и имеет самостоятельное значение.

4. Конечно, все понимали, что во главе Организации по-прежнему будут руководители, но в этих резолюциях Генеральная Ассамблея заявила, что руководители должны действовать в соответствии с положениями, правилами и административными распоряжениями, которые исходят от трибуналов, возглавляемых независимыми и профессиональными судьями.

5. Согласно мандату Совета по внутреннему правосудию, он должен обеспечивать соответствие системы внутреннего правосудия требованиям Генеральной Ассамблеи, привлекая внимание Ассамблеи к тем или иным проблемам или недочетам. Как было отмечено Группой для проведения промежуточной независимой оценки¹, одна из специфических задач в этой связи состоит в создании адекватной системы правосудия для лиц, которые фактически работают в Организации, но не являются ее сотрудниками (этот вопрос будет рассматриваться далее в настоящем докладе).

6. Для развитых правовых систем характерно то, что представители всех трех ветвей высшей власти — законодательной, исполнительной и судебной — уважают разделение властей. Выполнить это требование особенно трудно в организации с иерархической структурой, такой как Организация Объединенных Наций, однако это крайне важно для обеспечения верховенства права.

7. В настоящем заключительном докладе Совета по внутреннему правосудию действующего состава мы попытаемся помочь Генеральной Ассамблее путем предоставления дополнительной информации и благодаря обсуждению не-

¹ Об учреждении и мандате Группы для проведения промежуточной независимой оценки рассказывается ниже в пунктах 32 и 33.

которых последствий рекомендаций Группы для проведения промежуточной независимой оценки. Однако при этом мы будем всегда опираться на цели, поставленные самой Генеральной Ассамблеей перед системой внутреннего правосудия.

2. Независимость и разделение властей

8. Это первый и, возможно, самый важный элемент, на котором настаивала Генеральная Ассамблея в пункте 4 резолюции 61/261. В основе любой системы отправления правосудия, заслуживающей такого названия, лежит принцип верховенства права, но ни о каком верховенстве права не может быть и речи без независимой судебной системы, предусмотренной статьей 10 Всеобщей декларации прав человека. Судьи Организации Объединенных Наций должны не только быть, но и считаться полностью независимыми от ее руководителей и юристов. Как, видимо, будет отмечено Генеральной Ассамблеей, в последние годы судьи Организации Объединенных Наций обеспокоены тем, как воспринимается и какой на самом деле является их независимость. Мы еще вернемся к этому вопросу в настоящем докладе.

9. Хотя Генеральный секретарь выступает в качестве ответчика по всем делам, которые рассматриваются в трибуналах и касаются Организации Объединенных Наций, в соответствии с принципом верховенства права он, будучи главным административным должностным лицом Организации, должен исполнять судебные решения, за исключением случаев, когда они были отменены после обжалования. Для принципа разделения властей характерно то, что судьи не имеют физических возможностей выполнить свои собственные решения. В развитых судебных системах органы исполнительной власти соблюдают законы и судебные решения в соответствии с конституцией. По мнению Совета по внутреннему правосудию, эта обязанность распространяется на Генерального секретаря, и мы еще вернемся к этому вопросу в настоящем докладе.

3. Транспарентность

10. Это второй элемент, упомянутый в пункте 4 резолюции 61/261. В соответствии с принципом транспарентности положения, правила и административные распоряжения Организации Объединенных Наций, регулирующие поведение сотрудников, в том числе руководителей, должны быть всеобъемлющими, согласованными между собой и доступными. Как было отмечено Группой для проведения промежуточной независимой оценки, в настоящее время есть много примеров дублирующих друг друга и несогласованных распоряжений, из-за чего не всегда понятно, что имелось в виду. Еще одной проблемой является сложность использования поисковых систем, когда надо найти применимый нормативный документ. Совет по внутреннему правосудию знает, что предлагаемая Управлением по вопросам отправления правосудия система поиска решений трибуналов проходит очередную модернизацию. Функция поиска Системы официальной документации позволяет найти документы Организации Объединенных Наций, но менее эффективна при поиске документов по конкретному вопросу.

11. В надлежащей системе правосудия право должно трактоваться однозначно, чтобы руководители знали пределы своих полномочий, а сотрудники — пределы того, что им разрешено. Недостаточная транспарентность примени-

мых положений права порождает недопонимание и судебные тяжбы. Судопроизводство влечет за собой финансовые издержки и нарушает рабочий процесс. По мнению Совета, требование Генеральной Ассамблеи об обеспечении транспарентности пока не выполнено. На наш взгляд, в число самых приоритетных задач в предстоящие годы должны входить пересмотр и консолидация нормативных документов во исполнение рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки (этот вопрос будет рассматриваться далее в настоящем докладе).

4. Профессионализм

12. Генеральная Ассамблея ожидает, что система внутреннего правосудия будет функционировать на высоком профессиональном уровне (см. пункт 4 резолюции 61/261). Это означает, что от кандидатов в судьи требуется профессионализм². Они не должны набираться из числа вышедших в отставку государственных служащих. Кроме того, по мнению Совета, для решения некоторых проблем, связанных с отсутствием транспарентности в положениях, правилах и административных распоряжениях, необходимо привлекать специалистов по составлению нормативных документов.

13. Кроме того, профессионализм означает, что юристы, действующие от имени Генерального секретаря, должны понимать, что их профессиональная задача — не выиграть дело, а добиться справедливости. В развитых правовых системах юристы, действующие от имени государства, понимают, что государство, участвуя в судебном процессе, не выигрывает и не проигрывает. Вне зависимости от исхода того или иного дела задача юриста, действующего от имени государства, состоит в том, чтобы помогать суду принимать решения на основе принципов процессуальной справедливости и права. То же самое касается структур системы Организации Объединенных Наций: они не должны продвигать свои собственные интересы в ущерб справедливости. Выполнить это требование может быть особенно сложно в таком учреждении, как Организация Объединенных Наций, где многие стороны в споре самостоятельно представляют свои интересы. Вопрос о профессионализме судей и юристов, действующих в системе внутреннего правосудия, будет рассматриваться далее в настоящем докладе.

14. Действующие в Организации различные группы правовых консультантов, в том числе Служба административного права Управления людских ресурсов, Управление по правовым вопросам, различные правовые службы фондов и программ и Отдел юридической помощи персоналу, будут надлежащим и активным образом отстаивать интересы своих клиентов в трибуналах, но все они заинтересованы в том, чтобы система внутреннего правосудия была максимально доступной и справедливой. Это является одним из критериев профессионализма.

² Что касается назначения судей Апелляционного трибунала, то за пять лет требуемого 15-летнего опыта судебной деятельности может быть засчитан академический опыт в сочетании с опытом арбитражной или эквивалентной работы (статья 3.3(b) Статута Апелляционного трибунала).

5. Наличие адекватных ресурсов

15. Всем участникам системы внутреннего правосудия хорошо известно, что Организация Объединенных Наций испытывает острую нехватку бюджетных средств, необходимых для выполнения ее многочисленных мандатов, и что неоправданные расходы не должны иметь места. Дополнительные расходы в одном элементе системы, скорее всего, придется компенсировать экономией средств, выделенных на другие цели. Иногда удается изыскать дополнительные средства, в частности путем внедрения экспериментального механизма добровольного дополнительного финансирования Отдела юридической помощи персоналу за счет персонала.

16. Конечно, прямые расходы — это лишь одна сторона анализа затрат и результатов. Не функционирующая должным образом система правосудия приводит к большим издержкам. Например, сотрудникам приходится тратить много времени на поиск применимого нормативного документа. Бывает так, что иски подаются только из-за неправильного понимания применимых нормативных документов и вытекающих из них прав. Неясные правовые положения порождают судебные тяжбы. Отдел юридической помощи персоналу делает многое для того, чтобы искоренить практику представления требований не по существу, но, как ранее было отмечено Генеральной Ассамблеей, Отдел не располагает достаточными ресурсами³. Совет по внутреннему правосудию также указывал ранее на то, что Отдел испытывает нехватку средств (см. A/70/188*, пункт 47). Предоставление дополнительных ресурсов для неформальной системы правосудия позволило бы облегчить бремя, возложенное на формальную систему правосудия, тем самым снизив общие расходы на решение трудовых споров.

17. Кроме того, лица, которые работают по различным контрактам, но деятельность которых в действительности находится под контролем и руководством Организации Объединенных Наций, т.е. лица, которые, несмотря на официальные условия своих контрактов, по сути являются наемными работниками, но не являются сотрудниками и трудятся вместе с сотрудниками, особенно в рамках гуманитарных и миротворческих операций, испытывают недовольство и чувство отчуждения. Для устранения недовольства внештатного персонала необходимо будет разработать новаторские процедуры.

18. Статья 8 Всеобщей декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами. Наличие у Организации иммунитета от юрисдикции национальных судов предполагает, что она должна внедрить эффективную систему разрешения споров. По мнению Совета по внутреннему правосудию, такую эффективную систему восстановления в правах для всего внештатного персонала можно создать с относительно небольшими расходами (этот вопрос будет рассматриваться ниже).

19. Совет понимает и признает, что любые усовершенствования системы внутреннего правосудия, требующие дополнительных ресурсов, придется

³ Увеличение оперативных потребностей Отдела юридической помощи персоналу было причиной внедрения экспериментального механизма добровольного дополнительного финансирования за счет персонала (см. пункты 33–36 резолюции 68/254).

внедрять в основном либо на базе самофинансирования, либо путем перераспределения имеющихся ресурсов внутри системы.

6. Подотчетность

20. Юридические представители, выступающие в судах, должны вести себя профессионально. В связи с этим Генеральная Ассамблея поручила Управлению по вопросам отправления правосудия завершить не выполненную в 2015 году работу по подготовке кодекса поведения для всех юридических представителей, выступающих в судах, но Совет понимает, что после проведения консультаций с заинтересованными сторонами кодекс будет представлен Генеральной Ассамблее на ее семьдесят первой сессии.

21. В пункте 40 своей резолюции 70/112 Генеральная Ассамблея одобрила еще один элемент системы обеспечения подотчетности — механизм для подачи жалоб на судей и для их профессионального рассмотрения в соответствии с принципом независимости судебных органов (резолюция 70/112, приложение). Безусловно, подотчетность участников системы правосудия, в том числе судей, относится к числу важных элементов верховенства права.

22. Обеспечение подотчетности является еще одной важнейшей целью, поставленной перед новой системой, и Генеральная Ассамблея включила в статуты трибуналов еще один механизм — право передавать дела Генеральному секретарю для определения необходимости принятия мер по обеспечению подотчетности — с целью помочь Генеральному секретарю выполнить свою обязанность по обеспечению подотчетности руководителей и сотрудников на более низких должностях (этот вопрос будет рассматриваться далее в настоящем докладе).

7. Децентрализация

23. Наконец, учреждая в дополнение к отделениям в Нью-Йорке камеры Трибунала по спорам в Женеве и Найроби и филиалы Отдела юридической помощи персоналу в Аддис-Абебе, Бейруте, Женеве и Найроби, Генеральная Ассамблея явно преследовала цель обеспечить возможность юридического представительства не только в Нью-Йорке, но и в других местах службы. Однако вся система до сих пор базируется в основном в Нью-Йорке. Тем не менее в настоящем докладе предлагается провести определенные реформы, в частности внедрить значительно упрощенную процедуру арбитражного производства на местах, что должно способствовать как экономии средств, так и децентрализации.

В. Структура доклада

24. В разделе II настоящего доклада рассматриваются вопросы, касающиеся мандата Совета по внутреннему правосудию, и рекомендация Группы для проведения промежуточной независимой оценки о представлении судьями своих замечаний напрямую Генеральной Ассамблее, нежели через Совет; в разделе III приводятся замечания и рекомендации Совета по внутреннему правосудию в связи с докладом Группы для проведения промежуточной независимой оценки; в разделе IV представлены возможные пути обеспечения быстрого набора Генеральной Ассамблеей трех судей Трибунала по спорам в случае

принятия ею решения согласиться с рекомендацией Группы для проведения промежуточной независимой оценки сделать три должности судей *ad litem* постоянными; раздел V посвящен Управлению по вопросам отправления правосудия.

25. В приложении I к настоящему докладу вкратце излагаются рекомендации Совета по внутреннему правосудию; в приложении II содержится краткий перечень документов, отражающих историю рассмотрения Генеральной Ассамблеей вопроса о доступе внештатного персонала к эффективным средствам правовой защиты; в приложении III описывается организация работы сессии Совета. В добавлениях I и II препровождаются замечания судей Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала.

II. Мандат Совета по внутреннему правосудию

A. Препровождение замечаний судей Апелляционного трибунала и Трибунала по спорам Генеральной Ассамблеи

26. На своей шестьдесят шестой сессии Генеральная Ассамблея просила Совет по внутреннему правосудию включать мнения обоих трибуналов в свои доклады (см. резолюцию 66/237, пункт 45). Как и в предыдущие годы, Совет включил мнения Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала без каких-либо замечаний или правок со своей стороны в добавления I и II к настоящему докладу.

27. Члены Совета не имеют доступа к экземплярам документов с изложением мнений трибуналов до тех пор, пока доклад и приложения к нему не будут переданы в Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению для редактирования, письменного перевода и публикации.

B. Выполнение рекомендации об уточнении функции «представителей» Совета по внутреннему правосудию, выдвигаемых администрацией и персоналом

28. В текущий состав Совета по внутреннему правосудию входят один «представитель», выдвинутый персоналом, один «представитель», выдвинутый администрацией, и еще три члена (см. резолюцию 62/228, пункт 36). Генеральный секретарь утверждает выдвинутые кандидатуры в Совет.

29. В своем докладе для шестьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи Совет рекомендовал Ассамблее подтвердить, «что употребление слова «представитель» не означает, что это лицо выступает в качестве ходатая или советника персонала или администрации или действует в соответствии с мандатом, отличным от того, который был возложен на него Ассамблеей, но означает лишь то, что администрация или персонал (в зависимости от ситуации) могут выдвинуть кандидатуру человека, который, по их убеждению, будет оказывать содействие Совету в выполнении его мандата с учетом его навыков и умений и опыта работы в системе Организации Объединенных Наций» (см. A/68/306, пункт 13).

30. Группа для проведения промежуточной независимой оценки поддержала эту рекомендацию (см. A/71/62/Rev.1, пункт 388), и Совет по внутреннему правосудию рекомендует Генеральной Ассамблее утвердить именно этот подход, чтобы он стал частью круга ведения Совета.

С. Текущий состав Совета по внутреннему правосудию

31. В число действующих членов Совета по внутреннему правосудию, срок полномочий которых истекает 12 ноября 2016 года, входят пять человек: два «видных внешних юриста» (один выдвинут персоналом, другой — администрацией), один «представитель», выдвинутый персоналом, один «представитель», выдвинутый администрацией, и один «видный юрист», выбранный вышеупомянутыми четырьмя членами для выполнения функций председателя (см. резолюцию 62/228, пункт 36). Генеральный секретарь утверждает выдвинутые кандидатуры в Совет по внутреннему правосудию. В число действующих членов Совета второго состава входят внешние юристы Синха Баснаяке (Шри-Ланка, выдвижение администрацией) и Виктория Филипс (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, выдвижение персоналом). Представителями являются Кармен Артигас (Уругвай, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), выдвижение персоналом) и Энтони Дж. Миллер (Австралия, бывший сотрудник Управления по правовым вопросам, выдвижение администрацией). Должность Председателя занимает судья Иан Винни (Канада, бывший судья Верховного суда Канады).

III. Самые важные для Совета по внутреннему правосудию рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки: фактическое наличие квалифицированных и независимых судебных органов, функционирующих в рамках транспарентной и эффективной системы внутреннего правосудия

А. Введение

32. В своей резолюции 68/254 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей для рассмотрения на ее шестьдесят девятой сессии предложение о проведении промежуточной оценки новой системы отправления правосудия, в ходе которой «надлежит уделить особое внимание формальной системе и ее связи с неформальной системой и проанализировать, является ли реализация целей и задач, поставленных перед этой системой в резолюции 61/261, эффективной и экономичной» (пункт 12). Впоследствии после консультаций с представителями персонала Генеральный секретарь учредил Группу для проведения промежуточной независимой оценки, которой поручил заняться выполнением этой задачи.

33. 2 ноября 2015 года Группа представила свой доклад, который 25 ноября 2015 года был распространен Генеральным секретарем среди заинтересованных сторон для подготовки замечаний до 18 января 2016 года, впервые издан в

качестве официального документа 11 декабря 2015 года (A/71/62), а затем переиздан в пересмотренном виде 15 апреля 2016 года (A/71/62/Rev.1). Совету по внутреннему правосудию было предложено представить свои замечания Генеральному секретарю и/или Генеральной Ассамблее в рамках его независимого мандата. В своем письме на имя Генерального секретаря от 15 января 2016 года Председатель Совета сообщил, что Совет не успевает подготовить эту информацию до 18 января 2016 года, но надеется представить больше замечаний в своем ежегодном докладе.

34. В скором времени Генеральная Ассамблея будет рассматривать эти рекомендации с учетом замечаний Генерального секретаря по 58 рекомендациям Группы для проведения промежуточной независимой оценки, в докладе которого будут отражены мнения заинтересованных сторон в системе правосудия Организации Объединенных Наций. Скорее всего, заинтересованные стороны так или иначе охватят в своих замечаниях практически все рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки. Поэтому Совет будет делать замечания только в тех случаях, когда посчитает, что благодаря его опыту работы с новой системой, приобретенному за четырехлетний срок полномочий в качестве независимого наблюдателя, он может представить соображения, которые, как следует надеяться, помогут Генеральной Ассамблее при рассмотрении рекомендаций Группы.

35. Создавая новую систему внутреннего правосудия, Генеральная Ассамблея постоянно давала указания в отношении ее целей. По мнению Совета по внутреннему правосудию, крайне важно оценить рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки на предмет того, будут ли они способствовать достижению целей, поставленных Генеральной Ассамблеей.

36. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что «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, и что транспарентность имеет ключевое значение для того, чтобы физические лица, на которых она распространяется, были уверены в том, что она функционирует как таковая» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 190). Именно эти аспекты системы внутреннего правосудия будут в центре внимания Совета по внутреннему правосудию при подготовке им своих замечаний и рекомендаций. Они рассматриваются в разделах В–Н части III ниже.

В. Доступ к квалифицированным и независимым судебным органам

37. Для обеспечения эффективного доступа к правосудию необходимо, чтобы судебные органы не только действительно являлись независимыми, но и рассматривались таковыми всеми субъектами, на которых распространяется их юрисдикция. В рамках такой иерархической структуры, как Организация Объединенных Наций, задача обеспечения фактической независимости судебных органов и признания этой независимости может быть сопряжена с более серьезными трудностями, чем в пределах национальной судебной системы. Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом

Организации, а также выступает со стороны Организации ответчиком в рамках апелляционного производства в отношении решений, принятых им или, что бывает чаще, лицами, уполномоченными действовать от его имени. Поэтому важно, чтобы Генеральный секретарь и старшие руководители воздерживались от инициатив или принятия мер, которые могут истолковываться как умаляющие полномочия и независимость трибуналов, обязанных выносить решения относительно правомерности осуществления таких полномочий.

1. Разделение властей

Введение

38. Хотя с 2009 года в деле пропаганды среди участников системы внутреннего правосудия таких ценностей, как верховенство права и независимость судебных органов, был достигнут значительный прогресс, многое еще предстоит сделать.

39. В ходе собеседования с сотрудниками Общеправового отдела Управления по правовым вопросам внимание Совета по внутреннему правосудию было привлечено к тому факту, что, по мнению Общеправового отдела, председательствующий судья Трибунала по спорам неправомерным образом подрывает, как отметил Общеправовой отдел, «независимость администраторов». Само собой разумеется, что одна из функций независимой судебной власти как раз и заключается в том, чтобы принцип «независимости администраторов» соблюдался в строгом соответствии с правовыми нормами.

40. С учетом сложившихся обстоятельств Совет считал, что этот вопрос необходимо внимательно изучить, поскольку он, по всей видимости, касается таких проблем, как независимость судебных органов, разделение властей, независимость Управления по вопросам отправления правосудия и — в более широком плане — толкование этих концепций некоторыми юристами, которые регулярно консультируют и представляют интересы Генерального секретаря. Учитывая серьезность этих проблем, мы сейчас довольно подробно изложим все обстоятельства, помня о том, что один из основополагающих принципов верховенства права заключается в необходимости исполнения судебных решений и постановлений до тех пор, пока они не будут в судебном порядке изменены или отменены в результате апелляции.

История вопроса и решение судей

41. История этого спора такова. До середины августа 2012 года секретари Трибунала по спорам не только вручали вынесенные им решения официальным адвокатам, представлявшим Генерального секретаря в делах, которые рассматривались в Трибунале по спорам и решения по которым уже были вынесены, но и в порядке любезности направляли копии этих решений сотрудникам Общеправового отдела. Различие между получением решения официальным адвокатом и направлением копии решения в порядке любезности другим лицам или организациям заключается в том, что согласно соответствующим статутам и регламентам апелляция должна подаваться «в течение 60 календарных дней с даты получения решения Трибунала по спорам»⁴. В тот момент, когда офици-

⁴ Статья 7(1)(с) Статута Апелляционного трибунала.

альный адвокат получает решение, начинается срок, в течение которого может подаваться апелляция.

42. В ходе данного судопроизводства официальным адвокатом Генерального секретаря был юрист Секции административного права. Апелляционный трибунал истолковал положения Статута и Регламента в том смысле, что срок подачи апелляции начинается в тот момент, когда решения Трибунала по спорам получены официальным адвокатом (в данном случае юристом Секции административного права), который затем, как ожидается, будет «связываться с Управлением по правовым вопросам в отношении апелляции» (см. также доклад Генерального секретаря, представленный Генеральной Ассамблее, на тему об отправлении правосудия, в котором отмечается следующее: «когда выносятся окончательное решение, Секция административного права связывается с Управлением по правовым вопросам, которое определяет, обжаловать ли решение Трибунала по спорам в Апелляционный трибунал» (см. A/65/373 от 16 сентября 2010 года, пункт 85).

43. 16 августа 2012 года Председатель Трибунала по спорам с согласия всех судей этого органа постановил и довел до сведения Управления по вопросам отправления правосудия, что отныне секретариаты Трибунала по спорам будут вручать решения только официальным адвокатам, действующим от имени сторон, а в случае отсутствия таких адвокатов — самим сторонам⁵ и что практика, в соответствии с которой копии решений в порядке любезности направляются секретариатами другим заинтересованным сторонам (например, Общеправовому отделу), будет прекращена. Однако в письме также отмечалось, что это решение не препятствует Директору-исполнителю Управления по вопросам отправления правосудия выполнять свои обязанности по распространению информации о решениях Трибунала по спорам и не мешает Главному секретарю выполнять возложенную на него задачу по обеспечению опубликования решений, постановлений и судебных решений Трибунала⁶.

⁵ Статья 25.4 Регламента Трибунала по спорам гласит: «Секретари препровождают каждой стороне копию решения. Индивидуальный заявитель или ответчик получает копию решения на языке, на котором было представлено первоначальное заявление, если только он не запросит копию на другом официальном языке Организации Объединенных Наций».

⁶ В разделе 3.6 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/2010/3 говорится следующее: «Директор-исполнитель отвечает за распространение информации, касающейся формальной системы отправления правосудия». В разделе 4.3 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/2010/3 говорится следующее: «Основные функции Главного секретаря включают: ... b) координацию ведения реестров трибуналов, опубликования и распространения решений, постановлений и судебных решений, выносимых трибуналами, и контроль за этим».

Статья 21 Регламента Трибунала по спорам гласит:

«1. Трибунал по спорам опирается на поддержку своих Секретариатов, которые предоставляют ему все необходимое административное и вспомогательное обслуживание.

2. ...

3. Секретари исполняют обязанности, изложенные в Регламенте, и содействуют работе Трибунала по спорам, следуя указаниям Председателя или судьи в каждом местонахождении. В частности, Секретари:

а) препровождают все документы и рассылают все уведомления, предписываемые в Регламенте или затребованные Председателем в связи с разбирательством в Трибунале по спорам;

б) ...

Практика направления копий решений Трибунала по спорам в порядке любезности в Общеправовой отдел начиная с 2012 года

44. В каждом деле, одной из сторон которого является Секретариат, фонд или программа Организации Объединенных Наций, ответчиком выступает Генеральный секретарь. Как уже отмечалось, если одна сторона представлена в Трибунале по спорам официальным адвокатом (в данном случае это был бы юрист Секции административного права), получение официальным адвокатом соответствующего решения является моментом, с которого начинается отсчет времени для подачи апелляции Генеральным секретарем. Это одна из причин того, что юрист называется «официальным адвокатом». О такой практике, как предоставление копий в порядке любезности, в Регламенте ничего не говорится⁷.

45. 31 августа 2012 года Директор-исполнитель проинформировала Председателя о том, что она получила от начальника Канцелярии Генерального секретаря послание с просьбой не только предоставлять копии решений и постановлений Трибунала по спорам официальным адвокатам, но и направлять их по электронной почте на имя Генерального секретаря, который является одной из сторон разбирательства в Трибунале. Главный секретарь также препроводил это послание начальника Канцелярии всем секретарям Трибунала по спорам. Председатель подтвердил получение этого послания 3 сентября 2012 года, и после этого стала применяться процедура, описанная выше.

46. Здесь Совет по внутреннему правосудию хотел бы отметить, что в вышеупомянутом послании начальника Канцелярии 2012 года содержались тщательно продуманные формулировки. Это была просьба, а это подтверждает тот факт, что, как сказано во вступительной части раздела 2.1 бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/2010/3: «Управление по вопросам отправления правосудия является независимым подразделением, ответственным за общую координацию деятельности в рамках формальной системы отправления правосудия и за содействие обеспечению ее справедливого, транспарентного и эф-

с) выполняют по поручению Председателя или судьи любые другие обязанности, позволяющие Трибуналу по спорам действенно функционировать».

⁷ 28 августа 2012 года Исполнительный директор Управления по вопросам отправления правосудия в ходе телефонного разговора с Директором Общеправового отдела (подразделение в составе Управления по правовым вопросам, сотрудники которого действуют от имени Генерального секретаря по всем апелляционным делам, рассматриваемым в Апелляционном трибунале) был проинформирован о том, что в случае прекращения практики, в соответствии с которой в порядке любезности направляются копии решений Трибунала по спорам, возникнут определенные трудности; в таком случае Общеправовой отдел не может быть уверенно в том, что оно будет быстро получать решения от сотрудников по правовым вопросам, представляющих в Трибунале по спорам различные учреждения системы Организации Объединенных Наций. Директор Общеправового отдела просил разработать механизм, с помощью которого Отдел будет получать решения Трибунала по спорам сразу же после их вынесения, поскольку он был обеспокоен возможностью начала срока подачи апелляции в то время, когда ему не будет известно о вынесении решения. Были обсуждены различные пути решения этой проблемы, включая создание на имя Генерального секретаря почтового адреса, на который могли бы поступать копии решений и постановлений Трибунала по спорам после того, как секретари уже передали копии решений сотруднику, являющемуся одной из сторон разбирательств, и официальному адвокату (Генеральный секретарь как одна из сторон разбирательств мог бы принять меры к тому, чтобы его копия решения направлялась в адрес Общеправового отдела).

фективного функционирования». Во-вторых, в этом послании не было сказано, кто должен направлять судебные решения на данный электронный адрес, поэтому оно не затрагивало вопрос о действиях секретарей по доведению судебных решений до сведения сторон, непосредственно участвующих в разбирательстве, для целей осуществления права на подачу апелляции, а это уже относится к сфере судебной деятельности. В-третьих, хотя создается механизм направления судебных решений и постановлений Генеральному секретарю по двум каналам, оба эти канала используются для направления этих документов одной из сторон, участвующих в разбирательстве в Трибунале по спорам.

47. Общеправовой отдел не является стороной судебного разбирательства в Трибунале по спорам и не представляет в ходе этого разбирательства Генерального секретаря.

Решение по делу *Ококору* и его последствия

48. Такая процедура сохранялась до 2016 года, когда Общеправовой отдел, видимо, чтобы не оказаться в неловком положении из-за отсутствия контактов с Секцией административного права при рассмотрении дела «*Ококору против Генерального секретаря*» (2015-UNAT-604), заявил в Апелляционном трибунале, что ему не нужно добиваться продления срока подачи апелляции, поскольку для него такой срок отсчитывается с момента получения им решения Трибунала по спорам⁸. В рамках разбирательства по делу *Ококору* решение Трибунала по спорам было направлено 16 января 2015 года юристу из Секции административного права, который действовал в Трибунале по спорам от имени Генерального секретаря. Следовательно, для того чтобы апелляция соответствовала требованиям Апелляционного трибунала, ее надо было отправить в течение 60 календарных дней с даты получения решения Трибунала по спорам официальным адвокатом, то есть до 17 марта 2015 года (см. 2015-UNAT-604 (дело *Ококору*), пункт 37). Однако в данном случае апелляция была подана с нарушением сроков лишь 6 апреля 2015 года.

49. Апелляционный трибунал постановил, что а) при отсутствии каких-либо опубликованных правил или сложившейся практики необходимо указание о том, что направление решения Трибунала по спорам в адрес Общеправового отдела служит начальной точкой для отсчета срока, в течение которого Генеральный секретарь может подать апелляцию; б) в данном случае, поскольку решение Трибунала по спорам было направлено в адрес Секции административного права 16 января 2015 года, срок для подачи апелляции со стороны Общеправового отдела не может быть им продлен под тем предлогом, что отсчет срока якобы начинается 3 февраля 2015 года, то есть тогда, когда решение, по всей видимости, было отправлено на обозначенный адрес электронной почты (2015-UNAT-604 (дело *Ококору*), пункт 34).

50. Апелляционный трибунал также принял к сведению электронную переписку между Общеправовым отделом и Секцией административного права, состоявшуюся 30 января 2015 года, из которой следовало, что сотрудникам Общеправового отдела уже тогда было известно о вынесении этого решения и его

⁸ Еще до рассмотрения дела *Ококору* Апелляционный трибунал, разбирая дело *Тиам* (2011-UNAT-144) (см. материалы по делу *Ококору* (2015-UNAT-604), пункт 39) постановил, что срок для подачи апелляции отсчитывается с того момента, когда текст решения был вручен всем сторонам.

хранении в архиве Секции административного права, что идет работа по составлению для Общеправового отдела записки по этому делу «и что поэтому утверждение Генерального секретаря о получении им решения Трибунала по спорам 3 февраля 2015 года не является юридически или фактически обоснованным» (2015-UNAT-Ококору, пункты 29 и 33). Иными словами, Общеправовой отдел имел в своем распоряжении эти документы примерно за шесть недель до истечения срока подачи апелляции и просто не подал ее вовремя.

51. Кроме того, Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что решения Трибунала по спорам размещаются на веб-сайте Управления по вопросам отправления правосудия в день их вынесения или вскоре после этого.

52. Если бы доводы Общеправового отдела, отклоненные Апелляционным трибуналом, были приняты, то произошло бы установление двух разных сроков для подачи апелляции: срок в 60 дней с даты вручения решения заявителю и юристу Секции административного права (или другому официальному адвокату, выступающему в Трибунале по спорам от имени Генерального секретаря) и срок свыше 60 дней, установленный только для Общеправового отдела и отсчитываемый с даты получения им решения Трибунала по спорам⁹. Такая непоследовательность несовместима с должным судопроизводством.

53. Судьи поддерживают усилия по широкому распространению текстов решений Трибунала по спорам в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, включая Общеправовой отдел. Такая активная позиция всячески приветствуется. Однако неофициальное «распространение» и размещение текстов решений на веб-сайте Управления по вопросам отправления правосудия не имеет ничего общего с началом срока для подачи апелляции; именно этому вопросу Апелляционный трибунал уделил особое внимание при рассмотрении дела *Ококору* (2015-UNAT-604).

54. Общеправовой отдел пришел к выводу, что вместо решения такой внутренней проблемы, как отсутствие надлежащих контактов между его сотрудниками (юристы, участвующие в апелляционном производстве от имени Генерального секретаря) и сотрудниками Секции административного права (работники суда первой инстанции и официальный адвокат), обязанность по информированию Общеправового отдела следует возложить на секретарей.

55. 1 марта 2016 года Председатель Трибунала по спорам обратился к секретарям и сотрудникам секретариата Трибунала по спорам с письмом (его копия была направлена Главному секретарю), в котором содержалась ссылка на пункт 34 решения Апелляционного трибунала по делу *Ококору* с информацией о том, что решение Трибунала по спорам направляется только адвокату, представляющему в Трибунале по спорам Генерального секретаря, а также от имени Трибунала по спорам вновь повторил свое указание о том, что секретари Трибунала по спорам должны направлять решения только официальному адвокату, действующему от имени Генерального секретаря, и что дата направления

⁹ Это несоответствие возникает в силу того, что а) для заявителей и Генерального секретаря был бы установлен более ранний конечный срок, начинающийся с даты соответствующего уведомления заявителя и официального адвоката в Трибунале по спорам; б) для Общеправового отдела в особом порядке был бы установлен более поздний конечный срок, начинающийся с даты получения решения, хотя Общеправовой отдел не является ни стороной разбирательств, ни официальным адвокатом в Трибунале по спорам.

такого решения является моментом, с которого отсчитывается срок для подачи апелляции.

56. Председатель, по-видимому, пришел к выводу, что его указание касается толкования положений Статута и Регламента Трибунала, а это является одной из судебных функций. С другой стороны, Общеправовой отдел, судя по всему, решил, что Трибунал стал вмешиваться в процесс управления, поскольку, видимо, стал заниматься административным вопросом. По этой причине он обратился в Совет по внутреннему правосудию с жалобой на то, что Председатель подрывает «независимость администраторов» (см. пункт 39 выше), не обращая внимания на то, что авторитетное толкование положений Статута и Регламента Трибунала — это дело судей, а не сотрудников Общеправового отдела.

57. На данном этапе Общеправовому отделу следовало бы еще раз обратиться к Председателю с просьбой разъяснить его письменное указание секретарям в целях обеспечения того, чтобы его постановление касалось только официального вручения решений секретариатом и не касалось распространения текстов решений сотрудниками Управления по вопросам отправления правосудия или Главным секретарем в рамках их работы по повышению осведомленности о решениях Трибунала по спорам.

58. К сожалению, юристы Общеправового отдела не стали обращаться к председательствующему судье, хотя Совет по внутреннему правосудию знает, что Управление по вопросам отправления правосудия предложило Общеправовому отделу предпринять именно такие шаги, но Общеправовой отдел отказался сделать это.

59. Вместо этого, насколько известно Совету, Общеправовой отдел, по всей видимости, обратился к начальнику Канцелярии с письменной просьбой издать административное распоряжение, дающее право секретарям игнорировать то, что, по мнению Общеправового отдела, является указанием председательствующего судьи, и продолжать отправлять на обозначенный электронный адрес решения, которые затем будут пересылаться сотрудникам Общеправового отдела.

60. Насколько известно Совету, в период с 15 марта по начало апреля 2016 года Общеправовой отдел направил Директору-исполнителю Управления по вопросам отправления правосудия и Главному секретарю распоряжение, согласно которому им следует потребовать от секретарей, чтобы они игнорировали указание председательствующего судьи от 1 марта, поскольку Общеправовой отдел тогда полагал, что председательствующий судья не имеет полномочий издавать такое указание. Общеправовой отдел тогда считал, что Директор-исполнитель и Главный секретарь как сотрудники Организации Объединенных Наций должны будут исполнять распоряжение Генерального секретаря, обязывающее их игнорировать указание председательствующего судьи. К счастью, такие инструкции, которые были бы серьезным нарушением принципа независимости судебных органов, а также независимости Управления по вопросам отправления правосудия, так и не были изданы, поскольку 5 апреля 2016 года представители Управления по вопросам отправления правосудия и Общеправового отдела встретились в кабинете заместителя начальника Канцелярии и договорились о практическом решении, которое излагается в пункте 61 ниже.

61. Общеправовой отдел, по-видимому, недопонимал сложившуюся ситуацию. В ходе беседы с Директором-исполнителем Управления по вопросам управления правосудия и Главным секретарем председательствующий судья отметил, что он не возражает против того, чтобы Главный секретарь отправлял на указанный электронный адрес решения Трибунала по спорам. Он выражал и продолжает выражать озабоченность лишь потому, что в вопросе о начале 60-дневного срока подачи апелляций должна быть предельная ясность и определенность.

62. Само собой разумеется, что тесные связи, существующие между юристами Секции административного права и юристами Общеправового отдела, можно было бы укрепить, с тем чтобы обеспечить отправление экземпляра решения Трибунала по спорам в адрес Общеправового отдела сразу же после его получения сотрудниками Секции административного права. Что же касается других подразделений Организации Объединенных Наций, адвокаты которых предстают перед Трибуналом по спорам, то Административная канцелярия Генерального секретаря могла бы обратиться с просьбой о том, чтобы такая же возможность обязательно предоставлялась Общеправовому отделу. Юридические отделы этих структур должны в любом случае связываться с Общеправовым отделом, являющимся единственным подразделением, юристы которого действуют в Апелляционном трибунале от имени Генерального секретаря.

Заключение

63. Совет по внутреннему правосудию обеспокоен методами, которые в первое время применялись с целью выразить свое несогласие с письменным указанием, изданным Председателем для секретарей Трибунала по спорам. Вместо обращения к председательствующему судье с письменной просьбой дать разъяснения была предпринята попытка действовать в обход Председателя и выразить свое недовольство вышестоящим сотрудникам Секретариата, с тем чтобы добиться отмены данного указания административными методами. Такое неуважительное и пренебрежительное отношение к принципу независимости судебных органов и Управления по вопросам отправления правосудия, когда речь идет об исполнении судебных постановлений, мягко говоря, вызывает сожаление.

2. Прямая подотчетность Генеральной Ассамблее

64. Группа для проведения промежуточной независимой оценки рекомендовала трибуналам представлять свои доклады непосредственно Генеральной Ассамблее, поскольку это позволило бы наладить «прямое взаимодействие между трибуналами, с одной стороны, и государствами-членами, с другой стороны, не подрывая при этом независимость трибуналов» (A/71/62/Rev.1, пункт 183).

65. Совет по внутреннему правосудию поддерживает эту рекомендацию, выполнение которой принесло бы еще одну пользу — проведение надлежащего разграничения между докладами трибуналов и докладами Совета. При этом надо принять меры для того, чтобы новый процесс укреплял, а не ослаблял независимость судебных структур Организации Объединенных Наций. Совет, например, выражает удовлетворение в связи с тем, что в последние годы его Председатель или другие представители приглашались для обсуждения его до-

кладов в Шестой комитет. Если бы судьи получили и использовали такую же возможность, было бы важно добиться, чтобы этой возможностью не злоупотребляли для допроса судей относительно отдельных судебных решений или комментариев других судей по поводу конкретных дел. Попытка «призвать судей к ответственности» за конкретные дела свидетельствовала бы о наличии такой иерархии, которая несовместима с принципом независимости системы правосудия Организации Объединенных Наций. Решения по конкретным делам не должны становиться в ходе таких слушаний предметом обсуждения. С другой стороны, обсуждение принципиальных вопросов правосудия не создавало бы такую угрозу и вполне могло бы приветствоваться органами правосудия.

3. Требования, предъявляемые к судьям

66. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что «нынешние критерии для назначения судей требуют несколько лет работы в качестве судьи в национальной судебной системе», а также рекомендовала «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» (A/71/62/Rev.1, пункт 210).

67. Совет по внутреннему правосудию считает, что судьям любого из трибуналов прежде всего надо иметь знания и практический опыт в области трудового или административного права. Без такого багажа трудно быть хорошим судьей, который занимается урегулированием споров между работодателями и работниками. Совет считает, что, хотя знание стандартов в области прав человека и норм уголовного права и соответствующий опыт работы желательны, чрезмерное акцентирование этих требований приведет к тому, что заявления о приеме на работу в трибуналы могут поступить от кандидатов, на самом деле не имеющих необходимой квалификации, тогда как действительно квалифицированные кандидаты могут отказаться от подачи заявлений.

68. В своем докладе 2015 года Совет по внутреннему правосудию отметил, что в 2014 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 69/203 пересмотрела требования, предъявляемые к судьям Апелляционного трибунала. Совет рекомендовал соответственно скорректировать требования, предъявляемые к судьям Трибунала по спорам, путем изменения статьи 4.3 Статута Трибунала по спорам, изложив ее в следующей редакции: «а) иметь высокие моральные качества и быть беспристрастным; б) обладать по меньшей мере 10-летним суммарным опытом судебной деятельности в области административного права, трудового права или эквивалентной деятельности в рамках одной или нескольких национальных или международных правовых систем; с) владеть по меньшей мере одним из языков Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в устной и письменной форме» (см. A/70/188*, пункт 88). Если эта редакция будет утверждена, то, по мнению Совета, нынешние требования, изложенные в статутах, будут отвечать интересам системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций.

4. Привлечение квалифицированных национальных судей для выполнения судебных функций в трибуналах

69. Первый фактор, способствующий эффективному решению задачи по набору персонала, которая возложена на Совет по внутреннему правосудию, заключается в том, чтобы на работу в трибуналы приглашались квалифицированные судьи, обладающие соответствующим опытом работы в судебных органах, функционирующих в рамках основных правовых систем мира.

70. Данная Группа, которую сформировал Совет по внутреннему правосудию, отмечает, что, хотя общее число кандидатов было значительным, в ходе двух уже завершённых конкурсов на замещение вакансий возникли трудности с привлечением достаточного числа квалифицированных кандидатов из стран Африки и Азии¹⁰. При этом она отметила, что причины такого положения не вполне ясны, поскольку объявления о вакансиях были опубликованы в пяти региональных и международных изданиях, а информация о вакансиях была распространена среди примерно 5000 структур, занимающихся информационной работой, таких как информационные центры Организации Объединённых Наций, канцелярии верховных судей в рамках национальных правовых систем, профессиональные ассоциации, неправительственные организации и другие структуры. Поскольку размещение объявлений в газетах всех государств-членов было сопряжено с непомерно высокими расходами, всем постоянным представительствам были разосланы официальные вербальные ноты с информацией о вакансиях.

71. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает указать, потребуется ли государствам-членам более продолжительный срок, чем шесть–восемь недель (обычный срок, в течение которого вакансии остаются открытыми), с тем чтобы принять эффективные меры для распространения информации о вакансиях и стимулирования квалифицированных работников судебных органов к подаче заявлений о приеме на работу.

72. Ещё один фактор, который может содействовать увеличению числа квалифицированных кандидатов из числа судебных работников, заключается в том, чтобы активное содействие оказывалось со стороны государств-членов. Они могли бы поощрять национальные судебные органы к тому, чтобы судьи имели возможность уходить в отпуск для работы в Трибунале по спорам (обычно в течение семи лет без права продления контракта) и получать трехнедельный отпуск не реже трех раз в год для работы в Апелляционном трибунале¹¹ (в течение семи лет без права продления контракта), а также обеспечивать широкое распространение информации о шагах, предпринимаемых в интересах кандидатов.

73. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что есть ещё одна практическая проблема, мешающая привлечь необходимое число квалифицированных кандидатов для работы в Трибунале по спорам. С 2015 года в Отделении Три-

¹⁰ В рамках последнего конкурса на замещение вакансий в обоих трибуналах Совет по внутреннему правосудию получил заявления из следующих стран: страны Африки (45), страны Азии (12), страны Восточной Европы (15), страны Латинской Америки (24), а также страны Западной Европы и другие страны (84).

¹¹ Из-за ограничений на предоставление отпуска действующим национальным судьям, входящим в состав Апелляционного трибунала, есть возможность проводить только три двухнедельные сессии.

бунала по спорам в Найроби наблюдается резкий рост числа дел, в рамках которых апелляционная или вспомогательная документация составляется на французском языке. Совет был проинформирован о том, что если до 2015 года доля таких дел от общего объема работы составляла обычно менее 10 процентов, то в 2015 году эта доля увеличилась примерно до 38 процентов¹². Хотя всегда считалось, что франкоязычные судьи требуются для работы в Женеве, в настоящее время потребность в таких судьях наиболее остро ощущается в Отделении в Найроби, поскольку оно занимается рассмотрением апелляций, поступающих от персонала миротворческих миссий в Африке и на Аравийском полуострове¹³.

74. Помощь государств-членов будет очень важна также для обеспечения того, чтобы большое число квалифицированных кандидатов, способных проводить разбирательство на французском языке, подавало заявления о приеме на работу в отделения, в которых требуются такие языковые знания.

5. Структура и организация работы Апелляционного трибунала

75. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что, «ознакомившись с решениями Апелляционного трибунала, она выяснила, что существуют основания для жалоб на то, что решения этого Трибунала выносятся без указания аргументов или достаточных причин» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 197). Была приведена информация о различных структурных препятствиях, осложняющих работу Апелляционного трибунала (A/71/62/Rev.1, пункты 377–381).

Система вознаграждения

76. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что работа по рассмотрению дел, которую Апелляционный трибунал осуществляет в течение трех двухнедельных сессий, сопряжена с огромной нагрузкой (см. A/71/62/Rev.1, пункт 380). Она предложила увеличить продолжительность сессий, сбалансировав дополнительные расходы путем «создания большего количества постоянных должностей и сокращения числа судей с семи до пяти» и в то же время наделив Председателя дополнительными полномочиями по рассмотрению промежуточных вопросов путем использования одного из следующих методов: либо выплачивать Председателю вознаграждение в размере половины ставки либо принять решение о том, чтобы Председатель обычно передавал дела коллегиям судей на самом начальном этапе, и назначить судью-докладчика ответственным за рассмотрение всех промежуточных вопросов (см. A/71/62/Rev.1, пункт 380).

¹² Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что в 2010 году доля дел, для рассмотрения которых требовалось знание французского языка, составила 11,3 процента случаев, в 2011 году — 9,8 процента, в 2012 году — 14 процентов, в 2013 году — 6,25 процента и в 2014 году — 3,6 процента.

¹³ Секретариат Отделения в Женеве принимает заявления от сотрудников в Европе и Азии (включая Тихоокеанский регион); секретариат Отделения в Найроби — от сотрудников в Африке и на Аравийском полуострове (включая Ирак, Израиль, Иорданию, Ливан, Сирийскую Арабскую Республику и Палестину); секретариат Отделения в Нью-Йорке — от сотрудников в Северной и Южной Америке и Карибском бассейне (см. <http://www.un.org/en/oaj/dispute/distribution.shtml>).

77. Что касается предложения увеличить продолжительность сессий Апелляционного трибунала, то Совет по внутреннему правосудию считает, что, хотя это вариант действий кажется привлекательным, он будет осуществимым только в том случае, если в Апелляционном трибунале будет работать достаточное количество судей и если верховные суды или другие соответствующие национальные судебные органы согласятся увеличить срок, в течение которого судьи национальных апелляционных инстанций (а это значит — высокопоставленные судьи) могут освобождаться от выполнения своих служебных обязанностей для работы в Апелляционном трибунале (см. пункт 72 выше).

78. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что сокращение числа судей Апелляционного трибунала до пяти, даже если на полной ставке будут работать лишь несколько судей, было бы сопряжено с высокими затратами¹⁴ и, что более важно, это привело бы к сокращению числа представленных в Апелляционном трибунале географических районов, правовых систем и судей с различным опытом работы.

79. Совет также отмечает, что нынешняя система вознаграждения разработана на основе системы платежей, функционирующей в Административном трибунале Международной организации труда (МОТ), в соответствии с которой судья-докладчик (судья, подготавливающий решения) получает 2400 долл. США, а два других судьи, подписывающие решения, получают по 600 долл. США.

80. Трудности с системой вознаграждения, которая функционирует в Административном трибунале МОТ, заключаются в том, что в силу своего характера она выполняет функцию по «исправлению ошибок», которая в ряде правовых систем возлагается на апелляционные органы. Суть «исправления ошибок» состоит в том, что апелляционный суд просто принимает быстрые меры для выявления ошибок, допущенных судом низшей инстанции, и выносит соответствующее решение. Однако система, созданная Генеральной Ассамблеей, предусматривает выполнение еще одной важной функции — это консультирование Организации и всех ее сотрудников по вопросам правильного толкования и применения положений, правил и административных нормативных документов Организации Объединенных Наций (см. пункт 381 документа A/71/62/Rev.1, в котором приводится подробная информация о функциях Апелляционного трибунала, подготовленная Группой для проведения промежуточной независимой оценки). Нынешняя система выплат не предусматривает вознаграждение судей за выполнение этих юридических функций, предусмотренных в новой системе правосудия Генеральной Ассамблеи, которая подчеркивает необходимость обеспечения прозрачности работы Апелляцион-

¹⁴ Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что согласно шкале окладов, установленной в Организации Объединенных Наций, судьи Трибунала по спорам получают вознаграждение, эквивалентное вознаграждению сотрудника класса Д-2, ступень IV. Например, по состоянию на 1 января 2015 года чистый годовой оклад не имеющего иждивенцев сотрудника класса Д-2, ступень IV, с учетом корректировки на стоимость жизни, составил 183 043,27 долл. США в Нью-Йорке, 218 509,96 долл. США в Женеве и 153 835,40 долл. США в Найроби. Кроме того, могут выплачиваться различные субсидии, например субсидия на представительские расходы, субсидия при назначении, субсидия на образование и субсидия на аренду жилья, однако не каждый судья может иметь право на получение всех субсидий. Судьи Апелляционного трибунала, работающие на полной ставке, по-видимому, получают несколько более высокий оклад.

ного трибунала (пункт 4 резолюции 61/261) — в данном случае путем вынесения хорошо обоснованных постановлений, касающихся подтверждения, отмены или изменения решений Трибунала по спорам. Она также не учитывает выполняемую в межсессионный период работу по рассмотрению промежуточных постановлений и ходатайств сторон.

81. Совет по внутреннему правосудию считает важным, чтобы система вознаграждения учитывала задачи, которые будут выполняться апелляционным органом в рамках системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций. Это можно обеспечить, например, путем выплаты вознаграждения за работу в межсессионный период по суточным ставкам, но не более оговоренной суммы. Для Председателя этот потолок должен быть выше, так как судья, занимающий эту должность, должен регулярно заниматься всеми неотложными вопросами, возникающими в межсессионный период, а также распределять работу между судебскими коллегиями.

Достижение целей Генеральной Ассамблеи в области отправления правосудия

82. В разделе 7(b) Кодекса поведения судей Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея постановляет, что судебные решения или распоряжения по делу необходимо выносить своевременно, а именно — «кроме как в исключительных обстоятельствах решения следует выносить не позднее чем через три месяца после окончания слушания или завершения прений, либо — в случае Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций — окончания сессии, на которой вопрос был решен» (см. резолюцию 66/106 Генеральной Ассамблеи, приложение).

83. В Совет по внутреннему правосудию поступали отдельные сообщения о растущих задержках в рассмотрении дел Трибуналом по спорам, по крайней мере некоторыми его судьями. Совет изучил опубликованные статистические данные, однако на их основании нам было трудно определить, являются ли эти жалобы обоснованными.

84. Хотя организация работы судей касается только самих судей, а методы оценки работы, возможно, уже применяются, Совет по внутреннему правосудию отмечает, что во многих национальных судах верховный судья или председатель суда распространяет среди всех судей данного суда внутренние списки с указанием даты поступления дела, даты, когда оно было передано судье, даты завершения представления сторонами состязательных бумаг, а также даты завершения устных слушаний, если таковые имели место, и даты вынесения окончательного решения. В некоторых правовых системах судьи согласовывают целевые показатели на период между подачей апелляции и заключительным слушанием и между заключительным слушанием и вынесением решения, после чего публикуются данные об успехах в достижении поставленных целей. Если будет внедрена такая система, заинтересованным сторонам в скором времени станет ясно, регулярно ли достигаются целевые показатели, установленные в Кодексе поведения судей. Тогда любая критика будет основываться на фактах, а не на предположениях. По мнению Совета по внутреннему правосудию, Трибунал по спорам и Апелляционный трибунал должны как минимум

начать вести внутреннюю статистику такого рода и распространять соответствующие данные среди своих судей, если это еще не вошло в практику.

6. Срок полномочий Председателя Трибунала

85. Группа для проведения промежуточной независимой оценки рекомендовала продлить срок полномочий Председателя Трибунала по спорам с одного года до более продолжительного периода, например, до трех с половиной лет, что позволило бы обеспечить последовательное руководство; кроме того, «увеличение срока пребывания Председателя в должности будет также способствовать установлению прямой линии отчетности перед Генеральной Ассамблеей» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 371).

86. Хотя Совет считает, что в этом предложении есть здравый смысл, судьи Трибунала по спорам, которые лучше всего знают повседневные потребности Трибунала, выступают против этой рекомендации. Они отмечают, что полномочия Председателя не определены в Статуте и что в настоящее время считается общепринятым, что полномочия председательствующего судьи распространяются только на созыв коллегии в составе трех судей Трибунала по спорам и на принятие решений по ходатайствам об отводе судей.

87. Несмотря на то, что только Трибуналы имеют право решать, как именно они будут справляться со своей рабочей нагрузкой, Совет в качестве подлежащей рассмотрению альтернативной модели предлагает судьям обоих Трибуналов продлить срок полномочий своих следующих Председателей на полгода до полуторагодового периода (т.е. с 1 июля 2017 года до конца 2018 года), а затем вернуться к практике однолетнего председательствования, но на период с 1 января по 31 декабря. Это означает, что к тому моменту, когда председатели будут готовить или координировать замечания судей для Генеральной Ассамблеи, они уже будут находиться в должности в течение около шести месяцев, а к тому времени, когда Генеральная Ассамблея рассмотрит доклады о системе внутреннего правосудия, они будут иметь достаточный опыт, чтобы авторитетно выступать от имени Трибуналов. Если Трибуналы будут напрямую отчитываться перед Генеральной Ассамблеей (см. пункты 64–65 выше), то вышесказанное будет еще важнее, поскольку в таком случае председатели могут быть приглашены выступить перед Шестым комитетом, как приглашается в течение последних лет Председатель Совета.

7. Судьи Трибунала по спорам, занятые в половинном режиме

88. Группа для проведения промежуточной независимой оценки высказалась за то, чтобы Трибунал по спорам продолжал использовать услуги двух судей, занятых в половинном режиме (см. A/71/62/Rev.1, пункты 367–369). Совет по внутреннему правосудию поддерживает данную рекомендацию, поскольку эти занятые в половинном режиме судьи, направляемые Председателем в те места службы, где Трибуналу необходима помощь, играют жизненно важную роль, помогая постоянным судьям и судьям *ad litem* справляться с рабочей нагрузкой, которая может меняться в зависимости от времени и места службы.

89. Совет был проинформирован о том, что судьи, занятые в половинном режиме, работают в течение двух периодов продолжительностью по три месяца, при этом, как правило, две недели они работают в своей стране проживания до начала сессии, в ходе которой будут рассматриваться дела, над которыми они в

дальнейшем будут работать по месту службы, и два месяца — в месте службы (в зависимости от того, где более всего необходим дополнительный судья), и затем две недели — в своей стране проживания, занимаясь доработкой решений. Возможность задействовать занятых в половинном режиме судей на полную рабочую неделю в ходе трехмесячных периодов их службы зависит от того, какое воздействие данный механизм окажет на работу Трибунала, а также от личных обстоятельств конкретных судей.

8. Вводный курс для вновь набранных судей

90. Группа для проведения промежуточной независимой оценки рекомендовала проводить тщательный вводный инструктаж, который помогал бы знакомить судей с нормативно-правовой базой, установившейся судебной практикой, этическими принципами и внутренним функционированием Организации Объединенных Наций, а также целями в области правосудия и создания гармоничных условий работы (см. A/71/62/Rev.1, пункт 211).

91. Группа по реорганизации сосредоточила свое внимание на подготовке практического характера, поскольку было бы нереалистично ожидать, что новые судьи будут заступать на должность, уже имея необходимый уровень специальных знаний в той области, которую в широком смысле можно назвать правовым регулированием деятельности Организации Объединенных Наций, отмечая при этом, что «судьям необходима подготовка для ознакомления с Организацией и ее фондами и программами, в частности с их административными структурами» (см. A/61/205, пункт 117).

92. Совет по внутреннему правосудию поддерживает рекомендацию в отношении подготовки новых судей и отмечает, что председатели обоих Трибуналов уже ввели при поддержке Управления по вопросам отправления правосудия соответствующие программы для судей, срок полномочий которых начинается 1 июля 2016 года. Управление по вопросам отправления правосудия также проинформировало Совет о том, что для консультантов, выступающих перед Трибуналами, также были введены программы подготовки (в частности, направленные на развитие навыков судебной деятельности и ведения переговоров), и что кроме того существуют программы подготовки, предназначенные для вспомогательного персонала. Совет горячо поддерживает такие инициативы.

C. Создание прозрачной и эффективной нормативно-правовой базы

1. Введение

93. В статье 97 Устава Организации Объединенных Наций говорится, что «Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации». Таким образом, Генеральный секретарь несет ответственность за принятие ясного и последовательного набора вспомогательных правил в целях исполнения установленных Генеральной Ассамблеей норматив-

ных положений и других решений Генеральной Ассамблеи, касающихся персонала Организации¹⁵.

94. Реальная проблема с теми распоряжениями, которые неясны, непоследовательны и труднодоступны, заключается в том, что стороны в споре, адвокаты и трибуналы могут их даже проигнорировать или истолковать таким образом, который не был предусмотрен теми, кто издавал данные правила. Наличие набора ясных и последовательных правил, к которым легко получить доступ, пойдет на пользу как руководителям, так и сотрудникам.

95. Совет по внутреннему правосудию в первую очередь проанализирует, насколько существующий механизм обеспечивает ясность, последовательность и актуальность административных распоряжений, и представит замечания Группы для проведения промежуточной независимой оценки в отношении данной системы. Затем он предложит варианты того, как можно приступить к решению некоторых серьезных проблем, выявленных Группой.

2. Механизм обеспечения последовательности административных распоряжений

Краткий обзор существующей системы

96. В 1997 году Генеральный секретарь ввел новую систему для обеспечения последовательности административных нормативных документов, которая получила название «Порядок издания административных документов» (ST/SGB/1997/1). В 2009 году в нее был внесен ряд изменений, когда этот бюллетень был упразднен и заменен документом ST/SGB/2009/4. Однако суть системы не изменилась, если не считать того, что бюллетень 2009 года прямо предусматривал, что административные распоряжения не применяются к самостоятельным управляемым фондам и программам, за исключением тех случаев, когда эти фонды и программы «признают их применимость» (раздел 2.3).

97. Совет по внутреннему правосудию рассматривает исключительно систему издания административных нормативных документов Секретариата Организации Объединенных Наций. Фонды и программы имеют свои собственные системы, направленные на удовлетворение их оперативно-функциональных потребностей.

98. В вышеуказанном бюллетене устанавливаются две категории административных нормативных документов: бюллетени Генерального секретаря и административные инструкции (раздел 1.1). В бюллетенях Генерального секретаря публикуются правила применения постановлений, резолюций и решений Генеральной Ассамблеи и резолюций и решений Совета Безопасности, правила, регламентирующие поведение сотрудников, и любые другие важные принципиальные решения, принятые Генеральным секретарем (разделы 3.1 и 3.2). Административные инструкции содержат предписания и процедуры, применяемые для осуществления Положений и Правил о персонале и Финансовых положений и правил, а также бюллетеней Генерального секретаря (раздел 4.1)

99. В разделах 5 и 6 бюллетеня предусмотрены различные механизмы, обеспечивающие, чтобы каждая административная инструкция гласила, каковы ос-

¹⁵ В пункте 1 статьи 101 Устава говорится, что «персонал Секретариата назначается Генеральным секретарем согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей».

нования для ее издания, чтобы она была актуальной и чтобы устаревшие нормативные документы или их отдельные части были упразднены, и обеспечивающие также последовательность всех инструкций, ясность и лаконичность их формулировок и проверку этих инструкций Управлением по правовым вопросам. Для достижения всех этих целей был создан «центральный реестр».

100. В бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/1997/2 от 28 мая 1997 года под названием «Информационные циркуляры» указано, что информационные циркуляры «содержат общие сведения или разъяснения установленных правил, решений по вопросам политики и процедур, а также отдельные объявления, имеющие одноразовый или временный характер» и «не используются для публикации новых правил, решений по вопросам политики или процедур» (разделы 1.1 и 1.2).

3. Основные замечания Группы для проведения промежуточной независимой оценки, касающиеся нормативно-правовой системы

101. Группа заявила (с приведением конкретных примеров), что «существует великое множество правил, положений и административных инструкций, которые не были сведены воедино и не были обновлены и о которых известно только администрации, но не сотрудникам. Общеизвестно, что правила и положения трудны для понимания и что получить к ним доступ трудно» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 200). Группа описала вытекающие из этого трудности, с которыми сталкиваются трибуналы, имея дело с такой непоследовательностью (см. A/71/62/Rev.1, пункты 201–206). Группа для проведения промежуточной независимой оценки считает важным, чтобы правила были надлежащим образом консолидированы в целях устранения этих недостатков (см. A/71/62/Rev.1, пункт 205), отметив, что «разумеется, что писаное право должно быть ясным. Правила и положения Организации Объединенных Наций пока далеки от достижения этого стандарта. Группа рекомендует, чтобы этому вопросу как можно скорее по возможности было уделено должное внимание» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 239, сноска 74).

102. Замечания, касающиеся проблем, вытекающих из существования «великого множества» административных распоряжений, приобретают исключительную актуальность в свете заявлений Апелляционного трибунала о том, что следует исходить из того, что сотрудники, как считается, знают применимые к ним правовые нормы¹⁶ и что незнание закона не является оправданием даже¹⁷ в тех случаях, когда закон вводит в заблуждение по причине плохой формулировки¹⁸.

¹⁶ 2012-UNAT-209 (Appellant), at paragraph 40; 2012-UNAT-260 (Rahman), at paragraph 24.

¹⁷ 2010-UNAT-067 (*Diagne et al.*), at paragraph 22; 2012-UNAT-218 (*Christensen*), at paragraph 39.

¹⁸ Например, дело *Нианда-Лусакуэно* [(2014-UNAT-472 (*Nianda-Lusakueno*))] содержит апелляцию, касающуюся сотрудника Международной организации гражданской авиации (ИКАО), который не успел подать прошение о пересмотре административного решения по своему делу, поскольку, хотя правило требует представить ходатайство не позднее, чем через 30 дней после вынесения решения, согласно тому же самому правилу сотрудник сначала должен попытаться урегулировать дело по неофициальным каналам. Данные усилия не увенчались успехом, однако к тому времени, когда об этом стало известно, 30-дневный срок уже истек. Апелляционный трибунал постановил, что ходатайство о

4. Соображения и рекомендации Совета по внутреннему правосудию, касающиеся нормативно-правовой системы

Первоначальные замечания

103. Совет рассмотрит данный вопрос в рамках трех основных разделов: а) упразднение предыдущих устаревших распоряжений или их отдельных положений; б) расхождения между действующими распоряжениями и их сложность; и с) отсутствие консолидации распоряжений.

Упразднение предыдущих устаревших административных нормативных документов или их отдельных положений

104. Системных проблем с применением процедуры отмены административных нормативных документов или их отдельных положений, видимо, нет.

Расхождения между действующими административными нормативными документами

105. Группа для проведения промежуточной независимой оценки достаточно подробно описывает ряд решений Трибунала, в рамках которых были выявлены несоответствия между административными нормативными документами в отношении гендерного равенства и административными нормативными документами по отбору персонала и его продвижению по службе (см. A/71/62/Rev.1, пункты 200–204).

106. Совет по внутреннему правосудию отметил недавнее издание 44-страничной инструкции «Система отбора персонала и регулируемой мобильности» (ST/AI/2016/1). Этот сложный и объемный документ непросто для понимания, а в том, что касается мобильности, сильно расходится — или даже находится в противоречии — с нормами более высокого порядка, установленными в подпункте (с) положения 1.1 о персонале, где указано лишь одно ограничение свободы действий Генерального секретаря в отношении назначения сотрудников, а именно следующее: «Сотрудники подчинены Генеральному секретарю и назначаются им или ею на любую работу или в любое отделение Организации Объединенных Наций. При осуществлении этих полномочий Генеральный секретарь стремится обеспечить, чтобы с учетом обстоятельств были приняты все необходимые меры по обеспечению охраны и безопасности сотрудников, выполняющих возложенные на них обязанности»

Отсутствие консолидации нормативных документов

107. Еще одной проблемой является большое количество нормативных документов, посвященных одному и тому же вопросу. Так, Совет по внутреннему правосудию был удивлен большим числом нормативных документов, регулирующих всего лишь две явно смежные области — «регулируемую мобильность» и «систему отбора персонала» — на портале людских ресурсов¹⁹. Столь

пересмотре было представлено несвоевременно, хотя Апелляционный совет ИКАО пришел к выводу о том, что правило было плохо написано и вводило в заблуждение.

¹⁹ В разделе, посвященном системе отбора персонала, приведен перечень следующих документов: а) ST/SGB/2014/2, Положения о персонале, статья IV; б) ST/SGB/2014/1, Правила о персонале, глава IV; с) ST/SGB/2001/4, Осуществление положений доклада Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира — заполнение

большое число нормативных документов по меньшей мере затрудняет понимание читателем, не являющимся квалифицированным юристом данной организации или специалистом по людским ресурсам, знакомым с нормативной системой, регулирующей деятельность персонала Организации Объединенных Наций, смысла этих многочисленных нормативных документов, не говоря уже об их влиянии на неизмеримо большее число других действующих распоряжений.

108. Действительно, Группа для проведения промежуточной независимой оценки пришла к заключению о том, что процедуры набора кадров, продвижения по службе и управления служебной деятельностью необходимо усовершенствовать, поскольку «они являются причиной слишком многих споров» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 395). Как минимум, сокращение числа административных распоряжений и ясность их формулировок будут способствовать достижению этой цели, поскольку это дало бы рядовым сотрудникам хоть какой-то шанс понять свои права и обязанности.

Рекомендации Совета по внутреннему правосудию

109. Анализ, проведенный Группой для проведения промежуточной независимой оценки, свидетельствует о том, что механизм пересмотра нормативных документов, описанный в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2009/4, не может обеспечить эффективную качественную оценку потенциальных расхождений между положениями, правилами и административными распоряжениями (см. A/71/62/Rev.1, пункты 200–204). Совет по внутреннему правосудию считает, что неразбериха с административными нормативными документами — которые представляют собой административное право Организации — может привести к ненужным обращениям в судебные инстанции и к тому, что судьи, возможно, будут толковать эти документы не так, как хотели их авторы. Нет также сомнений в том, что избыточность и двусмысленность нормативных документов препятствуют правосудию.

110. Неудивительно, что напрашивается вывод о неспособности существующего механизма содействовать достижению целей Генеральной Ассамблеи по

новых должностей; d) ST/SGB/2002/17, Поправка к бюллетеню Генерального секретаря об осуществлении положений доклада Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира — заполнение новых должностей; e) ST/SGB/2002/5, Внедрение новой системы отбора персонала; f) ST/SGB/2011/17, Центральные контрольные органы; g) ST/SGB/2016/2, Внедрение новой системы отбора персонала и регулируемой мобильности; h) ST/SGB/2016/3, Совет по рассмотрению кандидатур на должности старшего уровня; i) ST/SGB/2016/4, Глобальный центральный контрольный совет; j) ST/AI/2010/3, Система отбора персонала; k) ST/AI/2010/3/Amend.1, Система отбора персонала; l) ST/AI/2010/3/Amend.2, Система отбора персонала; m) ST/AI/2016/1, Система отбора персонала и регулируемой мобильности; n) ST/IC/2005/17, Система отбора персонала; o) ST/IC/2016/3, Проводимые раз в полгода кампании по комплектованию штатов сети по политическим и гуманитарным вопросам и вопросам поддержания мира (ПОЛНЕТ). В разделе, касающемся регулируемой мобильности, указаны:

a) ST/SGB/2016/2, Внедрение новой системы отбора персонала и регулируемой мобильности; b) ST/SGB/2016/3, Совет по рассмотрению кандидатур на должности старшего уровня; c) ST/SGB/2016/4, Глобальный центральный контрольный совет; d) ST/AI/2016/1, Система отбора персонала и регулируемой мобильности; e) ST/IC/2016/3, Проводимые раз в полгода кампании по комплектованию штатов сети по политическим вопросам, вопросам поддержания мира и предоставления гуманитарной помощи.

созданию ясной системы правового регулирования. Чтобы знать все административные нормативные документы и возможные расхождения между ними, надо иметь большой опыт в области кадровой работы и юриспруденции, тогда как раньше предполагалось, что для выполнения этой рутинной административной задачи не требуется никаких специальных навыков. Поэтому чрезвычайно важно, чтобы те, кому поручено создать ясную и эффективную систему правового регулирования, имели не только квалификацию и опыт, необходимые для выполнения этой задачи, но и полномочия на то, чтобы требовать внесения необходимых изменений в нормативные документы для обеспечения согласованности между новыми и всеми предыдущими нормативными документами.

111. Простого способа решения этой проблемы не существует. Практический вопрос заключается в том, как приступить к ее решению. Совет хорошо понимает, что при нынешнем объеме имеющихся ресурсов немедленно пересмотреть все существующие нормативные документы невозможно.

112. Совет по внутреннему правосудию предлагает решать проблему поэтапно, возможно, ориентируясь в первую очередь на такие темы, которые являются почвой для наибольшего числа судебных дел. Выбор и определение порядка приоритетности таких тем — это дело Генерального секретаря.

113. Следующий вопрос заключается в том, как именно решать эту проблему. Предполагается, что процесс пересмотра предполагает наличие по меньшей мере трех наборов навыков, два из них можно найти в самой Организации, а для решения одной задачи, по всей видимости, потребуется внешняя помощь.

114. Первоначальный обзор той или иной тематической области можно провести собственными силами с привлечением кадровиков, специализирующихся на данной теме, и юристов, имеющих опыт работы в сфере административного права и знающих проблемы, с которыми сталкиваются трибуналы при толковании конкретных документов. После подготовки сводного проекта следует привлечь опытного разработчика парламентских законопроектов для изучения данного обновленного текста и внесения предложений по его улучшению.

115. Набравшись опыта в ходе выполнения этого первого обзора, группа сможет предложить механизм пересмотра и эффективного обновления инструкций, с тем чтобы они отражали и поддерживали цель, заключающуюся в обеспечении транспарентности, о которой неоднократно заявляла Генеральная Ассамблея в своих ежегодных резолюциях, касающихся отправления правосудия. Когда это будет сделано, можно выбрать следующую тематическую область. После того как будут пересмотрены тематические области, в которых возникает больше всего споров, пересмотр других областей, возможно, пойдет намного легче и быстрее.

116. Совет по внутреннему правосудию отдает себе отчет в том, что задача создания ясной системы правил не облегчается тем фактом, что формулировки, используемые Генеральной Ассамблеей при учреждении мандатов, сами по себе могут быть результатом компромиссов, как и в случае с административными нормативными документами, которые рассматриваются Комитетом по взаимоотношениям между персоналом и администрацией, а затем рекомендуются для принятия Генеральному секретарю. Хотя ни одна система не решит всех проблем, правильно организованный обзор позволит улучшить эту систему и, воз-

можно, выявить противоречия в мандатах, о чем надо будет доложить Генеральной Ассамблее для того, чтобы она приняла решение по этому вопросу, или же вернуть этот вопрос в Комитетом по взаимоотношениям между персоналом и администрацией с разъяснением того, почему этот текст или другие существующие противоречащие друг другу тексты следует изменить.

D. Эффективный доступ к документам

1. Доступ к документам на этапе работы Группы управленческой оценки

117. Группа для проведения промежуточной независимой оценки получила информацию о том, что «сотрудник, оспаривающий административное решение, должен официально зарегистрировать все документы и привести полное разъяснение его/ее правовой позиции в процессе управленческой оценки» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 316). Группа далее заявила: «Эта информация доводится до сведения руководителей и сотрудников по правовым вопросам, отвечающим от своего имени на вопросы, поставленные Группой. Однако никакая информация о предложенном разъяснении или документах, изданных в поддержку позиции, занятой администрацией, 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» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 316).

118. Совет по внутреннему правосудию поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, что в случае, если Группа управленческой оценки отклонит просьбу о пересмотре административного решения, она будет обязана раскрыть информацию о любых соответствующих документах, на основании которых она приняла это решение.

2. Доступ к документам в ходе судебных разбирательств

Концепция представления сведений

119. Раскрытие или представление документов — это используемая судами процедура, в соответствии с которой каждая сторона обязана предоставить другой стороне все документы, имеющие отношение к делу, являющемуся предметом разбирательства. Эта процедура выполняется на раннем этапе судопроизводства, поскольку в большинстве случаев такие документы будут влиять на ведение дела сторонами и судьей. Относящимися к делу обычно считаются те документы, которые оказывают положительное или отрицательное влияние на ход дела для стороны, раскрывающей информацию, или для другой стороны.

120. Смысл раскрытия информации заключается в том, что это помогает судье надлежащим образом урегулировать спор между сторонами, поскольку судья получает информацию о всех документах, имеющих отношение к этому делу. Дополнительная польза от полного раскрытия информации заключается в том, что оно может способствовать урегулированию спора: опыт показывает, что

после полного раскрытия информации стороны стремятся к достижению договоренности, так как они увидели, где их аргументация плохо обоснована.

121. Группа по реорганизации предусмотрела, что Трибунал по спорам будет до начала слушания дела отдавать «распоряжения о предъявлении документов или о приглашении свидетелей» (см. A/61/205, пункт 91).

Регламент Трибунала по спорам

122. В пункте 2(g) статьи 8 Регламента Трибунала по спорам указывается, что заявитель должен приложить к заявлению подтверждающие документы по своему делу, хотя характер документов не уточняется. В то же время — хотя это противоречит принципу равенства перед законом — статья 10 не требует, чтобы ответчик включил в ответ какую-либо документацию в поддержку своей защиты, несмотря на то, что в пункте 1 статьи 10 предусматривается возможность наличия приложений к ответу. Регламент требует, чтобы заявитель принял дополнительные меры для получения такой информации, которую ответчик получает автоматически.

123. Регламент позволяет любой стороне при первоначальной подаче заявления или на любом этапе разбирательства просить Трибунал распорядиться о представлении документов или даче показаний, относящихся к делу (статьи 17.1, 18.2 и 18.3). В пункте 4 статьи 18 предусматривается защита конфиденциальности доказательств, а пункт 5 статьи 18 позволяет Трибуналу устанавливать ограничения или исключения в отношении предоставляемых документов или доказательств.

124. Статья 19 позволяет Трибуналу в любой момент в ходе ведения дела либо по заявлению стороны, либо по собственной инициативе вынести любое постановление или дать любое указание, которое представляется судьбе «целесообразным для справедливого и оперативного разрешения дела и правосудным по отношению к сторонам», включая представление документов или дачу показаний.

Предлагаемые реформы

125. Регламент Трибунала не содержит определения слова «документы». Совет по внутреннему правосудию считает, что такое определение было бы полезным, поскольку в современном гражданском судопроизводстве термин «документы» зачастую охватывает не только бумажные документы, но и различные формы электронных данных, в частности электронные сообщения на сервере, текстовые сообщения и т.д., или же информацию, содержащуюся в базе данных, которую ведут обе стороны или какая-либо третья сторона.

126. Кроме того, Совет полагает, что, если Регламент будет содержать требование о том, чтобы стороны включали в заявление, апелляцию или ответ перечень имеющихся у них документов, которые имеют отношение к данному спору, то это облегчит вынесение судебного решения. Тогда каждая сторона будет знать, какие документы имеются у другой стороны, и сможет потребовать их предъявления, а если одна из сторон сочтет, что существуют и другие относящиеся к делу документы или данные, она сможет просить Трибунал, чтобы он обеспечил их предъявление.

127. В Регламенте было бы также полезно определить, какие документы являются конфиденциальными и не должны раскрываться: например, письма юридических советников на имя их клиентов и документы, содержащие информацию об усилиях по урегулированию данного иска. В Регламенте также могут быть изложены последствия отказа от раскрытия документа, например начисление компенсации или отказ в рассмотрении претензии или ответа на нее.

Е. Доступ к системе работников, не являющихся штатными сотрудниками

1. Рекомендации Группы для проведения промежуточной независимой оценки

128. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что Группа по реорганизации вынесла рекомендацию о том, что «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» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 230). Вместе с тем в пункте 7 резолюции 63/253, в которой были приняты статуты Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала, Генеральная Ассамблея постановила, что «стажеры, предоставляемый на безвозмездной основе персонал категории II и добровольцы (помимо добровольцев Организации Объединенных Наций) должны иметь возможность просить о проведении надлежащей управленческой оценки, но не должны иметь доступа к Трибуналу по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционному трибуналу Организации Объединенных Наций». В ряде случаев трибуналы применяли это ограничение их юрисдикции²⁰.

129. Тем не менее, насколько известно Совету, все достоверные заявления от третьих сторон, включая внештатный персонал, о сексуальных домогательствах и насилии в отношении любого штатного сотрудника, расследуются и в результате таких расследований принимаются соответствующие меры.

130. Группа для проведения промежуточной независимой оценки пришла к выводу о том, что «реальное положение дел на местах заключается в том, что надлежащая альтернативная система правосудия для внештатных сотрудников и штатных сотрудников на местах отсутствует»²¹, и «настоятельно призвала Организацию обеспечить, чтобы все категории сотрудников имели доступ к справедливому, беспристрастному и транспарентному процессу», и сочла, «что этот вопрос нуждается в неотложном внимании» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 232).

²⁰ Например, а) в деле о стажерах UNDT/2010/145 (*Basenko*), подтвержденном в деле 2011-UNAT-139 (*Basenko*), и в деле UNDT/2011/168 (*Di Giacomo*), подтвержденном в деле 2012-UNAT-249 (*Di Giacomo*); б) в делах об обслуживающем персонале, нанятом в соответствии с различными формами контрактов на оказание услуг (UNDT/2010/142 (*Roberts*); UNDT/2011/055 (*Mialeshka*); и UNDT/2013/118 (*Akoa*)).

²¹ Совет по внутреннему правосудию отмечает, что все штатные сотрудники независимо от места службы подпадают под действие Положений и Правил о персонале Организации Объединенных Наций и, таким образом, подпадают под юрисдикцию внутренней системы правосудия Организации Объединенных Наций; поэтому представляется, что пять слов «и штатных сотрудников на местах» были включены Группой для проведения промежуточной независимой оценки в этот текст по ошибке.

131. В рамках углубленного анализа вопроса о недостаточности средств правовой защиты внештатного персонала судья Эбрахим-Карстенс отметила: «...когда есть права и обязанности, надо обеспечить эффективный механизм разрешения споров и возмещения нарушения прав с помощью надлежащих средств правовой защиты... Трибунал отмечает в этой связи Всеобщую декларацию прав человека, в которой предусматривается «право на эффективное восстановление в правах» и устанавливается, что «*каждый* человек, для определения его прав и обязанностей... имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом» (см. статьи 8 и 10), а также Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 года), в котором содержится ссылка на доступ к «эффективному средству правовой» (статья 2, пункт 3(a)), поощряется создание «возможности судебной защиты» (статья 2, пункт 3(b) и предусматривается, что «*каждый* имеет право... при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона» (статья 14, пункт 1)» (UNDT-2011-168 (Di Giacomo), пункт 46).

2. Справочная информация

132. Объединенная инспекционная группа всесторонне рассмотрела этот вопрос в своем последнем докладе по теме «Использование внештатного персонала и соответствующие контрактные процедуры в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. A/70/685 и Add.1). Она отметила, что «для практических целей использование организациями внештатного персонала можно разделить на две основные группы: привлечение внештатного персонала для реальной работы консультационного типа, которая имеет краткосрочный характер и выполняется в тех случаях, когда внутри самой организации нет специалистов требуемой компетенции, и использование такого персонала для выполнения функций штатных сотрудников, т.е. при наличии фактически трудового правоотношения и регулярном нахождении в соответствующих служебных помещениях организаций» (см. A/70/685, пункт 23).

133. Объединенная инспекционная группа подчеркивает, что нижеследующие замечания относятся только ко второму виду механизма, а именно — когда работающие по контракту лица выполняют функции штатных сотрудников под руководством и контролем Организации Объединенных Наций и таким образом фактически являются работниками Организации. Для удобства такие независимые подрядчики называются «внештатным персоналом».

134. Вопрос о доступе к системе внутреннего правосудия или к упрощенной арбитражной системе рассматривался в течение многих лет в контексте ежегодных докладов Генерального секретаря об отправлении правосудия (для справочных целей в добавлении II к настоящему докладу приводится краткий перечень основных документов, суммирующий сведения из более полного отчета, представленного Управлением по вопросам отправления правосудия). Управление по вопросам отправления правосудия не будет комментировать эти различные предложения, за исключением соображения о том, что даже представленные упрощенные модели ускоренного арбитража являются сложными с учетом условий найма, применяемых в контрактах, предоставляемых внештатному персоналу более низкого уровня. Управление по вопросам отправления

правосудия не предлагает вносить какие-либо изменения в процедуры урегулирования споров, доступные консультантам и подлинно независимым подрядчикам.

3. Существующий механизм арбитражного разбирательства для индивидуальных подрядчиков

135. Пример формулировки, используемой Организацией Объединенных Наций, воспроизводится в сноске²². Формулировки, используемые Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), аналогичны, за исключением того, что формулировка ЮНФПА не требует арбитражного разбирательства в Нью-Йорке. Трудно представить себе, каким образом средний представитель внештатного персонала может уяснить последствия таких положений, а тем более инициировать эту процедуру в отдаленном месте службы, где нет возможности получить специальную юридическую консультацию (саму по себе дорогостоящую). Даже если имеется возможность найти местного адвоката — хотя это маловероятно в миротворческих миссиях или миссиях по гуманитарной поддержке в периферийных местах службы, — вряд ли работник сможет позволить себе расходы на проведение арбитражного разбирательства в Нью-Йорке, как того требуют положения, введенные Организацией Объединенных Наций и ЮНИСЕФ.

136. По мнению Совета по внутреннему правосудию, нынешние арбитражные средства защиты, предоставляемые подрядчикам, оказывающим персональные услуги (аналогичные тем, которые оказывают штатные сотрудники), слишком сложны и трудны для применения, особенно внештатными сотрудниками низкого уровня на местах.

4. Юридические обязательства перед индивидуальными подрядчиками

137. Как уже отмечалось, Совет по внутреннему правосудию обеспокоен положением лиц, которые фактически являются работниками Организации Объединенных Наций и действуют под ее контролем и руководством, хотя работают по контракту на предоставление услуг. В докладе Объединенной инспекци-

²² Общие условия контрактов Организации Объединенных Наций на услуги консультантов и индивидуальных подрядчиков (ST/AI/2013/4, приложение I, пункт 16) предусматривают: «**Арбитражное разбирательство.** Если вопрос не решается по взаимной договоренности, то, как это предусмотрено выше, любой спор, разногласие или претензия одной стороны к другой, вытекающие из контракта, или заявления о его нарушении, прекращении его действия или недействительности передаются любой из сторон в арбитраж согласно действующему на тот момент Арбитражному регламенту ЮНСИТРАЛ. Решения арбитражного трибунала основаны на общих принципах международного коммерческого права. Во всех вопросах сбора доказательств арбитражный трибунал руководствуется дополнительными правилами, регулирующими предъявление и получение доказательств в ходе международного коммерческого арбитража в Международной ассоциации юристов (издание от 28 мая 1983 года). Арбитражный трибунал не уполномочен присуждать штрафные убытки. Кроме того, арбитражный трибунал не уполномочен присуждать проценты, превышающие лондонскую межбанковскую ставку, действующую на тот момент, и любые такие проценты являются только простыми процентами. Стороны обязаны подчиняться любому решению, вынесенному в результате такого арбитража, в качестве окончательного решения по любому спору, разногласию или претензии такого рода».

онной группы ясно говорится, что этот механизм все шире используется для найма необходимых работников по такой стоимости, которая позволяет Генеральному секретарю выполнять поручаемые ему задачи, особенно в миротворческих и гуманитарных операциях (A/70/685, раздел III). Для внештатного персонала в отдаленных местах службы, участвующего в выполнении миротворческих и гуманитарных операций, например работников низкого уровня, занимающихся физическим трудом, таких как водители грузовиков и уборщики, даже упрощенные арбитражные процедуры, предложенные Генеральным секретарем, слишком сложны и дорогостоящи и совершенно несоизмеримы с их вознаграждением и чистыми активами. Поэтому Совет считает, что настало время рассмотреть радикально упрощенные и удобные для пользователей процедуры урегулирования таких споров.

138. Во-первых, следует констатировать, что у Организации имеются юридические полномочия привлекать лиц на договорной основе для оказания ей персональных услуг на таких условиях, которые она сочтет оптимальными. У Организации Объединенных Наций нет юридической обязанности включать всех, кто оказывает ей индивидуальные услуги по контракту, в число своих штатных сотрудников. Юридическая обязанность Организации Объединенных Наций в отношении подрядчиков состоит в том, чтобы предоставить «соответствующие способы разрешения» (подчеркнуто нами) споров по вопросам частного права (см. раздел 29(а) Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, далее — «Общая конвенция»)²³.

139. Недостаток нынешней системы сложных и дорогостоящих процедур арбитража (более подробно разъясненных ниже) заключается в том, что они едва ли могут быть доступны сравнительно низкооплачиваемому внештатному персоналу на местах, особенно участвующему в миротворческих и гуманитарных операциях в районах, расположенных вдали от квалифицированных и высокооплачиваемых юристов, способных вести такие арбитражные разбирательства.

140. Совет отмечает, что все больше внимания уделяется праву прав человека, а также тот факт, что статья 8 Всеобщей декларации прав человека, цитируемая в пункте 18 выше, наделяет каждого «правом на эффективное восстановление в правах... национальными судами». В тех случаях, когда договорное право на защиту в национальных судах не действует в силу иммунитета Организации, «надлежащие средства правовой защиты», предоставляемые Организацией, несомненно, должны быть сообразны обстоятельствам. У Совета не было времени тщательно изучить эту формирующуюся область права, однако ему стало известно, что некоторые национальные суды провозгласили свою юрисдикцию в отношении международных организаций на основании отсутствия эффективных средств правовой защиты у истца²⁴. Генеральный секретарь

²³ В разделе 29 Общей конвенции предусматривается (в соответствующей части) следующее: «Объединенные Нации устанавливают положения для соответствующих способов разрешения: а) споров, возникающих в связи с контрактами, или других споров по вопросам частного права, в которых Объединенные Нации являются стороной». Эта обязанность отражена также в статье 10 Всеобщей декларации прав человека.

²⁴ Принцип, согласно которому иммунитет Организации действует только в том случае, если обеспечено надлежащее средство правовой защиты, был признан Верховным судом Аргентины и охарактеризован в качестве четкой тенденции в международном праве, которой необходимо следовать (см. *The Privileges and Immunities of International*

тарь, конечно, может представить Генеральной Ассамблее полную информацию о всех исках (о многих из которых, возможно, не сообщалось), которые внештатный персонал подал к сегодняшнему дню против Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций.

141. Разумеется, Совет знает, что до сих пор Организации Объединенных Наций по большей части удавалось успешно отклонять претензии. Однако, представляя нижеизложенные варианты, Совет стремится в долгосрочной перспективе добиться более эффективной защиты иммунитета Организации, поскольку может наступить время, когда национальные суды будут настаивать на необходимости предоставлять в трудовых спорах «надлежащие» средства правовой защиты, т.е. защиты эффективной и легкодоступной, там, где используется такой внештатный персонал. Вот почему в нижеизложенных вариантах Совет отдает предпочтение имеющимся во многих национальных судебных системах эффективным, но простым процедурам быстрого урегулирования трудовых споров, а не арбитражным моделям Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли, которые больше подходят для коммерческих споров либо для высокооплачиваемых консультантов или индивидуальных подрядчиков, а не для относительно низкооплачиваемых работников.

5. Возможные варианты эффективной системы правовой защиты для внештатного персонала

142. Прежде всего Совет по внутреннему правосудию хотел бы подчеркнуть, что одним из главных соображений при оценке жизнеспособности любой системы урегулирования споров является, разумеется, ее стоимость. Совету сообщили, что распространение юрисдикции трибуналов на работников, чьи отношения с Организацией регулируются иным договором, чем письмо о назначении, которое необходимо для предоставления статуса штатного сотрудника, приведет к увеличению примерно на 40 процентов численности персонала Организации Объединенных Наций, охватываемого управленческими оценками и юрисдикцией трибуналов. Вряд ли можно рассчитывать на то, что вытекающие из этого расходы будут сочтены приемлемыми, учитывая финансовые трудности, с которыми сталкивается Организация, пытающаяся эффективно выполнять поставленные перед ней задачи по проведению гуманитарных и миротворческих операций и деятельности в интересах беженцев с активным привлечением такого внештатного персонала.

143. Конечно, доступ к правосудию может быть ограничен Трибуналом по спорам, но только в случае самых серьезных обвинений, таких как сексуальные домогательства и надругательства, сексуальная эксплуатация или умышленное нарушение договорных условий найма работника, в результате которого был причинен доказуемый вред. Для того чтобы по этой линии рассматривались только случаи *bona fide*, можно установить требование, чтобы внештатный персонал запрашивал у Председателя Трибунала по спорам разрешение на подачу иска в Трибунал. А можно решить иначе, то есть потребовать от такого персонала, чтобы на предварительном этапе *ex parte* он представил серьезные доказательства необходимости возбуждения дела с целью убедить руководите-

Organizations Before National Courts, edited by August Reinsch (Oxford University Press, 2013), at pp. 20–22).

ля Группы управленческой оценки в том, что данная претензия носит достаточно серьезный характер и может служить основанием для обращения в трибуналы (например, можно изложить факты, подтверждающие, что имело место определенное поведение).

144. Такой ограниченный доступ будет соответствовать тому факту, что в настоящее время все достоверные заявления от третьих сторон, включая внештатный персонал, о сексуальных домогательствах и сексуальных надругательствах в отношении любого штатного сотрудника расследуются, а в результате таких расследований принимаются соответствующие меры. С другой стороны, проблема такой ограниченной системы урегулирования конфликтов заключается в том, что она совсем не охватывает самые распространенные виды споров, которые возникают в связи с условиями службы и возобновлением контрактов.

145. В качестве более справедливого подхода Совет по внутреннему правосудию предлагает ввести на экспериментальной основе в одном из периферийных мест службы простую систему быстрого урегулирования споров для внештатного персонала. Тот факт, что, возможно, имеет смысл попытаться ввести упрощенные процедуры, подкрепляется прозвучавшими на заседаниях Совета рассказами о том, как Управлению омбудсмана удается неформально решать вопросы, поднятые внештатным персоналом.

146. Как далее объясняется, такая система могла бы включать простую анкету для подачи жалоб, ясные инструкции по ее заполнению, необходимость ответа соответствующего руководителя и назначение арбитра, независимого от обеих сторон. При этом не будет необходимости в адвокатах.

147. Совет предлагает, чтобы в ходе любого апробирования простого механизма урегулирования споров было точно оговорено, какие категории внештатного персонала будут охвачены этой системой, а уже потом, если та или иная система или ее разновидность станет постоянной, то доступ к этой простой системе правовой защиты должен быть окончательно закреплен путем введения специального положения в тексты контрактов, заключаемых соответствующими категориями внештатного персонала, с тем чтобы избежать любых сомнений в отношении того, кто имеет право на доступ к этой простой системе урегулирования споров.

148. Если данная инициатива будет осуществляться, то можно рассмотреть ряд вариантов различной степени сложности и стоимости.

Первый вариант

149. Генеральный секретарь может рассмотреть вопрос о создании формы ускоренного арбитражного разбирательства, содержащей следующие элементы:

а) арбитр будет избираться Председателем Арбитражной группы из состава ранее созданной Группы арбитров, предварительно отобранной и постоянно обновляемой Генеральным секретарем после консультаций с соответствующими ассоциациями персонала на местах;

б) общая сумма вознаграждения, выплачиваемого арбитру в рамках любого дела, будет устанавливаться на периодической основе в размере, опре-

деленном Генеральной Ассамблеей. Это вознаграждение будет выплачиваться Организацией;

с) арбитр будет определять, сколько времени может занять арбитражное разбирательство — период между подачей иска и вынесением решения;

d) процедуры будут простыми с использованием стандартных анкет для подачи жалоб, причем арбитр будет решать процедурные вопросы, например, требуются ли устные показания и если да, то могут ли они даваться в формате телеконференции;

e) арбитр будет правомочен присуждать компенсацию лишь за финансовые убытки, несение которых работник доказал фактически, но в любом случае такая компенсация не может превышать вознаграждение за [18] месяцев;

f) решение арбитра будет окончательным и обязательным для обеих сторон и не будет подлежать обжалованию.

Второй вариант

150. Еще более простой механизм урегулирования споров может быть основан на принципах, используемых частными предприятиями, такими как фабрики и строительные фирмы, и даже на принципах защиты потребителей, когда покупатель жалуется на дефекты в товаре, но цена данного товара просто не требует ухищренного арбитражного разбирательства. Упрощенные и быстрые процедуры используются также в спортивных арбитражных разбирательствах в тех случаях, когда, например, спортивное соревнование нельзя отсрочить, с тем чтобы с помощью длительного арбитражного разбирательства установить право спортсмена на участие в нем. Быстрые и недорогие процедуры рассмотрения жалоб нужны и для урегулирования трудовых споров, с тем чтобы избежать гражданских беспорядков. Восстанавливать справедливость на рабочих местах необходимо простым и кратчайшим путем, с тем чтобы не тормозить поступательный процесс. Существуют многочисленные национальные примеры простых, но эффективных средств правовой защиты в случае трудовых споров, и эти средства позволяют выполнять проекты без задержек на урегулирование трудовых споров²⁵.

151. По мнению Совета по внутреннему правосудию, упрощенная процедура может включать использование короткой стандартной анкеты, содержащей самую необходимую информацию о работнике и его жалобе или другом трудовом вопросе. Местный руководитель должен заполнить ответную анкету и приложить соответствующую документацию. Обе эти анкеты будут отправлены в электронном виде в арбитражный центр, где работающий на постоянной основе арбитр (который будет иметь опыт в области трудового права и практики Организации Объединенных Наций, но может и не иметь специального юридического образования) быстро примет решение без проведения слушаний или каких-либо дополнительных формальностей. Если, по мнению арбитра, в

²⁵ В качестве примеров упрощенных подходов к урегулированию трудовых претензий Совет по внутреннему правосудию был ознакомлен с деятельностью Австралийской комиссии по вопросам справедливых условий труда (www.fwc.gov.au) и с методикой скорейшего примирения, используемой Консультативной согласительной и арбитражной службой Соединенного Королевства (<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=1461>).

рамках какого-либо дела были поставлены важные вопросы, заслуживающие более тщательного рассмотрения, то он будет уполномочен передать это дело для дальнейшего более подробного рассмотрения. В остальных случаях решение арбитра будет окончательным и обязательным.

Третий вариант

152. Еще один вариант — это совсем простая процедура по принципу «модели Группы управленческой оценки», когда внештатный персонал, желающий обжаловать нарушение своих прав, может обращаться к нейтральной третьей стороне, которая обязана рассматривать и урегулировать трудовые споры. Соглашаясь на такую процедуру, работник понимает, что его вопрос будет рассмотрен с минимальными формальностями, но плюс этой системы заключается в том, что дело будет рассмотрено третьей стороной быстро и беспристрастно. Получив жалобу, третья сторона, у которой имеется подготовка в области трудовых споров, устанавливает контакт с работодателем с целью урегулирования спора. Эта беспристрастная третья сторона координирует обмен сообщениями между двумя сторонами с помощью телефона и электронной почты, с тем чтобы найти компромиссное решение. Ни одной из сторон не нужно составлять объемные документы или заявления с изложением их позиции; они также не должны обмениваться документами, но они обязуются согласиться с решением, принятым беспристрастной третьей стороной, если они не смогут достичь согласия под ее эгидой.

Любая реформа должна проводиться на экспериментальной основе

153. В распоряжении Канцелярии Омбудсмана и посредников имеется много квалифицированных специалистов по разрешению споров; их знания и опыт в этой области могут быть использованы Генеральным секретарем для разработки простой и надежной системы урегулирования споров для внештатного персонала. В любом случае Совет по внутреннему правосудию рекомендует, чтобы любой выбранный вариант был протестирован в экспериментальном порядке, возможно, для начала только в одной миротворческой операции, а после испытательного периода можно проанализировать его еще раз.

F. Доступ к эффективным средствам правовой защиты

1. Реальное исполнение

154. Группа для проведения промежуточной независимой оценки сочла проблематичными положения статьи 10.5(a) Статута, согласно которой Трибунал по спорам обязан установить сумму, которая должна быть выплачена в качестве альтернативы реального исполнения (см. A/71/62/Rev.1, пункты 349–350).

155. Эта точка зрения нашла активную поддержку в ходе наших обсуждений данного вопроса с представителями персонала.

156. Хотя некоторые международные административные трибуналы, такие как Административный трибунал МОТ, могут предписать реальное исполнение²⁶ и

²⁶ Пункт 1 статьи VIII Статута Административного трибунала гласит: «в случаях, подпадающих под действие статьи II, Трибунал, если он находит поданную жалобу обоснованной, распоряжается об отмене обжалуемого решения или выполнении

несмотря на то, что многие заинтересованные стороны по-прежнему выступают за наделение трибуналов полномочиями предписывать реальное исполнение, Генеральная Ассамблея с момента создания бывшего Административного трибунала неоднократно принимала решения о том, что, по принципиальным соображениям, реальное исполнение недопустимо в случаях, связанных с назначением, повышением по службе и увольнением. В этой связи Совет по внутреннему правосудию считает приемлемыми нынешние положения Статута, которые дают трибуналам возможность в самых вопиющих случаях присуждать вместо реального исполнения выплату компенсации в размере, превышающем эквивалент чистого базового оклада заявителя за два года²⁷.

2. Продление срока подачи апелляции с разрешения судебного органа в целях урегулирования

157. Группа для проведения промежуточной независимой оценки признала, что жесткие сроки, установленные для вынесения решения Группой управленческой оценки, иногда могут помешать урегулированию спора, но при этом Группа считает, что более гибкий подход может «поощрять небрежность при выполнении требований системы относительно сроков, а задержки могли бы стать институционализированными» (см. A/71/6/Rev.1, пункт 305).

158. Совет по внутреннему правосудию считает, что с учетом той степени уважения, с которым большинство заинтересованных сторон относится к непрерывным усилиям Группы управленческой оценки по урегулированию дел, часто прилагаемым совместно с Отделом юридической помощи персоналу, и при условии, что срок будет продлеваться не только по соглашению сторон, но и с согласия судьи Трибунала по спорам, маловероятно, что такую гибкость в конкретных делах будет легко использовать недобросовестным образом одна из сторон, для того чтобы задержать вынесение судебного решения по спору.

159. Совет рекомендует, чтобы Трибунал по спорам обладал полномочиями по продлению срока рассмотрения апелляции в случае, если обе стороны желают приложить усилия для урегулирования спора и в связи с этим подают в Трибунал ходатайство о продлении такого срока.

G. Передача дел для обеспечения подотчетности

1. Введение

160. Согласно статье 10.8 Статута Трибунала по спорам, «Трибунал по спорам может передавать соответствующие дела Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций или административным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций на пред-

требуемых обязательств. Если такая отмена решения или исполнение обязательства представляются невозможными или нецелесообразными, то Трибунал присуждает истцу компенсацию за причиненный ему ущерб».

²⁷ Статья 10.5(b) Статута Трибунала по спорам предусматривает «компенсацию за подтвержденный доказательствами ущерб, которая обычно не превышает эквивалента чистого базового оклада заявителя за два года. Однако в исключительных случаях при наличии необходимых доказательств Трибунал по спорам может распорядиться о выплате более высокой компенсации и указать мотивы такого решения». Статья 9.1(b) Статута Апелляционного трибунала сформулирована аналогичным образом.

мет принятия возможных мер для обеспечения подотчетности». Статья 9.5 Статута Апелляционного трибунала сформулирована аналогичным образом.

161. Совет по внутреннему правосудию считает целесообразным напомнить, что Генеральная Ассамблея проявляет неизменный интерес к вопросам подотчетности и что цели, определенные Генеральной Ассамблеей, будут способствовать рассмотрению вопроса о передаче дел трибуналами в целях обеспечения подотчетности. Например, в резолюции 68/264 Генеральная Ассамблея особо отметила важность реальных и эффективных механизмов подотчетности на всех уровнях, включая уголовную ответственность (пункты 22 и 26), и просила Генерального секретаря принять все необходимые меры для обеспечения того, чтобы сотрудники, особенно сотрудники старшего руководящего звена, несли ответственность за свои действия (пункт 27).

162. В этой связи Совету представляется, что передача дел трибуналами для обеспечения подотчетности является прежде всего механизмом, подтверждающим полномочия и обязанности Генерального секретаря по привлечению к ответственности сотрудников, а система передачи дел служит просто еще одним инструментом, помогающим Генеральному секретарю обеспечить, чтобы на практике сотрудники, включая руководителей, несли ответственность за свои действия или бездействие. Основной вопрос заключается в том, следует ли внести изменения в предусмотренную в статутах трибуналов систему передачи дел для обеспечения подотчетности, с тем чтобы достигнуть установленных Генеральной Ассамблеей целей по обеспечению подотчетности как руководителей, так и сотрудников.

163. Учитывая неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи создать эффективные системы подотчетности, Совет по внутреннему правосудию поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, что проведение совещания заинтересованных сторон под эгидой Совета может способствовать углубленной оценке вопроса о передаче дел в целях обеспечения подотчетности (см. A/71/62/Rev.1, пункт 282).

2. Предлагаемая повестка дня совещания по вопросу о передаче дел для обеспечения подотчетности

Справочная информация

164. В период с момента создания новой системы правосудия в 2009 году и до начала 2016 года передача дел в целях обеспечения подотчетности имела место в 21 случае: 20 дел были переданы Трибуналом по спорам и одно дело — Апелляционным трибуналом²⁸. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что из 20 решений о передаче дел Трибуналом по спорам 10 были аннулированы Апелляционным трибуналом, при этом 6 решений напрямую отме-

²⁸ UNDT/2010/030 (*Abboud*), UNDT/2011/058 (*Kozlov/Romadonov*), UNDT/2012/068 (*Pirnea*), UNDT/2012/089 (*Konate*), UNDT/2012/114 (*Applicant*), UNDT/2012/200 (*Finniss*), UNDT/2013/024 (*Igbinideon*), UNDT/2013/032 (*Tadonki*), UNDT/2013/062 (*Hersh*), UNDT/2013/084 (*Hunt-Matthes*), UNDT/2013/094 (*Bali*), UNDT/2013/101 (*Ngokeng*), 2013-UNAT-310 (*Nasrallah*), UNDT/2014/020 (*Munir*), UNDT/2014/034 (*Assale*), UNDT/2014/051 (*Nartey*), UNDT/2014/92 (*Birya*), UNDT/2014/102 (*Flaetgen*), UNDT/2015/020 (*Roberts*), UNDT/2015/048 (*Maiga*); and Order No. 243 (NBI/2015) and Corr.1 [Suspension of action] (*Kelapile*).

няли передачу дел²⁹, а 4 решения привели к отмене такой передачи, не касаясь этого вопроса непосредственно³⁰.

165. Такой высокий показатель отмены Апелляционным трибуналом решений о передаче дел для обеспечения подотчетности, как представляется, свидетельствует о том, что рассмотрение вопроса о реформе системы является своевременным. Как минимум, необходимо установить процедуры для защиты личности тех лиц, о которых идет речь в передаваемом деле, поскольку даже в том случае, если решение Трибунала по спорам отменяется или Генеральный секретарь решает, что нет оснований для поднятия вопроса о подотчетности, первоначальное решение Трибунала по спорам остается в протоколах, а его содержание может быть извлечено не только путем использования поисковой программы Управления по вопросам отправления правосудия, предназначенной для поиска решений трибуналов, но и с помощью общих поисковых систем Интернета.

Предлагаемая повестка дня совещания заинтересованных сторон

166. Нынешний состав Совета по внутреннему правосудию полагает, что Совет нового состава будет охотно председательствовать на совещании заинтересованных сторон по рассмотрению вопроса о передаче дел для обеспечения подотчетности. В таком совещании не будут участвовать судьи в силу их независимого судебного статуса, но их мнения по этому вопросу (при наличии таковых) будут представлены в прилагаемых к настоящему докладу замечаниях, которые будут распространены Советом среди участников совещания.

167. С тем чтобы содействовать рассмотрению указанного вопроса заинтересованными сторонами и обеспечить возможность внесения в повестку дня изменений с учетом любых просьб или замечаний Генеральной Ассамблеи, Совет предлагает включить в проект повестки дня совещания следующие вопросы:

- a) учитывая высокий уровень отмены решений о передаче дел для обеспечения подотчетности (около 50 процентов), имеет ли данный механизм смысл и следует ли его сохранить;
- b) если функция передачи дел будет аннулирована, следует ли создать механизм и если да, то какой, для решения серьезных вопросов, которые выявляются Трибуналом в ходе рассмотрения дела и требуют, по его мнению, внимания Генерального секретаря;
- c) какие изменения необходимы для того, чтобы передача дел для обеспечения подотчетности стала эффективным инструментом, помогающим Генеральному секретарю привлекать сотрудников к ответственности за свои действия или бездействие;
- d) следует ли в статуте каждого трибунала четко определить критерии, служащие основанием передачи дела для обеспечения подотчетности (например, передача дел возможна только в случае, если доказан факт проступка; ес-

²⁹ 2013 UNAT 311 (*Pirnea*), paras. 43-44; 2014-UNAT-410 (*Igbinedeon*), paras. 38-40; 2015-UNAT-522 (*Munir*), paras. 43-47; 2015-UNAT-534 (*Assale*), paras. 43-45; 2015-UNAT-544 (*Nartey*), paras. 65-69; and 2015-UNAT-562 (*Birya*), paras. 50-53.

³⁰ 2012-UNAT-228 (*Kozlov/Romadonov*), para. 27; 2014-UNAT-443 (*Hunt-Matthes*), para. 50; 2014-UNAT-450 (*Bali*), paras. 30 and 32; and 2014-UNAT-460 (*Ngokeng*), para. 40.

ли сотрудник совершает ряд действий, которые, хотя и не квалифицируются как проступок, свидетельствуют о непоследовательном или непредсказуемом поведении; или если рассматриваемое дело свидетельствует о наличии системной проблемы, создаваемой действующими правилами);

е) следует ли внести поправки в Статут Апелляционного трибунала, предусматривающие, чтобы любая передача Трибуналом по спорам дела, в связи с которым была подана апелляция, непосредственно рассматривалась в решении Апелляционного трибунала;

ф) следует ли учредить какие-либо процедуры и если да, то какие, для обеспечения того, чтобы физическое лицо, подразделение или учреждение, о которых идет речь в передаваемом деле, имели реальное право на надлежащую правовую процедуру до завершения такой передачи;

g) следует ли учредить какие-либо процедуры и если да, то какие, в целях неразглашения имени любого лица, дело с участием которого передается Генеральному секретарю для обеспечения подотчетности;

h) должна ли осуществляться передача дел в отношении сотрудников в случае неуважения к суду, дачи ложных показаний, ведения порученных им судебных процессов с проявлением дискриминации или предвзятости или несообщения трибуналам фактов, которые позволили бы им принять справедливое и беспристрастное решение по рассматриваемым делам;

i) должны ли случаи ненадлежащего поведения юридического консультанта рассматриваться исключительно в рамках кодекса поведения юридических представителей;

j) следует ли учредить механизмы и если да, то какие, для исправления доступного в онлайн-режиме варианта решения Трибунала по спорам в случае, если предусмотренная в нем передача дела аннулируется Апелляционным трибуналом или если Генеральный секретарь решает, что данное дело не требует принятия каких-либо мер, связанных с обеспечением подотчетности;

к) должна ли передача дел для обеспечения подотчетности осуществляться только в случае вынесения решения по существу дела;

l) тип механизма (в случае его необходимости) для информирования Трибунала, сотрудника, являющегося стороной по делу, и Генеральной Ассамблеи о результатах передачи дела;

m) какой степени доказанности должны отвечать факты, на основании которых осуществляется передача дела для обеспечения подотчетности (например, может применяться принцип большей вероятности, установленной ясными и убедительными доказательствами);

n) какова доказательная ценность — при наличии таковой — фактов, установленных Трибуналом по спорам в качестве основания передачи дела для обеспечения подотчетности в ходе последующего расследования Генерального секретаря;

o) какие заключительные рекомендации по этим вопросам должен сделать Совет по внутреннему правосудию Генеральной Ассамблеи.

Н. Расследования и преследования

1. Расследования

168. Группа для проведения промежуточной независимой оценки с удовлетворением отметила, что тема расследований является предметом анализа, проводимого Генеральным секретарем (см. A/71/61/Rev.1, пункты 396–397).

169. Совет по внутреннему правосудию был проинформирован о том, что Комитет по взаимоотношениям между администрацией и персоналом добился значительного прогресса в отношении директив, касающихся расследований и дисциплинарных вопросов, повысив стандарты проведения расследований и обеспечив соблюдение надлежащей правовой процедуры для лиц, в отношении которых проводится расследование, и на своем совещании в апреле подготовил окончательную редакцию своих рекомендаций Генеральному секретарю по данному вопросу. Совет приветствует прогресс, достигнутый Комитетом по взаимоотношениям между администрацией и персоналом, и улучшения, которые он планирует внести в систему отправления правосудия.

2. Преследование

170. Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что, хотя «все сотрудники Организации Объединенных Наций обязаны сообщать о любом ненадлежащем поведении или других нарушениях правил и положений Организации», а в разделе 1.3 бюллетеня Генерального секретаря 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», защита, которая предоставляется тем, кто следует этим правилам, имеет, по мнению Группы, серьезные недостатки (см. A/71/62/Rev.1, пункт 244). В частности, Группа для проведения промежуточной независимой оценки отметила, что, хотя решения Бюро по вопросам этики об отсутствии мести *prima facie* имеют непосредственные правовые последствия для прав жалующегося сотрудника, Апелляционный трибунал «недавно отменил решение Трибунала по спорам в деле *Wasserstrom* (2014-UNAT-457), постановив, что Бюро по вопросам этики ограничивается вынесением рекомендаций администрации, а эти рекомендации не являются административными решениями, подлежащими судебному пересмотру» (см. A/72/61/Rev.1, пункт 245).

171. Группа для проведения промежуточной независимой оценки пришла к выводу о том, что 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 (см. A/71/62/Rev.1, пункт 246).

172. Совет по внутреннему правосудию отмечает, что правило о персонале 1.2(g) напрямую запрещает месть и попытки мести. Однако реальная проблема заключается в том, что в случае любого конкретного дискреционного решения, такого как непредоставление рекомендации о продвижении по службе или невыставление хорошей оценки работы, практически невозможно доказать, что у этого решения были неправомерные мотивы. Как правило, такой вывод можно сделать только на основании целого ряда решений, принятых на протяжении определенного времени, однако в соответствии с ныне действующими правилами каждое административное решение должно быть обжаловано в очень жесткие сроки. Из сказанного следует, что центральным элементом любой эффективной системы подотчетности является доступ к эффективным средствам защиты не только для тех, кто сообщает о правонарушениях, представляющих «общественный интерес», таких как серьезные случаи мошенничества и сексуальных домогательств и надругательств, но также и для тех, кто сообщает о неправильной управленческой практике или недостойном поведении коллег или подает жалобу на такое поведение. Если сотрудники боятся «подавать сигнал», то лица, которые неправильно себя ведут, редко будут привлекаться к ответственности. Меры по защите информаторов или свидетелей не могут быть ограниченными или жестко очерченными, если мы хотим достичь целей в области обеспечения подотчетности, поставленных Генеральной Ассамблеей.

173. В этой связи Совет по внутреннему правосудию одобряет рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, что 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» (см. A/71/62/Rev.1, пункт 413, рекомендация 24).

IV. Трибуналы

A. Общие замечания

174. В соответствии с просьбой, содержащейся в пункте 42 резолюции 70/112, к настоящему докладу прилагаются мнения обоих трибуналов. Эти мнения препровождаются Ассамблее в том виде, в каком они были получены.

B. **Возможность назначения действующих судей *ad litem* и порядок найма в случае, если Генеральная Ассамблея заменит три должности судей *ad litem* в Трибунале по спорам на постоянные должности**

175. Существуют два технических вопроса, связанных с избранием судей, в случае, если Генеральная Ассамблея примет поддерживаемую Советом по внутреннему правосудию рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, что три должности *ad litem* в Трибунале по спорам следует заменить на три постоянные должности (см. A/71/62/Rev.1, пункт 367). Первый из них касается возможности назначения на эти должности

действующих судей *ad litem*, а второй — порядка найма судей. Эти вопросы по очереди обсуждаются ниже.

Возможность назначения судей *ad litem*

176. Вопрос о возможности назначения судей *ad litem* на постоянные должности подробно обсуждался Советом по внутреннему правосудию при вынесении рекомендаций в отношении вакансий, которые появятся в обоих трибуналах с 1 июля 2016 года (см. A/70/190, пункты 33–35). Совет рекомендовал разрешить рассматривать кандидатуру судьи *ad litem* для назначения на полнорезимную должность при условии, что совокупный срок его полномочий в качестве судьи не будет превышать 10 лет, что является предусмотренным в Статуте предельным сроком службы в случае, если кандидат назначается на должность для работы до истечения оставшейся части семилетнего срока полномочий своего предшественника, который оставил эту должность до окончания такого семилетнего срока полномочий (см. статью 4.5 Статута Трибунала по спорам и статью 3.5 Статута Апелляционного трибунала).

Порядок найма

177. Вопрос заключается в том, следует ли применять полную процедуру найма по отношению к кандидатам на три постоянные должности, представляемым Советом по внутреннему правосудию Генеральной Ассамблее, или же следует выбирать кандидатов из числа отвечающих установленным требованиям судей *ad litem* и из реестра квалифицированных кандидатов, составленного по итогам предыдущей кампании по найму, проведенной в 2015 году нынешним вторым составом Совета.

178. Срок полномочий нынешнего состава, который сформировал указанный реестр, истекает 12 ноября 2016 года. Проблема возникает в связи с тем, что третий состав Совета по внутреннему правосудию, который будет проводить процесс найма, не участвовал в процессе отбора кандидатов для реестра.

179. Полная процедура найма займет почти весь шестимесячный период с учетом времени, необходимого для публикации объявлений о вакансиях, подачи заявок соискателей, их рассмотрения и составления короткого списка кандидатов, приглашенных на письменный экзамен и собеседование, представления доклада Совета по внутреннему правосудию Генеральной Ассамблее, рассмотрения этого доклада и избрания судей Генеральной Ассамблеей. В связи с этим будет необходимо, чтобы Ассамблея продлила срок полномочий действующих судей *ad litem* по меньшей мере на шесть месяцев — до 1 июля 2017 года.

180. Набор судей из имеющегося реестра³¹ займет гораздо меньше времени и может быть выполнен новым составом Совета по внутреннему правосудию в течение нескольких месяцев после принятия Генеральной Ассамблеей решения о замене должностей *ad litem* на постоянные должности. Затем Генеральная Ассамблея могла бы провести выборы на возобновленной сессии весной 2017 года. Нынешний состав Совета считает, что, если Ассамблея примет ре-

³¹ Реестр включает кандидатов, рекомендованных Советом по внутреннему правосудию, но не назначенных Генеральной Ассамблеей, а также других специалистов, которые, хотя и не были рекомендованы для назначения, были признаны Советом способными в полном объеме выполнять обязанности судьи Трибунала по спорам.

комендации об условиях назначения на должность, изложенные Советом в настоящем докладе (см. пункт 176 выше), то новый состав Совета будет располагать достаточным числом включенных в реестр специалистов, чтобы предложить по два отвечающих установленным требованиям кандидата на каждую вакантную постоянную должность.

181. Независимо от того, какая процедура найма будет принята, возникнут определенные задержки, поскольку, как понимает Совет, выборы должны рассматриваться в рамках другого пункта повестки дня после принятия Генеральной Ассамблеей решения о том, следует ли создать три новые постоянные должности вместо должностей *ad litem*. Однако к моменту рассмотрения Ассамблеей настоящего доклада будет функционировать новый состав Совета (который будет отвечать за набор персонала), и Совет рекомендует соответствующему Комитету проконсультироваться с Председателем нового состава, прежде чем выносить свои рекомендации по этому вопросу Генеральной Ассамблее.

V. Управление по вопросам отправления правосудия

182. Совет по внутреннему правосудию отмечает, как он это делал в своих предыдущих докладах, важность работы Управления по вопросам отправления правосудия. 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. В связи с этим Управление оказывает оперативно-функциональную, техническую и административную поддержку Трибуналу по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционному трибуналу Организации Объединенных Наций через их секретариаты; оказывает сотрудникам и их представителям помощь в подаче требований и апелляций через Отдел юридической помощи персоналу, а также оказывает помощь Совету по внутреннему правосудию в надлежащем порядке»³².

183. Совет выражает признательность Управлению по вопросам отправления правосудия, и особенно Канцелярии Директора-исполнителя, за ценную и всестороннюю помощь, оказанную ему до и во время его сессии.

(Подпись) Иан Бинни

(Подпись) Кармен Артигас

(Подпись) Синха Баснаяке

(Подпись) Энтони Дж. Миллер

(Подпись) Виктория Филлипс

³² ST/SGB/2010/3 от 7 апреля 2010 года, раздел 2.1.

Приложение I

Резюме рекомендаций Совета по внутреннему правосудию

1. Совет по внутреннему правосудию поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, чтобы в мандате Совета было ясно указано, что «представители» ассоциаций персонала и администрации в Совете не отстаивают интересы тех, кто выдвинул их кандидатуры, а просто являются лицами, которым ассоциации персонала и администрация поручили выполнять беспристрастным образом функции в Совете (см. пункты 28–30).
2. Совет поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки, согласно которой судьи могут представлять свои замечания непосредственно Генеральной Ассамблее при том понимании, что в целях соблюдения принципа независимости судебных органов взаимодействие с любым из комитетов Ассамблеи не должно касаться конкретных дел (пункты 64–65).
3. Совет рекомендует внести изменения в положения о квалификации судей в Статуте Трибунала по спорам, с тем чтобы отразить изменения, внесенные Генеральной Ассамблеей в Статут Апелляционного трибунала в резолюции 69/203 (пункт 68).
4. Испрашивается содействие государств-членов в плане поощрения квалифицированных национальных судей к подаче заявлений на занятие вакантных должностей в двух трибуналах, особенно путем поощрения национальных судебных органов к предоставлению семилетнего отпуска для работы в Трибунале по спорам и по меньшей мере трех недель отпуска три раза в год для работы в Апелляционном трибунале (см. пункт 72). Содействие государств-членов также необходимо для того, чтобы среди кандидатов на занятие должностей в судебной системе было больше лиц, которые могли бы проводить разбирательство на французском языке (пункт 74).
5. Совет по внутреннему правосудию рекомендует пересмотреть существующую модель вознаграждения судей Апелляционного трибунала, с тем чтобы выплачивать вознаграждение судьям за работу в период между официальными сессиями Трибунала (пункты 80–81).
6. Совет рекомендует судьям рассмотреть вопрос о методах сбора данных, которые позволили бы всем судьям легко определить, достигнута ли цель своевременного завершения рассмотрения дел, поставленная Генеральной Ассамблеей в кодексе поведения судей (пункт 84).
7. Совет предлагает трибуналам рассмотреть вопрос об изменении годовичного срока полномочий их председателей, чтобы он охватывал период с 1 января по 31 декабря (а не с 1 июля по 30 июня, когда этот срок истекает незадолго до установленной даты представления ежегодных сообщений трибуналов Генеральной Ассамблее), путем продления нынешнего срока до 18 месяцев, то есть установить его с 1 июля 2017 года по 31 декабря 2018 года, а затем вернуться к годовичному сроку полномочий председателей (пункт 87).

8. Совет поддерживает сохранение в Трибунале по спорам двух занятых половину рабочего дня судей, которые играют крайне важную роль, помогая постоянным судьям и судьям *ad litem* справляться с рабочей нагрузкой, варьирующейся в зависимости от времени и отделения Трибунала по спорам (пункт 88).
9. Совет поддерживает идею проведения практической подготовки для новых судей по вопросам, касающимся Организации Объединенных Наций, ее структуры и правил, отмечая, что ряд программ такой подготовки уже существует (пункт 92).
10. Совет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря поэтапно рассмотреть отдельные категории административных нормативных документов и разработать план, направленный на сведение их воедино, обеспечение их согласованности между собой и их соответствия положениям документов более высокого уровня, а также внедрить систему для сохранения такой согласованности (пункты 109–116).
11. Совет поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о том, что если Группа управленческой оценки постановляет поддержать решение администрации после рассмотрения просьбы сотрудника о пересмотре такого решения, то Группа обязана предоставить доступ ко всем соответствующим документам, на которые она опиралась при принятии своего решения (пункт 118).
12. Совет предлагает включить в регламенты трибуналов определение термина «документы», обязать каждую сторону прикладывать к их заявлению или ответу перечень соответствующих документов, имеющихся в их распоряжении, определить, какие документы имеют конфиденциальный характер, и указать последствия отказа от раскрытия информации или подготовки соответствующего документа (пункты 125–127).
13. Совет предлагает три варианта системы правовой защиты внештатного персонала, которые лучше, чем нынешняя модель, соответствуют потребностям деятельности на местах и сотрудников с более низким вознаграждением. Он рекомендует внедрить какой-либо из принятых вариантов этой системы на экспериментальной основе и ориентироваться на ее полную реализацию только в будущем (пункты 149–153).
14. Совет рекомендует в случае согласия обеих сторон наделить судью Трибунала по спорам полномочиями продлевать срок для подачи апелляции, чтобы стороны могли продолжать усилия по урегулированию спора (пункты 158–159).
15. Совет будет рад председательствовать на совещании заинтересованных сторон по рассмотрению вопроса о передаче материалов для обеспечения подотчетности и предлагает проект повестки дня такого совещания (пункты 166–167).
16. Совет поддерживает рекомендацию Группы для проведения промежуточной независимой оценки о создании эффективных процедур защиты сотрудников от преследования (пункты 172–173).
17. Совет рекомендует предоставить действующему судье *ad litem* право подавать заявление на занятие постоянной должности, если в конце семилетнего

срока, на который судья может быть назначен, его/ее полный срок службы составит менее 10 лет, что будет соответствовать ограничениям, введенным в отношении судьи, назначаемого на оставшуюся часть срока полномочий судьи, который покидает свою должность до истечения этого срока (пункт 176).

18. Совет рекомендует соответствующему комитету провести консультации с Председателем первого состава Совета и обсудить, целесообразно ли проводить процедуру набора в ее полном виде и может ли новый состав Совета ограничиться использованием нынешнего реестра, сформированного вторым составом Совета, для того, чтобы рекомендовать по два кандидата на одну должность, если Генеральная Ассамблея решит заменить три должности судей *ad litem* Трибунала по спорам на три постоянные должности (пункт 181).

Приложение II

Краткий описательный перечень основных документов, касающихся рассмотрения Генеральной Ассамблеей вопроса о доступе внештатного персонала к эффективным средствам правовой защиты

Рассмотрение вопроса о внештатном персонале в контексте системы отправления правосудия охватывает период с момента опубликования доклада Группы по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций по настоящее время.

Пункт 7 резолюции 63/253 предусматривает, что стажеры, предоставляемый на безвозмездной основе персонал категории II и добровольцы (помимо добровольцев Организации Объединенных Наций) должны иметь возможность просить о проведении надлежащей управленческой оценки, но не должны иметь доступа к трибуналам.

В пунктах 8 и 9 резолюции 64/233 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря описать имеющиеся средства правовой защиты для внештатного персонала и представить информацию о вариантах проведения упрощенной арбитражной процедуры для внештатного персонала или предоставления ему других упрощенных средств правовой защиты. Это было сделано в документе A/65/373 в пунктах 165–191 и в приложении IV, в котором описываются контракты и правила, касающиеся различных категорий внештатных сотрудников.

В пункте 55 резолюции 65/251 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить дополнительную информацию об имеющихся средствах правовой защиты для различных категорий внештатных сотрудников. Это было сделано в документе A/66/275 в пункте 190 и приложении II, в котором была приведена информация о предлагаемых ускоренных арбитражных процедурах для консультантов и индивидуальных подрядчиков.

В пунктах 38–40 резолюции 66/237 Ассамблея просила Генерального секретаря, среди прочего, представить предложение о применении ускоренных арбитражных процедур в отношении индивидуальных подрядчиков и консультантов; представить доклад по вопросу о доступе к системе отправления правосудия различных категорий персонала, не относящегося к штатным сотрудникам и не охватываемого предлагаемыми ускоренными арбитражными процедурами; и включить в его доклад информацию о мерах, которые надлежит принять в отношении неформальных и формальных аспектов этой системы в целях оказания такому персоналу, не относящемуся к штатным сотрудникам, помощи в урегулировании споров, которые могут возникнуть. Это было сделано в документе A/67/265 в пунктах 182–186 и приложениях IV, V и VI.

В пунктах 50–52 резолюции 67/241 Генеральная Ассамблея отметила важность обеспечения сотрудникам всех категорий доступа к механизмам обжалования, приняла к сведению предлагаемые ускоренные арбитражные процедуры и постановила продолжать заниматься этим вопросом, а также просила Генерального секретаря и далее представлять соответствующую информацию и представлять также информацию об осуществляемых мерах по формализа-

ции передовой практики управления, направленных на предотвращение возникновения или смягчение споров с участием различных категорий нештатного персонала.

Впоследствии Генеральный секретарь представлял такую информацию в своих ежегодных докладах об отправлении правосудия.

Приложение III

Организация сессии

Для обсуждения программы и плана работы своей ежегодной сессии в 2016 году Совет по внутреннему правосудию провел 8 января, 12 февраля и 10 марта 2016 года селекторные совещания. Значительная часть подготовительной работы и подготовки доклада Совета осуществлялась с помощью электронной почты.

Члены Совета 10 апреля 2016 года, прибыли в Найроби и провели там совещания 11 и 12 апреля 2016 года, а 13 апреля прибыли в Женеву и провели там совещания с 14 по 16 апреля. Члены встретились с заинтересованными сторонами, которые находились в этих местах службы или с которыми можно было связаться в режиме видеоконференции или по телефону, в частности с Председателем и судьями Трибунала по спорам в Найроби и рядом судей Трибунала по спорам в Женеве и Нью-Йорке; Председателем Апелляционного трибунала; Исполнительным директором Управления по вопросам отправления правосудия; Главным секретарем и секретарями Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала; Директором по административным вопросам Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби; исполняющим обязанности руководителя и представителями Отдела юридической помощи персоналу в Найроби, Женеве и Нью-Йорке; представителями Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби, координационных советов персонала Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, Международного остаточного механизма для уголовных трибуналов и представителями с мест; советником, представляющим Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби; советником, представляющим фонды и программы в Найроби и Женеве; Директором Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления; Генеральным директором Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве; Директором по административным вопросам и исполняющим обязанности руководителя Группы управленческой оценки; помощником Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами; начальником Службы управления людскими ресурсами в Женеве; представителями из ее Канцелярии, в том числе из Секции административного права, и Директором Общеправового отдела Управления по правовым вопросам.

Приложение IV

Меморандум Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

Комментарии Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

Обзор

1. Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций является конечной инстанцией по урегулированию споров в системе отправления правосудия для сотрудников Организации Объединенных Наций, Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Международной организации гражданской авиации и ряда других международных учреждений и структур.

2. Апелляционный трибунал, работа которого предусматривает проведение заседаний в разных местах, рассматривает апелляции три раза в год (весной, летом и осенью) в ходе двухнедельных сессий. В состав Апелляционного трибунала входят семь судей, представляющих различные страны и правовые системы. Трибунал рассматривает апелляции на решения, вынесенные нижестоящими судами, и на решения, принятые главами международных учреждений и структур, которые признали юрисдикцию Трибунала, а также рассматривает промежуточные ходатайства, подаваемые сторонами, и урегулирует соответствующие споры. На каждой сессии судьи Апелляционного трибунала должны рассматривать дела, писать судебные решения и выносить соответствующие постановления.

3. Как показано на диаграмме I ниже, по состоянию на 31 мая 2016 года Апелляционный трибунал получил 942 апелляции и завершил рассмотрение 862 из них. Кроме того, в течение этого же периода были поданы и рассмотрены 322 промежуточных ходатайства. Статистические данные, приведенные в диаграмме II, свидетельствуют о большом числе поданных апелляций и очень высоком показателе завершения рассмотрения апелляций с момента создания Трибунала в 2009 году. Важно отметить, что в тех случаях, когда заявления похожи друг на друга, Трибунал объединяет такие дела и выносит по ним единое решение, даже если дела касаются разных сотрудников.

Диаграмма I
Число дел и промежуточных ходатайств, поступивших в Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций за период с 1 июля 2009 года по 31 мая 2016 года

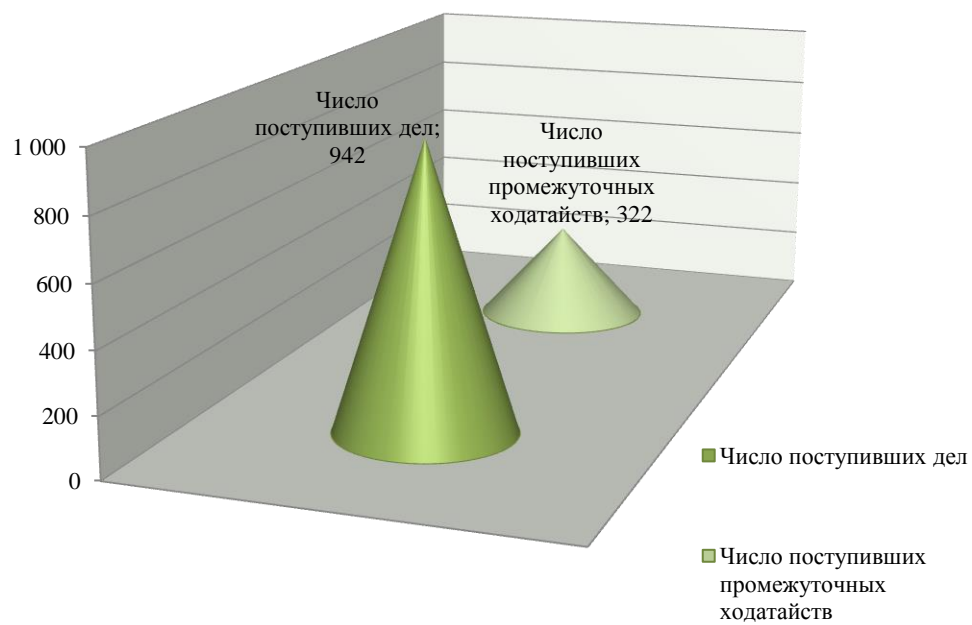
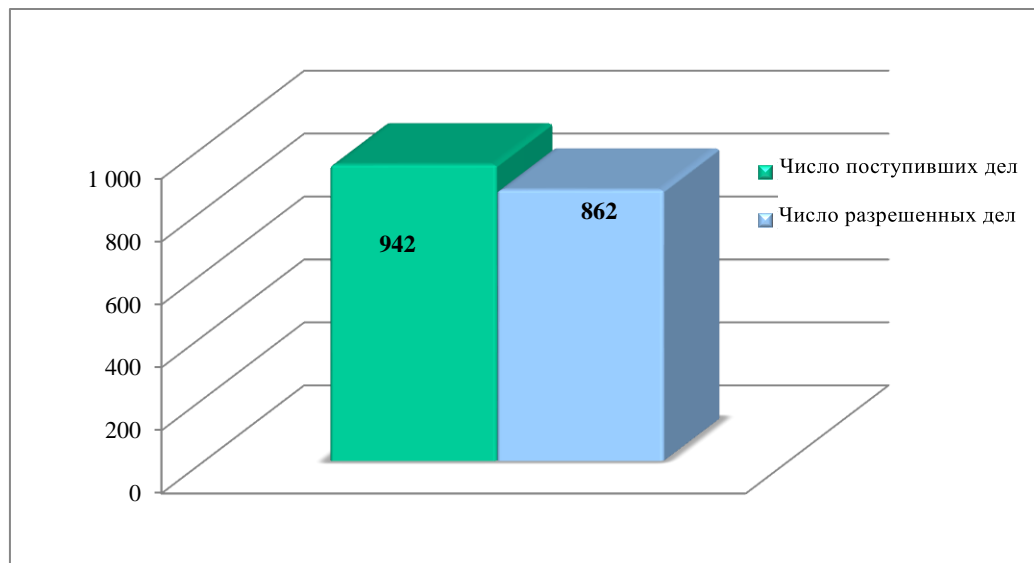


Диаграмма II
Число поступивших и разрешенных дел за период с 1 июля 2009 года по 31 мая 2016 года



Трудности

1. Штатное расписание Секретариата

4. Персонал Секретариата выполняет различные секретарские функции и функции сотрудников по правовым вопросам. В этой связи персонал ведет подготовку к заседаниям Трибунала, а также участвует в его работе во время и после каждого заседания. Персонал Секретариата делает все необходимое перед каждой сессией Трибунала, в том числе готовит информационные записки для судей. Эти информационные записки содержат обзор соответствующих фактов и ссылки на них и описание позиций сторон, судебно-правовых вопросов, положений прецедентного права и административных нормативных документов, касающихся конкретных апелляций. Персонал принимает участие в проводимых судьями групповых обсуждениях, оказывает юридическую и административную помощь в связи со слушаниями, ведет подготовку к пленарным заседаниям и оказывает поддержку во время этих заседаний. В его обязанности также входит редактирование, доработка и опубликование всех судебных решений, а также управление повседневной деятельностью Апелляционного трибунала под руководством Председателя.

5. Для создания и сохранения эффективной системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций крайне важно, чтобы людские ресурсы Секретариата Трибунала соответствовали его рабочей нагрузке. В настоящее время в состав Секретариата входят Секретарь, два сотрудника по правовым вопросам и два помощника. Этого персонала недостаточно для надлежащего выполнения многочисленных задач и функций Трибунала. Поэтому важно уделить пристальное внимание вопросу об увеличении числа сотрудников Секретариата Трибунала. В этих целях я настоятельно призываю и рекомендую

включить в штатное расписание Секретариата Трибунала еще двух сотрудников: сотрудника по правовым вопросам и помощника. Это позволит повысить эффективность и работоспособность Трибунала, а также эффективность системы отправления правосудия.

2. Промежуточные ходатайства

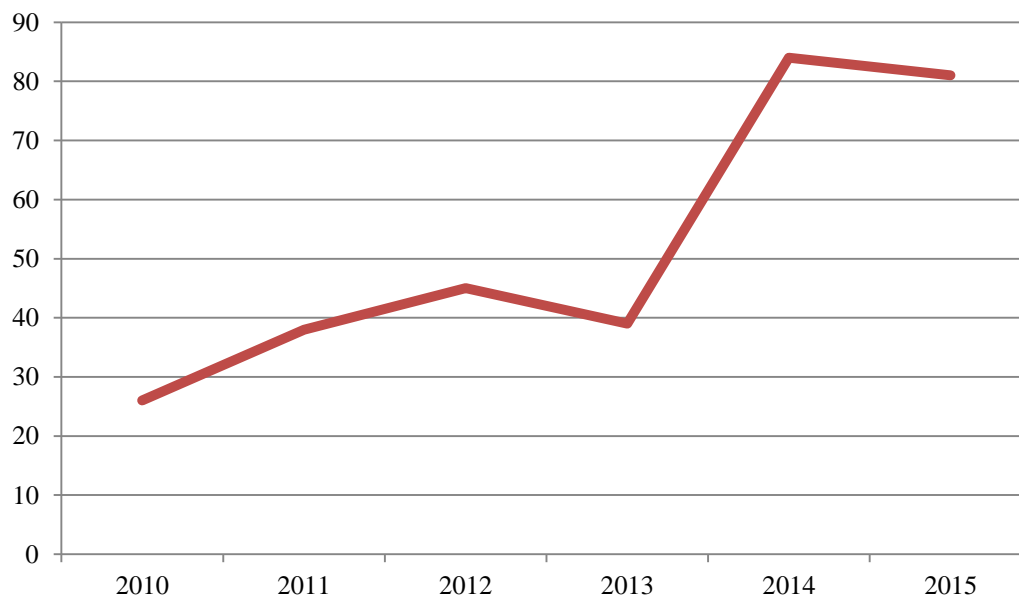
6. Апелляционный трибунал принимает к рассмотрению все ходатайства, поданные сторонами, и выносит по ним решения. Хотя многие из этих ходатайств поступают, когда Апелляционный трибунал не проводит сессии, они нередко требуют срочного внимания судей и незамедлительного вынесения судебного решения.

7. В этой связи в июле 2010 года судьи Апелляционного трибунала создали специальную систему «дежурных судей» для рассмотрения промежуточных ходатайств и других судебно-правовых вопросов в период между ежегодными сессиями. В рамках этой системы судьи по очереди на ежемесячной основе выполняли судебные функции, определенные Председателем, в период между сессиями. Система «дежурных судей» была создана исключительно по инициативе самих судей и состояла в том, что они работали в свое свободное время, чтобы своевременно обработать ходатайства сторон.

8. Эта система «дежурных судей» сыграла ключевую роль в своевременном продвижении дел на различных этапах разбирательства и в предупреждении возможных нарушений надлежащих правовых процедур. Однако с момента создания системы по настоящее время объем работы, которую необходимо выполнять судьям в период между сессиями, значительно возрос.

9. С течением времени число ходатайств продолжало расти. Секретариат Апелляционного трибунала получил 84 ходатайства в 2014 году и 81 ходатайство в 2015 году.

Диаграмма III
**Промежуточные ходатайства, поступившие в Апелляционный трибунал
Организации Объединенных Наций в период 2010–2015 годов**



10. Это резкое увеличение числа ходатайств, о котором свидетельствует диаграмма III выше, создало такую непомерную нагрузку на судей, которые тратили на это дополнительное время, помимо времени, необходимого для рассмотрения апелляций, принятых к слушанию, и принятия решений по ним, что эта система не могла продолжать существовать, особенно в отсутствие какого-либо вознаграждения. Поэтому система «дежурных судей» перестала функционировать в 2014 году.

11. В настоящее время ходатайства рассматриваются Председателем Трибунала, который не может принимать решения по всем ходатайствам уже из-за их большого числа. В результате этого Председатель принимает решения по ходатайствам, которые требуют незамедлительного рассмотрения, и откладывает рассмотрение всех других ходатайств до следующей сессии Апелляционного трибунала. Очевидным следствием этого изменения будет накопление нерассмотренных дел с течением времени, поскольку просто невозможно принять решения по всем остальным ходатайствам и всем назначенным к слушаниям апелляциям в течение двухнедельной сессии три раза в год.

12. Пункт 1 статьи 2 Регламента Апелляционного трибунала (Регламент) предусматривает, в частности, что «Председатель руководит работой Апелляционного трибунала и его Секретариата». Кроме того, пункт 5 статьи 8 Регламента предусматривает, что «Председатель может поручить Секретарю информировать апеллянта о том, что его апелляция не может быть принята к производству, поскольку не является, в зависимости от случая, апелляцией на решение Трибунала по спорам либо апелляцией на решение Постоянного комитета, действующего от имени Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций».

13. Председателю трудно руководить работой Секретариата во время своего отсутствия в Нью-Йорке в период между сессиями. В соответствии с действующими процедурами персонал Секретариата должен регулярно консультироваться с Председателем по вопросам, касающимся апелляций и ходатайств, и по другим юридическим вопросам.

Вопросы для рассмотрения Генеральной Ассамблеей

14. В связи с этим Апелляционный трибунал убедительно просит Генеральную Ассамблею рассмотреть и определить следующее:

а) следует ли заменить систему выплаты компенсации судьям по принципу «оплаты за вынесенное решение» на фиксированную дневную ставку или оклад для вознаграждения судей за рассмотрение ходатайств и принятие решений по ним в межсессионный период и за урегулирование нормативных и административных вопросов; или

б) следует ли выплачивать финансовое вознаграждение Председателю за рассмотрение промежуточных ходатайств и принятие решений по ним;

в) необходимо ли Председателю периодически бывать в Нью-Йорке (в межсессионный период) для решения судебно-правовых вопросов, которые ежедневно возникают в Секретариате;

г) каков наилучший образ действий в отношении промежуточных ходатайств, которые поступают, когда Трибунал не проводит сессии.

15. В краткосрочном плане мы хотели бы предложить восстановить систему «дежурных судей» с выплатой судьям вознаграждения за время, затраченное на рассмотрение промежуточных ходатайств, принятие решений по ним и урегулирование других судебно-правовых вопросов.

Приложение V

Меморандум Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций

Меморандум судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций о системных вопросах

Введение

1. В дополнение к своему предыдущему меморандуму о системных вопросах в системе отправления правосудия Организации Объединенных Наций, представленному Генеральной Ассамблее в 2015 году (A/70/188, приложение III), судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций (далее — «судьи») представляют настоящий меморандум, в котором они с почтением выражают Генеральной Ассамблее свои мнения в отношении тех же вопросов по итогам семи лет работы Трибунала.

2. С 16 по 20 мая 2016 года судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций провели свое десятое пленарное заседание в Найроби. В преддверии первой крупной смены судей в Организации Объединенных Наций в июле 2016 года, когда уйдут трое судей Трибунала по спорам, которые исполняли свои полномочия с 2009 года, и им на смену придут трое новых судей, на пленарных заседаниях основное внимание было уделено рассмотрению неутвержденных возможных поправок к Регламенту Трибунала и/или его Практических директив, текущих вопросов и трудностей, таких как перераспределение рабочей нагрузки и ведение дел, а также вопросов, касающихся доказательств и слушаний. Судьи Трибунала по спорам также обменялись мнениями в отношении доклада Группы для проведения промежуточной независимой оценки (A/71/62) и еще не доработанного кодекса поведения для специалистов-практиков.

Стабильность работы Трибунала

Число постоянных судей в каждом месте службы

3. Судьи вновь заявляют, что по итогам семи лет работы потребность в двух занятых полный рабочий день судьях в каждом месте службы является неоспоримой. Статистические данные о работе Трибунала по-прежнему показывают, что для своевременного выполнения им объема работы требуется назначить двух работающих в полном режиме судей в каждом из мест службы Трибунала. В 2015 году число переданных в Трибунал дел составило 438 (на 27 дел больше, чем в 2014 году). Судьи повторяют, что, хотя они продолжают принимать все надлежащие меры по ускорению рассмотрения дел, включая активное досудебное ведение дел, быстрое выявление неприемлемых дел и дел, которые явно не могут быть приняты к производству, и судебное вмешательство с целью урегулирования, количество дел, передаваемых в суд каждый год, остается высоким и не может быть обработано без помощи двух работающих в полном режиме судей в каждом из мест службы. В этой связи судьи с удовлетворением отмечают решение Генеральной Ассамблеи о продлении срока полномочий

трех судей ad litem до 2016 года. Еще важнее то, что судьи со всем уважением высказывают мнение о том, что в соответствии с пунктом 9 своей резолюции 70/112 Генеральная Ассамблея теперь может принять решение о преобразовании должностей судей ad litem в штатные должности и рассмотреть критерии соответствия требованиям для занятия этих должностей судей, которые уже были избраны на должности судей ad litem в Трибунал по спорам. Судей, занятых неполный рабочий день, которые удовлетворяют критериям для занятия должностей с полной занятостью, направляют в секретариаты, в которых скопилось наибольшее число дел, и этих судей следует оставить для сохранения статуса-кво, с тем чтобы обеспечить максимальную эффективность работы Трибунала по спорам, которой он отличался с момента своего создания.

4. Судьи Трибунала обоснованно считают, что, если Генеральная Ассамблея на семьдесят первой сессии не примет решения о преобразовании должностей ad litem в постоянные должности, Ассамблее следует положительно рассмотреть вопрос о сохранении системы судей ad litem путем продления договоров с судьями ad litem и вспомогательным персоналом по крайней мере до 31 декабря 2017 года.

Настоятельная необходимость самостоятельного принятия решений Трибуналом и обеспечения его независимости

Промежуточная независимая оценка формальной системы отправления правосудия

5. Трибунал по спорам с удовлетворением отмечает, что в октябре 2015 года Группа для проведения промежуточной независимой оценки завершила обзор системы отправления правосудия и подготовку доклада по этому вопросу. Судьи с интересом ожидают обсуждения этого доклада в Генеральной Ассамблее на ее семьдесят первой сессии и готовы и далее вносить представления или давать разъяснения.

6. Вместе с тем судьи по-прежнему волнует ряд вопросов, затрагивающих самостоятельность и независимость Трибунала по спорам, справедливый характер проводимых им разбирательств и общую эффективность обработки постоянно растущего числа дел. Судьи убедительно просят Генеральную Ассамблею рассмотреть вопросы, освещенные ниже, и соответствующие постулаты.

Независимость Трибунала по спорам

7. Судьи напоминают о том, что в пунктах 36 и 37 своей резолюции 69/203 Генеральная Ассамблея вновь подтвердила, что Трибунал по спорам и Апелляционный трибунал не должны иметь никаких полномочий помимо тех, которые предусмотрены в их статутах, и что трибуналы должны применять общие принципы права и Устав Организации Объединенных Наций в контексте их статутов и соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и утверждаемых ею положений, правил и административных нормативных документов и согласно им.

8. Судьи понимают, что регламенты не наделяют их мандатом, подобным мандату конституционного суда, обладающего полномочиями отменять нормативные акты, которые не соответствуют законам более высокого уровня, и со-

гласны с этим. Вместе с тем они вновь отмечают, что Устав Организации Объединенных Наций является высшим документом в иерархии системы внутреннего правосудия. В преамбуле Устава вновь утверждается вера в основные права человека и выражается решимость создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязанностям, вытекающим из договоров и других источников международного права. Судьи вновь заявляют, что основная функция независимых судебных органов заключается в применении и толковании правовых положений, ранее принятых директивным органом, в контексте системы внутреннего правосудия, в соответствии с международным правом и принципами верховенства права, как ясно указано Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/253. Как отметил Генеральный секретарь в 2007 году, персонал Организации Объединенных Наций имеет право на такую систему правосудия, которая полностью отвечает применимым международным стандартам в области прав человека^a.

9. Важно вновь заявить о том, что для поддержания независимости судебной системы необходимо отвергать любые попытки оказать влияние на судебную деятельность, откуда бы они ни исходили. Независимость судебной системы заключается также в том, чтобы проводить независимый обзор своих процедур для обеспечения справедливого и эффективного выполнения своих задач. Судьи проводят обзор своих процедур на регулярной основе во время пленарных заседаний, с тем чтобы обеспечить справедливое и оперативное рассмотрение дел. Как указывалось выше, недавно судьи пересмотрели свои процедуры, касающиеся ведения дел, доказательств и слушаний, и пришли к выводу о том, что система ведения дел способствует повышению эффективности рассмотрения дел, что во многих случаях приводит к передаче споров на урегулирование в рамках процедуры посредничества.

Административная и финансовая независимость

10. Судьи также напоминают о доктрине разделения полномочий, согласно которой судебная система является отдельной ветвью власти, свободной от вмешательства со стороны исполнительной или законодательной власти, и согласно которой полномочия каждого органа четко разграничены. В противном случае под угрозой оказываются независимость любого судебного органа и замысел Генеральной Ассамблеи при создании новой системы отправления правосудия.

11. Ситуация, когда администрация определяет объем бюджетных ассигнований, предназначенных Трибуналу по спорам, и порядок их расходования, может породить конфликт интересов. В соответствии с доктриной разделения полномочий Трибуналу по спорам необходима полная административная и финансовая независимость от Управления по вопросам отправления правосудия, возглавляемого Директором-исполнителем. Функциональная независимость,

^a «На Организации Объединенных Наций как организации, занимающейся установлением норм и стандартов и выступающей за верховенство права, лежит особая ответственность за обеспечение своих сотрудников оперативной, эффективной и справедливой системой отправления правосудия. Поэтому она должна следовать своим собственным высоким принципам в вопросах обращения со своим собственным персоналом и управления им. Генеральный секретарь полагает, что персонал имеет право на такую систему правосудия, которая полностью отвечает применимым международным стандартам в области прав человека», A/61/758, пункт 5 (b).

краеугольный камень независимости судебных органов, должна быть гарантирована путем обеспечения того, чтобы Трибунал не воспринимался как орган, выступающий на стороне представителей исполнительных или директивных органов либо одной из сторон. Канцелярия Директора-исполнителя, функции которой включают поддержку трибуналов и надзор за Отделом юридической помощи персоналу, также исполняет координационные и председательские функции в целевой группе по подготовке годового доклада Генерального секретаря об отправлении правосудия. Судьи понимают, что вопрос финансовой независимости всегда сложный для суда. Однако судьи должны иметь право голоса при определении порядка выделения средств на проведение пленарных заседаний, профессиональной подготовки, конференций, библиотечной и исследовательской работы, поездок и любые другие цели, связанные с надлежащим и эффективным выполнением Трибуналом своих функций. Было бы желательно, чтобы Генеральная Ассамблея и судьи создали совместный совет, который бы установил и определил руководящие принципы такой финансовой независимости.

12. Судьи вновь принимают к сведению положения пункта 27 резолюции 69/203, в котором Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить информацию о практике инициативного ведения дел судьями Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в области содействия разрешению споров и их успешного урегулирования в рамках формальной системы отправления правосудия, и принимают к сведению положения пункта 29 резолюции 70/112, в котором Ассамблея с озабоченностью отметила увеличение числа дел и рекомендовала продолжать прилагать усилия для эффективного и результативного их рассмотрения, включая инициативное ведение дел. Судьи вновь заявляют о своей убежденности в абсолютной неуместности представления информации о судебной практике судей ответчиком в Трибунале; только сами судьи могут надлежащим образом комментировать вопросы, находящиеся в рамках их исключительной компетенции и в сфере их знаний.

Порядок подотчетности

13. В пункте 42 резолюции 70/112 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что Совет по внутреннему правосудию может содействовать обеспечению независимости, профессионализма и подотчетности в рамках системы отправления правосудия, и просила Генерального секретаря поручить Совету включать мнения как Трибунала по спорам, так и Апелляционного трибунала в свои доклады

14. Судьи по-прежнему обеспокоены тем, что Генеральная Ассамблея просит Генерального секретаря — ответчика в Трибунале — представлять доклады о деятельности Трибунала по спорам. Это, при всем уважении, серьезно противоречит доктрине разделения полномочий и должно в определенной степени смущать ответчика. Сторона процесса в Трибунале не должна представлять доклады о каких-либо действиях Трибунала или принимаемых им мерах. Существует совершенно очевидный риск возникновения конфликта интересов и угрозы для независимости. Такие доклады могут быть предвзятыми и могут приводить к тому, что сторона, которой представляются эти доклады, может в своих действиях отдать предпочтение стороне, представившей доклад, в то время как непредвзятый доклад должен быть объективным и сбалансированным. Подготовка доклада одной из сторон может привести к несправедливости

и тому, что вся система перестанет быть независимой и справедливой. Генеральный секретарь, будучи стороной разбирательства в Трибунале, как и заявители, не может надлежащим образом комментировать вопросы правосудия.

15. Для обеспечения беспристрастности и независимости судебных органов, а также положения судей в иерархии Организации Объединенных Наций необходимо, чтобы Трибунал имел прямой выход на Генеральную Ассамблею вместо того, чтобы передавать все мнения и просьбы судей, особенно относящиеся к судебной практике и рассмотрению дел, через доклад, который готовит и представляет Канцелярия Генерального секретаря, и/или доклад, который готовит Совет по внутреннему правосудию.

16. Судьи еще раз заявляют, что с учетом роли Совета по внутреннему правосудию в качестве органа, на который Генеральной Ассамблеей возложена ответственность за общий надзор и отчетность в области эффективности всей системы внутреннего правосудия, порядок подотчетности только одного из компонентов системы, предусматривающий обращение к Генеральной Ассамблее через Совет, представляется неправильным. Судьи также еще раз подчеркивают, что прямая подотчетность уже установлена для других трибуналов Организации Объединенных Наций и для неформальной части системы отправления правосудия, — это подотчетность через Канцелярию Омбудсмена.

Доступ к правосудию для судей

17. После семи лет существования новой системы отправления правосудия судьи по-прежнему не имеют возможности прибегнуть к какому-либо механизму для обжалования решений, касающихся их условий службы и договорных прав, которые принимает администрация, сама по себе подпадающая под юрисдикцию этих трибуналов. В 2015 году у двоих судей возникли разногласия с администрацией, а в 2016 году вновь избранные судьи Трибунала по спорам оказались в неловком положении с профессиональной точки зрения, когда администрация потребовала от них подписать «письма о назначении», содержащие положения, несовместимые с выполнением функций судей Трибунала по спорам и условиями службы, утвержденными Генеральной Ассамблеей.

18. Поскольку переговоры между судьями и администрацией неизбежно рассматриваются как политические и как подрывающие представление о судебной независимости, судьи вновь заявляют, что, по их мнению, отсутствие применимого к ним механизма разрешения споров наносит ущерб независимости судебных органов и Организации в целом. Для обеспечения соблюдения принципа, установленного в пункте 11 Основных принципов независимости судебных органов (одобренных Генеральной Ассамблеей в 1985 году), судьи просят Генеральную Ассамблею рассмотреть вопрос о создании механизма, который позволит им озвучивать вопросы, вызывающие у них озабоченность, и решать их.

Эффективность системы отправления правосудия

Инициативное ведение дел

19. Судьи с удовлетворением отмечают, что инициативное ведение дел дает новой системе отправления правосудия значительные преимущества, хотя даже

по истечении семи лет после внедрения новой системы бывает, что заявления все еще не содержат надлежащих доказательств, в них не указываются точные юридические основания и ссылки на подтверждающие источники права и к ним прилагаются объемные и ненужные документы. Инициативное ведение дел позволяет судьям направлять стороны в процессе поиска, предоставления и получения заявлений о допустимости и оспаривании фактов, документов и других доказательств, а также подготовки дел к разрешению посредством рассмотрения документов или в формате слушания. Такое ведение дел также дало представляющим себя самостоятельно заявителям, которые в 2015 году составили немногим более 50 процентов всех заявителей, возможность напрямую ознакомиться с работой Трибунала по спорам, а также конструктивно подойти к возможности посредничества после прямого обсуждения с самим судьей, который дает ясные указания относительно применимых правовых принципов и характера доказательств, необходимых для обоснования утверждений заявителей.

20. Инициативное ведение дел судьями Трибунала по спорам также привело к отзыву ряда дел, в связи с чем отпала необходимость в принятии мотивированного судебного решения^b. Благодаря эффективному ведению дел были сэкономлены ресурсы, поскольку дела были лучше подготовлены к слушанию, хотя урегулирование не было достигнуто во всех случаях. Благодаря инициативному ведению дел удалось также изменить трудовую этику, тем самым приблизив достижение одной из общих целей системы оправления правосудия, а именно — сохранение гармоничной рабочей среды как для персонала, так и для руководителей.

21. Наконец, судьи отмечают факт увеличения числа слушаний, проведение которых стало нормой, и то, что обсуждение, как правило, ведется только в письменном виде с общего согласия сторон или при наличии совместной просьбы сторон или в том случае, когда, например, неприемлемость заявления к производству не подлежит никакому сомнению.

Транспарентность системы отправления правосудия

Зал судебных заседаний и доступ общественности

22. Судьи с удовлетворением отмечают пункт 26 резолюции 70/112, в котором Генеральная Ассамблея вновь подтвердила необходимость обеспечения наличия в распоряжении Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала полностью готовых для использования залов судебных заседаний, и приветствуют включение Ассамблеей требования в отношении надлежащих информационно-технических средств. Судьи с удовлетворением сообщают, что Трибунал по спорам имеет хорошие залы судебных заседаний во всех своих трех отделениях и что постоянно ведется работа по оснащению каждого из них необходимой информационной техникой и по ее модернизации.

^b В 2015 году 62 процента дел, отозванных из Трибунала по спорам, были отозваны благодаря инициативному ведению дел.

Механизм подачи жалоб

23. Судьи отмечают, что Генеральная Ассамблея одобрила механизм для рассмотрения возможных проступков судей (пункт 40 ее резолюции 70/112).

Выделение достаточных ресурсов

24. Семилетний опыт Трибунала по спорам показывает, что, хотя заслуживают высокой оценки успехи, достигнутые после внедрения данной системы отправления правосудия в деле рассмотрения накопившихся старых дел и разрешения новых дел, по-прежнему недооцениваются фактические расходы на деятельность Трибунала и Управления по вопросам отправления правосудия. Ограниченных ресурсов до сих пор не хватает для оказания должной административной и технической поддержки, что по-прежнему угрожает нормальному функционированию и независимости системы правосудия, о чем говорится ниже.

25. Судьи со всем уважением отмечают, что декларируемая стратегическая цель децентрализации не достигнута, поскольку возможности проведения слушаний в других местах службы, помимо Нью-Йорка, Найроби и Женевы, в настоящее время ограничиваются нехваткой прямого бюджетного финансирования. Вершить правосудие необходимо как можно ближе к тому месту, где возникли проблемы.

Средства на командировки и обучение

26. Поразительно мало внимания уделяется секретарям Трибунала, у которых было еще больше трудностей, чем у судей, поскольку за последние семь лет выделялись очень ограниченные средства на поездки для участия в ежегодных совещаниях сотрудников секретариатов, расположенных в трех местах службы. В этот период опять было обычно трудно, а подчас невозможно надлежащим образом обеспечить согласование и стандартизацию методов работы секретариатов, а эти усилия напрямую связаны с эффективностью и доступом к правосудию. Несмотря на эти трудности, в декабре 2015 года в Женеве было проведено совещание сотрудников секретариатов. Благодаря этому совещанию окрепли связи между сотрудниками секретариатов и повысился уровень стандартизации. Но это лишь начало; проведение таких совещаний должно стать постоянной практикой, и на эти цели надо выделять необходимые средства. Для создания профессиональной и адекватно финансируемой системы правосудия надо также постоянно вести работу по обучению и повышению квалификации всех сотрудников, занятых в новой системе правосудия. Для непрерывного обучения судебных работников необходимо, чтобы персонал секретариатов участвовал в конференциях по повышению квалификации и обмену информацией совместно с персоналом секретариатов других международных или региональных трибуналов. Для этого также надо выделить необходимые средства.

Стенограммы заседаний

27. Судьи вновь заявляют, что для обеспечения транспарентности профессиональной и авторитетной системы правосудия необходимы высококачественные и достоверные протоколы судопроизводства. Хотя важность составления точных стенограмм судебных заседаний признается, судьи по-прежнему отме-

чают, что на эти цели выделяются лишь минимальные средства, вследствие чего не ведется систематического составления стенограмм заседаний, на которых заслушивается существо дела. Такие стенограммы играют важную роль в случае подачи апелляций, особенно по делам со сложными или многочисленными фактологическими заключениями. Судьи вновь заявляют о необходимости выделения достаточных средств на систематическое и профессиональное составление стенограмм судебных заседаний во всех местах службы Трибунала по спорам.

Информационно-коммуникационные технологии

28. В пункте 4 резолюции 70/112 Генеральная Ассамблея подчеркнула важность обеспечения всем сотрудникам доступа к системе правосудия, независимо от места их службы. Система ведения дел в Трибунале по спорам дает возможность сотрудникам, дела которых рассматриваются в Трибунале, получать доступ к этим делам в любое время и с любого компьютера. Некоторые лица, покинувшие Организацию, и стороны дела, представляющие сами себя, все еще испытывают сложности при получении доступа к системе ведения дел и ее использовании. В этой связи судьям дали понять, что сейчас идет работа по внедрению новой платформы к концу 2017 года.

29. Судьи напоминают о том, что Генеральная Ассамблея в пункте 34 своей резолюции 69/203 подчеркнула важность распространения информации о практике трибуналов, в том числе через усовершенствованную информационно-поисковую систему. Насколько известно судьям, существующая сетевая информационно-поисковая система для получения и изучения решений и постановлений Трибунала по спорам была неоднократно усовершенствована, и после очередной модернизации эта система будет соответствовать надлежащим стандартам правоправедения.

30. Судьи просят продолжать выделять достаточные средства Управлению по вопросам отправления правосудия для модернизации его системы обработки судебной документации и онлайн-информационно-поисковой системы, чтобы содействовать распространению информации о судебной практике новой профессиональной системы внутреннего правосудия.

Справедливость судебного разбирательства

Право на эффективные средства правовой защиты — присуждение компенсации и постановления об отмене оспариваемого административного решения или реального исполнения

31. Судьи отмечают, что подпункт (а) пункта 5 статьи 10 Статута Трибунала по спорам предусматривает, что в тех случаях, когда Трибунал по спорам принимает постановление об отмене оспариваемого административного решения или реального исполнения, он должен также определить сумму компенсации, которую администрация может выплатить в качестве альтернативы в тех случаях, когда решение касается назначения, повышения по службе или увольнения.

32. Судьи озабочены тем, что в случае установления факта незаконного увольнения ответчик, по-видимому, всегда предпочитает выплатить компенса-

цию, хотя уволенный сотрудник, возможно, не совершил никакого проступка. В этой статье ничего не говорится о том, что при принятии такого решения надо учитывать эти соображения. Это может привести к явной несправедливости по отношению к ни в чем не повинным сотрудникам в случае отсутствия надлежащего и всестороннего рассмотрения решения не отменять оспариваемое административное решение или реальное исполнение.

Представители заявителей

33. Трибунал по спорам приветствует усилия по расширению правовой помощи сотрудникам, намеревающимся обратиться в этот Трибунал. Судьи вновь отмечают, что опыт семилетнего существования данной системы правосудия по-прежнему показывает, что, поскольку значительное число заявителей никем не представлено, это уменьшает способность Трибунала уделять должное внимание тому, как он ведет делопроизводство. Такие заявители часто не понимают порядок судопроизводства и часто подают многочисленные ненужные документы и материалы, заваливают секретариаты излишними и неуместными обращениями и вопросами, в целом замедляют делопроизводство и вызывают задержки разбирательства, вследствие чего растут расходы Трибунала.

34. Право иметь своего представителя является одним из основных элементов новой системы правосудия. Оно гарантировано во Всеобщей декларации прав человека и закреплено в принципе равноправия сторон. Необходимость надлежащего юридического представительства всех сторон, в том числе заявителей, в Трибунале по спорам была признана Генеральной Ассамблеей в качестве одного из требований к Организации Объединенных Наций как образцовому работодателю и является одним из ключевых вопросов, требующих регулярного отслеживания.

35. Как и Генеральная Ассамблея, судьи признают чрезвычайно позитивный вклад Отдела юридической помощи персоналу в функционирование системы правосудия (пункт 24 резолюции 70/112).

36. Судьи с озабоченностью отмечают значительный период времени, в течение которого остается незаполненной вакантная должность руководителя Отдела. Судьи привлекают внимание Генеральной Ассамблеи к важному соображению о том, что местонахождение сотрудников по правовым вопросам Отдела юридической помощи персоналу можно было бы пересмотреть, чтобы обеспечить в полной мере децентрализованное представительство.

37. Судьи также с признательностью отмечают помощь, которую они получают от адвокатов ответчика и из Отдела юридической помощи персоналу, и констатируют, что в ряде случаев ответчик проявил себя как образцовая сторона в судебном процессе, надлежащим образом раскрывая информацию как заявителям, так и Трибуналу.

Статус судей

38. Судьи принимают к сведению пункт 38 резолюции 70/112, в котором Генеральная Ассамблея одобрила согласование положений о привилегиях и иммунитетах судей Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала и постановила в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объеди-

ненных Наций считать этих судей должностными лицами, не являющимися должностными лицами Секретариата Организации Объединенных Наций.

39. Судьи вновь отмечают, что в соответствии с доктриной разделения полномочий и независимости судебных органов они не являются сотрудниками, международными гражданскими служащими или должностными лицами Организации. Судебный орган является отдельной независимой структурой, свободной от вмешательства со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти, и должен независимо решать финансовые, административные и дисциплинарные вопросы. Поскольку основной задачей судей является рассмотрение вопросов, касающихся решений, принятых или одобренных на высоком уровне в соответствующем департаменте или управлении, в том числе на уровне помощника или заместителя Генерального секретаря, важно, чтобы судьи имели надлежащий ранг, отражающий их выслугу лет и статус и соответствующий их уровню принятия решений.

40. Невозможно переоценить тот факт, что принятие судьями постановлений, имеющих долгосрочные последствия как для персонала, так и для администрации, также приводило к уточнению, пересмотру и принятию новых административных инструкций, руководящих принципов и методов работы, что способствовало установлению и развитию гармоничных и конструктивных рабочих отношений в Организации Объединенных Наций в целом.

41. Нынешний уровень Д-2, ступень IV, должностей судей Трибунала по спорам не только совершенно не соответствует статусу других международных судей самой системы Организации Объединенных Наций, которые имеют ранг заместителя Генерального секретаря, но и также необоснованно ниже уровня соответствующих должностей в администрации. Омбудсмен Организации Объединенных Наций, который действует в рамках неформальной системы внутреннего правосудия, имеет ранг помощника Генерального секретаря. Следует отметить, что дела, рассматриваемые в рамках процедуры посредничества, передаются в Канцелярию Омбудсмана Организации Объединенных Наций для неформального урегулирования, поэтому ненормально, что судьи не имеют по крайней мере такого же статуса, как лицо, которому они передают дела. Это положение подкрепляется и тем фактом, что судьи уполномочены обеспечивать выполнение договоренностей, достигнутых в ходе посредничества.

42. Но самое главное заключается в том, что статус и льготы судей Организации Объединенных Наций не должны быть увязаны с каким-либо статусом персонала Организации Объединенных Наций. Они должны иметь отдельный, особый статус судей, отражающий их полную независимость от администрации, действия которой они неизбежно рассматривают. Пока же администрация в одностороннем порядке толкует резолюцию Генеральной Ассамблеи об установлении размера вознаграждения судей Трибунала по спорам на уровне Д-2, что привело к непоследовательному и выборочному применению положений о правах на получение льгот по прихоти ответчика, который главным образом вводит финансовые ограничения и сборы, связанные со статусом персонала, такие как налогообложение персонала, но в то же время отказывает в предоставлении льгот, которыми пользуется персонал, таких как повышение по ступеням. Недавно администрация даже приступила к сокращению вознаграждения судей Трибунала по спорам в предстоящие годы, что идет вразрез с установленными международными принципами деятельности судебных органов.

Кроме того, условия, предоставляемые судьям Трибунала по спорам, абсолютно несопоставимы с условиями, предоставляемыми судьям в большинстве государств-членов.

43. Указывая на неуместность такого одностороннего толкования резолюции Генеральной Ассамблеи администрацией, необходимо подчеркнуть, что, в отличие от персонала, судьи Трибунала по спорам после работы в нем не имеют возможностей для карьерного роста; напротив, варианты повышения или непрерывности службы в Статуте Трибунала по спорам прямо исключаются. Более того, отметив непоследовательный подход к статусу судей, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности увязки такого статуса со статусом сотрудника в рамках режима труда, поскольку это вполне может привести к тому, что судьи должны будут заявить самоотвод по делам, связанным с рассмотрением статуса, пособий и льгот, как и в случае увязки их статуса с уровнем Д-2 или любым другим статусом сотрудника. Это особенно важно в нынешних условиях, когда Организация внедряет новый пакет вознаграждения для сотрудников, набираемых на международной основе, что может привести к поступлению новых дел в Трибунал по спорам.

44. Чтобы сохранить и обеспечить на практике независимость судебных органов Организации Объединенных Наций, следует рассмотреть вопрос об официальном исключении судей из режима, применимого к персоналу Организации Объединенных Наций. Судьи не являются ни сотрудниками, ни международными гражданскими служащими. Судьи должны быть независимыми и должны считаться отстоящими совершенно отделено от сообщества международных гражданских служащих. Льготы судей должны быть особо оговорены и установлены Генеральной Ассамблеей, с тем чтобы на эти льготы не влияли административные нормативные документы, которые составляются ответчиком и толкуются его персоналом, поскольку такой порядок несовместим с независимостью судебной системы и тем более неприемлем с учетом того, что судьи не могут обратиться в Трибунал. Судьи с почтением отмечают, что, поскольку судей Трибунала по спорам очень мало, обеспечение их надлежащего статуса и независимости не станет для Организации непосильным бременем.

Прочие вопросы, касающиеся эффективности

Поправки, вносимые в нормативные положения

45. Судьи с почтением отмечают, что Генеральная Ассамблея при принятии предложений о внесении поправок в Статут Трибунала по спорам, как представляется, опирается на предложения, сделанные без выяснения мнений судей Трибунала по спорам. Как представляется, цели нормотворческого процесса по вопросам, затрагивающим процедуры Трибунала по спорам, в том числе решения о том, как лучше обеспечить справедливость и эффективность: путем введения новых нормативных положений или путем вынесения судебных решений, лучше всего можно достичь, если судьям Трибунала по спорам будет разрешено давать обоснование каждой предлагаемой поправки с опорой на имеющиеся знания.

46. Примером ненужного установления новой нормы, вносящей путаницу и, возможно, приводящей к увеличению расходов, является пункт 38 резолюции 69/203, в котором Генеральная Ассамблея внесла поправку в пункт 5 ста-

тьи 10 Статута Трибунала по спорам, предусматривающую, что компенсация может быть присуждена только в случае «подтвержденного доказательствами вреда». Судьи, пользуясь этой возможностью, хотели бы сообщить Генеральной Ассамблее о том, что в принципе все решения о присуждении компенсации принимаются после установления факта причинения ущерба. Вместе с тем именно Трибунал определяет, на каком основании было бы легитимно принять такое решение, в том числе на основе общеизвестных фактов и здравого смысла, для чего не требуются отдельные доказательства в техническом смысле этого слова. Требование о наличии «доказательств» может иметь негативные последствия на практике в том плане, что оно не позволит судьям установить факт причинения ущерба исходя из здравого смысла, и судопроизводство может неизбежно осложниться заслушиванием дополнительных свидетелей, в то время как расходы, касающиеся медицинского освидетельствования, медицинских справок и отпуска по болезни, взятого в связи с заявленным моральным ущербом, лягут бременем на Организацию. С учетом того, что судьи хорошо знают применяемые процедуры и возможные последствия любых изменений нормативных положений, для обеспечения обоснованности установления новой нормы крайне важно консультироваться с судьями по поводу любой соответствующей инициативы процедурного характера, связанной с введением новых норм.

Вступление поправок в силу

47. Судьи также с почтением отмечают, что Генеральная Ассамблея не сформулировала официальных положений об опубликовании и установлении даты вступления в силу поправок, вносимых в статуты Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала. Можно сказать, что такие поправки вступают в силу с момента их принятия, однако в случаях, когда нет возможности легко получить доступ к опубликованной поправке, это может создать проблемы для всех, кого эти поправки затрагивают. В целях обеспечения определенности и доступа для всех сторон судьи убедительно просят разъяснить этот вопрос.

Качество подготовки административных нормативных документов

48. Судьи озабочены тем, что качество подготовки административных нормативных документов зачастую ниже, чем следовало бы ожидать. Это приводит к снижению эффективности работы администрации, порождает споры и увеличивает сроки, сложность и стоимость процесса правосудия. Трибунал по спорам выявлял случаи, когда полностью отсутствовали процедуры осуществления административных нормативных документов, не было предусмотрено никаких процедур перехода от старых нормативных документов к новым, одни нормативные документы противоречили другим, и они не были систематизированы.

Качество первоначальных расследований и установления фактов по дисциплинарным вопросам

49. Судьи отмечают, что качество первоначальных расследований/установления фактов по дисциплинарным вопросам зачастую очень низкое и не соответствует передовой практике. Изучение этого вопроса показывает, что этот процесс дорогостоящий. Ненадлежащее проведение расследования в связи с жалобами сотрудников несправедливо по отношению к сотрудникам и столь

же несправедливо по отношению к тем лицам, которые являются ответчиками в рамках таких расследований. Можно предполагать, что расходы администрации будут весьма значительными. Насколько известно судьям, лица, проводящие расследования, как правило, проходят подготовку только три дня и должны проводить расследования в дополнение к выполнению своих обычных обязанностей, что приводит к задержкам с завершением расследований.

Задержки в работе Группы управленческой оценки

50. Очевидно, что часто с проведением управленческой оценки возникают задержки и в установленный срок она не проводится. Это негативно сказывается на работе всей системы. Кроме того, судьи озабочены случаями, когда Группа управленческой оценки не предоставляет заявителю никакого ответа по рассматриваемым им вопросам.

Защита информаторов

51. Ряд дел, рассмотренных в течение последних семи лет, но особенно в 2015 году, говорит о том, что положения о защите информаторов, похоже, не действуют как надо, что приводит к подаче срочных заявлений о приостановлении осуществления решений и рассмотрения дел по существу. Судьи Трибунала по спорам убедительно просят Генеральную Ассамблею провести обзор таких положений, с тем чтобы они соответствовали декларируемой политике, а также обеспечить их практическое и эффективное применение.

Отсутствие децентрализации в отношении дисциплинарных и некоторых других вопросов

52. Генеральная Ассамблея хотела децентрализовать систему правосудия. К сожалению, очевидно, что работа Трибунала по спорам осложняется централизованным рассмотрением некоторых дел, особенно дел по дисциплинарным вопросам, в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. Разница во времени между тем местом службы, где находится персонал, и Нью-Йорком может негативно сказаться на рассмотрении некоторых дел, например, когда в Бангкоке будет 20 ч. 00 м., а в Нью-Йорке — 09 ч. 00 м., или наоборот, когда в Бангкоке будет 09 ч. 00 м., а в Нью-Йорке — 20 ч. 00 м. В таких условиях практически невозможно рассматривать дела справедливо. Судьи убедительно просят проанализировать вопросы, возникающие в связи с централизованным рассмотрением определенных дел в Центральных учреждениях в Нью-Йорке.

Рассмотрение положений Регламента

53. После семи лет применения Регламента Трибунала по спорам судьи считают, что необходимо проанализировать эффективность применения Регламента для обеспечения максимальной функциональной эффективности и согласования процессов между секретариатами, оказывающими поддержку судьям. Это также улучшит ситуацию с доступом к правосудию. Кроме того, судьи рассмотрят последствия заявления требований *de minimis* и подачи явно необоснованных и сутяжнических апелляций.

