



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 June 2000
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 118 первоначального перечня**

**Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций**

Доклад Объединенной инспекционной группы об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/1).

* Переиздан по техническим причинам.

** A/55/50.

Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций

**Подготовлен
Фати Буайяд-Агой
Омеро Л. Эрнандесом**

Объединенная инспекционная группа



Женева • 2000 год

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		v
Резюме: цель, выводы и рекомендации		vii
I. Введение	1–16	1
II. Внутренние процедуры обжалования в Организации Объединенных Наций: неофициальные процедуры	17–34	4
A. Роль кадровых служб	18–19	4
B. Роль Консультанта персонала	20	4
C. Роль представителей персонала	21	4
D. Группа по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб и другие неофициальные процедуры	22–34	4
III. Внутренние процедуры обжалования в Организации Объединенных Наций: официальные процедуры	35–74	6
A. Внутренние процедуры обжалования в соответствии с Положениями и правилами Организации Объединенных Наций о персонале	35–36	6
B. Административное решение	37–42	6
C. Административный обзор: Группа административного права	43–44	7
D. Консультативно-правовая помощь сотрудникам и представление их интересов: Группа советников по делам дисциплинарного характера и апелляциям	45–47	7
E. Апелляции: Объединенный апелляционный совет	48–49	7
F. Проступки и иное невыполнение профессиональных обязанностей: Объединенный дисциплинарный комитет	50–55	8
G. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и его роль в дисциплинарных делах	56–57	9
H. Высшая инстанция: Административный трибунал Организации Объединенных Наций	58–61	9
I. Международный Суд: его историческая роль в процедурах внутреннего обжалования	62–74	9
IV. Специализированные процедуры в Организации Объединенных Наций	75–76	12
V. Процедуры подачи апелляции в других международных организациях	77–107	13
A. Внутренние процедуры подачи апелляции	77–94	13
i. Международная организация труда (МОТ)	77–80	13
ii. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)	81–84	13

iii.	Международный банк реконструкции и развития (МБРР)	85–91	14
iv.	Международный валютный фонд (МВФ)	92–94	15
V.	Более высокие апелляционные инстанции: административные трибуналы	95–107	15
1.	Организации системы Организации Объединенных Наций	95–101	15
i.	Международная организация труда (МОТ)	95–101	15
2.	Другие международные организации	102–107	16
i.	Организация американских государств (ОАГ)	102–106	16
ii.	Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	107	16
VI.	Реформа системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций: к более рациональной, справедливой и эффективной системе	108–172	17
A.	Административная и структурная реформа: создание управления по вопросам разрешения споров и отправления правосудия	108–113	17
B.	Административный трибунал Организации Объединенных Наций	114–121	17
C.	Объединенный апелляционный совет и Комитет по вопросам профессиональной ответственности	122–135	18
D.	Группа консультантов по дисциплинарным и апелляционным делам	136–147	21
E.	Аппарат омбудсмена	148–150	22
F.	Возможности создания высшей апелляционной инстанции	151–172	23
VII.	Общие вопросы	173–185	26
A.	Полная подотчетность должностных лиц Секретариата	173	26
B.	Четкое изложение положений, правил и других административных инструкций	174–184	26
C.	Доступ сотрудников на местах к средствам правовой защиты: видеоконференции	185	27
	Примечания		28
	Приложение I: Возможности сотрудников, желающих оспорить решения администрации		31
	Приложение II: Статистическая информация о делах, находящихся на рассмотрении Объединенного апелляционного совета (на основе информации, представленной из четырех мест службы)		32
	Приложение III: Компетенция административных трибуналов системы ООН		36

Сокращения

АКК	Административный комитет по координации
АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
АТООН	Административный трибунал Организации Объединенных Наций
АУС	Административно-управленческая служба (Организация Объединенных Наций)
ДУ	Департамент по вопросам управления (Организация Объединенных Наций)
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
МС	Международный Суд
ОАГ	Организация американских государств
ОАС	Объединенный апелляционный совет (Организация Объединенных Наций)
ОДК	Объединенный дисциплинарный комитет (Организация Объединенных Наций)
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УЛР	Управление людских ресурсов (Организация Объединенных Наций)
УПВ	Управление по правовым вопросам (Организация Объединенных Наций)
УСВН	Управление служб внутреннего надзора (Организация Объединенных Наций)
ФАМГС	Федерация ассоциаций международных гражданских служащих
КСМГС	Консультативный совет по международной гражданской службе
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Резюме

Цель

Основной целью настоящего доклада является обзор функционирования системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, начиная с ее правовой основы (Устав Организации Объединенных Наций, Положения и правила о персонале, административные инструкции, процедуры и т.д.) и кончая ее функционированием и результативностью, с охватом различных органов, занимающихся вопросами отправления правосудия. Этот обзор призван помочь выяснить нынешнее положение дел в области отправления правосудия и дать конкретные рекомендации по адаптации этой системы к новым требованиям в области управления. Обзор также послужит прочной основой для обеспечения подотчетности и надзора в Организации Объединенных Наций, дав четкое и транспарентное описание механизма отправления правосудия¹.

В настоящем докладе рассматривается лишь система отправления правосудия Организации Объединенных Наций. Однако в ходе подготовки этого доклада инспектора ознакомились и с другими системами, существующими в организациях, входящих в систему Организации Объединенных Наций. Анализ полученной информации позволил инспекторам сделать вывод о том, что, хотя их нынешний мандат касается лишь одной организации, этот вопрос требует дальнейшего рассмотрения в глобальном общесистемном масштабе, особенно в отношении высших инстанций по рассмотрению апелляций, касающихся решений нижестоящих судебных и полусудебных органов.

Инспектора установили, что в отличие от аналогичных внутренних систем, система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций является медленной, дорогостоящей и громоздкой, а по ряду важных вопросов она показала себя гораздо менее эффективной, чем могла и должна быть.

Система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций предусматривает ряд неофициальных процедур, а также два этапа официальных процедур правовой защиты. На первом этапе задействованы объединенные внутренние органы, функции которых носят лишь консультативный характер; на втором этапе дела рассматриваются

Административным трибуналом, решения которого носят обязательный характер.

Вполне очевидно, что Генеральная Ассамблея, которая утвердила Положения о персонале, регламентирующие отправление правосудия, определила в качестве первого этапа правовой защиты рассмотрение заявлений или претензий сотрудников органом, в состав которого входят их коллеги. Существует много правовых систем, в состав которых входят специализированные органы, рассматривающие направленные им дела с точки зрения какой-либо сплоченной группы. В утвержденных Ассамблеей положениях, безусловно, предусматривалось, что при вынесении решений по делам, касающимся сотрудников, Генеральный секретарь должен консультироваться с персоналом. Однако инспектора отмечают, что довольно большая доля всех рекомендаций этих органов, включая и единодушные рекомендации, отвергается административными органами.

Инспектора выразили надежду на то, что эта тенденция будет остановлена и со временем обращена вспять. Сотрудники, участвующие в работе этих внутренних органов — в качестве их членов или защитников, — тратят на эту деятельность много времени и усилий, причем во многих случаях их личного времени. Этот весьма существенный вклад сотрудников должен дополняться людскими и другими ресурсами самой Организации, которые необходимы для поддержки функционирования этих органов и для

представления в них интересов администрации. Следует лишь сожалеть о том, что в столь многих случаях рекомендации этих органов попросту отвергаются, а рассмотрение ими жалоб и претензий персонала лишь увеличивает на один или два года продолжительность процедуры, после которой дело переходит на второй этап правовой защиты — на рассмотрение Административного трибунала. Недостатки системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций осложняются особым характером международной гражданской службы, которая не подпадает под юрисдикцию ни одной из национальных правовых систем, в связи с чем наиболее динамичные преобразования в сфере трудового законодательства оказываются по существу бесполезными для этой службы. В связи с этим инспектора отмечают, что такие важные международно-правовые документы, как Всеобщая декларация прав человека, Пакты о правах человека и Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятая Международной организацией труда (МОТ) в 1998 году, не нашли своего отражения во внутренних положениях и правилах Организации Объединенных Наций.

В этом вопросе инспектора выделили четыре основные задачи:

- необходимость укрепления неофициальных инстанций, занимающихся примирением, посредничеством и ведением переговоров до перехода к официальным процедурам. В настоящее время для урегулирования споров, как представляется, предпринимаются весьма незначительные усилия до тех пор, пока они не начинают рассматриваться в официальном порядке в рамках деятельности органов, в которые поступают апелляции. В связи с этим предусматривается создание института омбудсмена;
- обеспечение независимости секретариатов Объединенного апелляционного совета (ОАС), Объединенного дисциплинарного комитета (ОДК) и Административного трибунала (АТООН). В настоящее время секретариат ОАС и ОДК структурно входит в состав Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления, а секретариат Административного трибунала — в состав Управления по правовым вопросам.

Создание подразделения, непосредственно подотчетного Административной канцелярии Генерального секретаря и включающего оба секретариата и другие соответствующие подразделения, в значительной степени способствовало бы улучшению репутации внутренней системы отправления правосудия и укреплению доверия к ней;

- создание более высокой инстанции для обжалования решений АТООН, затрагивающих, в частности, Устав и другие конституционные вопросы. Как указывается выше, более подробные рекомендации по этому вопросу могут быть разработаны лишь в контексте общесистемного доклада, подготовленного в консультации со всеми участвующими организациями и при их всестороннем содействии;
- оказание соответствующих юридических консультативных услуг и услуг по представлению интересов сотрудников, которые в этом плане находятся в невыгодном положении по сравнению с администрацией.

В настоящем докладе инспектора затронули и другие важные вопросы, такие, как подотчетность и ответственность управленческого состава и других сотрудников, использование четких и ясных формулировок в административных документах, а также проблему доступа персонала отделений на местах к механизмам обеспечения правовой защиты.

Выводы и рекомендации

Рекомендация 1: Создание Отдела по урегулированию споров и отправлению правосудия

В целях обеспечения большей независимости системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций в рамках Административной канцелярии Генерального секретаря необходимо создать отдел по урегулированию споров и отправлению правосудия. Этот отдел должен включать: подразделения, выполняющие функции омбудсмана; секретариат Административного трибунала; секретариат Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности (созданного взамен Объединенного дисциплинарного комитета); Канцелярию Координатора группы защитников.

Рекомендация 2: Создание института омбудсмана

В целях расширения возможностей системы в плане неофициального примирения, посредничества и проведения переговоров Группу по рассмотрению случаев дискриминационного обращения и других жалоб следует заменить институтом омбудсмана. Этот институт войдет в состав Отдела по урегулированию споров и отправлению правосудия. Функции омбудсмана должен выполнять независимый сотрудник высокого должностного уровня, назначаемый Генеральным секретарем в консультации с представителями персонала на один невозобновляемый пятилетний срок. Сотрудникам всех мест службы должен быть обеспечен постоянный доступ к услугам омбудсмана. Помимо этого, для оказания помощи омбудсмену во всех местах службы следует назначить сотрудников или группы сотрудников, работающих по совместительству, деятельность которых должна координироваться омбудсменом.

Рекомендация 3: Административный трибунал Организации Объединенных Наций

а) В статью 9 Статута Административного трибунала следует внести изменения, с тем чтобы устранить нынешние ограничения полномочий Трибунала. Если Трибунал находит поданную

жалобу обоснованной, он должен быть наделен всеми необходимыми полномочиями для отмены оспариваемого решения или для совершения определенных действий во исполнение соответствующего обязательства. Помимо этого, лишь Трибунал должен решать вопрос о сумме присуждаемого возмещения.

б) Государствам-членам, выдвигающим кандидатов в члены Административного трибунала, рекомендуется принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы кандидаты обладали высокой профессиональной квалификацией и соответствующим опытом работы, желательно в судебных органах.

с) Учитывая постоянно увеличивающуюся рабочую нагрузку Административного трибунала и накапливающийся в связи с этим объем нерассмотренных дел, секретариат Административного трибунала следует укрепить дополнительной должностью заместителя секретаря, с тем чтобы его функции выполнялись быстрее и эффективнее.

Рекомендация 4: Объединенный апелляционный совет и Комитет по вопросам профессиональной ответственности

а) Существующий в настоящее время Объединенный дисциплинарный комитет следует заменить комитетом по вопросам профессиональной ответственности, функции которого должны быть аналогичными функциям ОДК, однако с большим акцентом на этические, а не дисциплинарные аспекты его деятельности.

б) Новым членам Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности необходимо предоставлять возможности для прослушивания обзорных курсов по правовым вопросам, в программах которых особое внимание следует уделять условиям назначения на должности сотрудников Организации Объединенных Наций, административной политике и практике Организации и практической деятельности Административного трибунала.

с) Следует восстановить и активно использовать практику принятия рекомендаций Объединенного апелляционного совета и Комитета по вопросам профессиональной ответственности на консенсусной основе, с тем чтобы подчеркнуть важное значение этих консультативных органов, созданных в соответствии с положениями, утвержденными Генеральной Ассамблеей, никоим образом не умаляя при этом полномочия Генерального секретаря как Главного административного сотрудника Организации.

d) Секретариату Объединенного апелляционного совета следует публиковать ежегодные доклады, содержащие информацию о рассмотренных делах, а также общие сведения о принятых по ним решениях.

e) Следует более подробно изучить вопрос о проведении устных слушаний во всех апелляционных органах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы выяснить, может ли этот механизм способствовать урегулированию споров, а также ускорять рассмотрение дел и вынесение по ним решений.

f) Следует более активно использовать современную информационную технологию, включая видеоконференции, в целях расширения доступа персонала отделений на местах к механизмам урегулирования споров и апелляционным органам.

Рекомендация 5: Возможности обращения в вышестоящую апелляционную инстанцию

По мнению инспекторов, следует более подробно рассмотреть вопрос о восстановлении консультативных функций Международного суда в рамках внутренней процедуры обжалования решений администрации. Одновременно следует содействовать налаживанию более тесных рабочих связей между АТООН и вторым основным трибуналом в системе Организации Объединенных Наций — Административным трибуналом Международной организации труда (АТМОТ) в целях рационализации их компетенции и юрисдикции и обеспечения согласованности их судебной практики.

Рекомендация 6: Оказание сотрудникам соответствующих юридических консультативных услуг и представление их интересов

В качестве первого шага по расширению возможностей в плане оказания юридических консультативных услуг и представления интересов персонала инспектора рекомендуют укрепить Канцелярию Координатора группы защитников. Должность Координатора следует классифицировать как должность категории специалистов высокого уровня, а сотрудник, занимающий эту должность, должен обладать высокой юридической квалификацией. Помимо этого, необходимо предусмотреть возможность того, чтобы сотрудники, интересы которых в настоящее время могут представлять лишь действующие или вышедшие на пенсию сотрудники, могли быть также представлены сотрудниками, прекратившими работу в Организации, выйдя в отставку по собственному желанию или каким-либо иным образом.

I. Введение

1. Объединенная инспекционная группа постановила включить в программу своей работы на 1999 год вопрос об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций. Этот большой и постоянно обсуждаемый вопрос касается и многочисленных попыток реформирования внутренней системы отправления правосудия, которые до настоящего времени так и не принесли желаемых результатов. Группа приветствует подготовку данного доклада как возможность для изучения области, в которой открываются широкие возможности для реформ. Вполне очевидно, что не все механизмы в системе отправления правосудия работают четко и слаженно. Разногласия, как представляется, существуют не только между администрацией и представителями персонала, но и между различными группами в самой администрации. Для того чтобы механизм отправления правосудия работал без сбоев и неполадок, как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе, необходимо безотлагательно принять тщательно продуманные меры, облегчающие его работу.

2. Усилия по совершенствованию нынешней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций и в различных организациях общей системы предпринимаются на протяжении многих лет. Еще в 1976 году после симпозиума, проведенного в Женеве 26–28 января, Федерация ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) разработала несколько предложений, касающихся функционирования Административного трибунала². Эти предложения были рассмотрены Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам, а в 1979 году — Объединенной рабочей группой ФАМГС/ККАБВ, однако дальнейшего развития они не получили.

3. В своей резолюции 33/119 (часть I, пункт 2) от 19 декабря 1978 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря и его коллег из Административного комитета по координации (АКК) изучить возможность создания единого административного трибунала для всей общей системы. На Специальном совещании юрисконсульты общей системы Организации

Объединенных Наций, проходившем в Женеве 13–14 сентября 1979 года, были рассмотрены результаты исследования по этому вопросу, подготовленного Юрисконсультком Организации Объединенных Наций и его коллегами из других организаций. По итогам обсуждения юрисконсульты пришли к выводу о том, что *«созданию единого трибунала могли бы способствовать целенаправленные меры по обеспечению согласованности и совершенствованию статутлов, правил и практики существующих трибуналов. Помимо совершенствования различных аспектов их деятельности, эти целенаправленные меры могли бы в перспективе облегчить создание единого трибунала, если в будущем действительно возникнет такая необходимость»*³.

4. Поскольку предложение о объединении АТООН и АТМОТ не получило поддержки, возникла идея пойти по пути прогрессивного согласования, как это и было предложено юрисконсультами в их заключениях. Хотя Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила эту идею в своем решении 34/438 от 17 декабря 1979 года, исследования, проведенные по этому вопросу, не позволили выработать соответствующие предложения, в частности из-за *«значительного количества подразделений, с которыми необходимо проводить консультации...»*⁴. В связи с этим в своей резолюции 37/129 от 17 декабря 1982 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать его консультации.

5. В 1984 году Генеральный секретарь разработал конкретные предложения, направленные на совершенствование статутлов и согласование норм АТООН и АТМОТ⁵. Эти предложения затрагивали вопросы, касающиеся состава обоих трибуналов, в частности квалификации их членов и их подбора, структуры трибуналов, расширения их юрисдикции, формальных предпосылок для проведения разбирательств, установленных процедур, возможностей обращения с просьбами о пересмотре и толковании вынесенных решений, и, в частности, вопрос об отмене этих решений в результате обжалования.

6. Несмотря на то, что упомянутые предложения 1984 года подтверждались и обновлялись в 1985⁶, 1986 и 1987 годах, Генеральная Ассамблея так и не приняла никаких мер по их реализации, хотя продолжила поиск путей и средств изучения этого вопроса, о чем свидетельствуют ее решения 39/450 от 18 декабря 1984 года, 40/465 от 18 декабря 1985 года и 41/447 от 5 декабря 1986 года, а также ее резолюция 42/217 от 21 декабря 1987 года.

7. В 1986 году Объединенная инспекционная группа подготовила доклад, посвященный отправлению правосудия в Организации Объединенных Наций⁷. В докладе, в частности, приведены рекомендации, касающиеся создания при Административной канцелярии Генерального секретаря отдела по вопросам отправлення правосудия и создания института омбудсмена, а также рекомендации, касающиеся подотчетности и ответственности управленческого и другого персонала. Многие выводы и рекомендации, содержащиеся в этом докладе, одобряются *mutatis mutandis* авторами настоящего доклада.

8. Генеральная Ассамблея рассмотрела доклад ОИГ об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций на своей сорок второй сессии в 1987 году. В резолюции 42/220 В от 21 декабря 1987 года Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать совершенствовать процедуры разрешения споров и подачи апелляций путем принятия мер, которые обеспечивали бы их объективное и оперативное рассмотрение. Ассамблея также просила Генерального секретаря продолжать рассмотрение целесообразности создания независимой должности омбудсмена в Секретариате.

9. Годом позже Генеральный секретарь подготовил более конкретные предложения, направленные на внесение изменений в Статут и Правила АТООН. Он также рекомендовал МОТ рассмотреть вопрос об аналогичных мерах в отношении уставных документов АТМОТ⁸. В своем решении 43/452 от 21 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея предложила государствам-членам представить свои предложения и замечания. Из тех немногих государств-членов, которые откликнулись на эту просьбу, одни поддержали выдвинутые предложения и рекомендации, а другие высказали оговорки и свои соображения⁹.

10. 19 декабря 1989 года Ассамблея приняла резолюцию 44/185 В, в которой она отметила важность справедливой и эффективной внутренней системы отправления правосудия в Секретариате. В 1990 году Генеральный секретарь представил Ассамблее свой следующий доклад по этому вопросу¹⁰. На этой сессии Ассамблея постановила отложить на неопределенный срок процесс согласования.

11. В ответ на резолюцию 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года Генеральный секретарь представил в 1994 году новые предложения относительно реформирования системы отправления правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций. Эти предложения включали создание системы, которая способствовала бы примирению сторон и арбитражному урегулированию споров до обращения в Административный трибунал, в частности посредством формирования группы посредников. Помимо этого, осуществление предварительных процедур предполагалось поставить на профессиональную основу посредством преобразования двух объединенных органов — Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета — в подразделения, укомплектованные штатными специалистами, работающими полный рабочий день, и возглавляемые известными деятелями, назначаемыми из числа внешних кандидатов¹¹.

12. В резолюции 49/222 А от 23 декабря 1994 года Ассамблея просила представить доклад о мерах по осуществлению реформы внутренней системы отправления правосудия в Организации. В ответ на эту просьбу Генеральный секретарь представил доклад о реформе внутренней системы отправления правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций¹². Впоследствии он внес изменения в свои предложения, с тем чтобы они отражали замечания, высказанные Административным трибуналом¹³. Однако его предложения не получили поддержки со стороны Генеральной Ассамблеи.

13. Хотя инспектора были вполне осведомлены о многочисленных усилиях, предпринимавшихся в этой области, в своих попытках найти компромисс между различными интересами, которые сталкиваются в этом вопросе, они все же стремились идти своим путем. Следует признать,

что выработать какие-то принципиально новые предложения в этой столь часто исследуемой области по существу уже не представляется возможным. В связи с этим инспектора сосредоточили свое внимание на нескольких аспектах, которые, не нарушая функционирования существующей системы, могли бы способствовать разработке более эффективного подхода к урегулированию споров и претензий персонала в наилучших интересах Организации.

14. Настоящий доклад разделен на две части. В первой части, в которую входят главы II, III, IV и V, приводится описание нынешней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций и ее вспомогательных органах, включая неофициальные, официальные и специальные процедуры, а также обзор систем отправления правосудия в других международных организациях.

15. Во второй части доклада, включающей главы VI и VII, рассматриваются предложения, направленные на реформирование существующей системы. В приложении I к докладу приведена схема, иллюстрирующая возможности, которыми располагают сотрудники Организации Объединенных Наций в плане обжалования решений администрации. В приложении II приведены статистические таблицы, в которых показана рабочая нагрузка органов, занимающихся рассмотрением апелляций в различных местах службы. Наконец, в приложении III содержится перечень организаций, признающих юрисдикцию административных трибуналов.

16. При подготовке настоящего доклада многие должностные лица Организации Объединенных Наций и других международных организаций оказывали его авторам свою ценную помощь и содействие. В связи с этим инспектора хотели бы особо выразить всем им свою глубокую признательность.

II. Внутренние процедуры обжалования в Организации Объединенных Наций: неофициальные процедуры

17. То, что в Организации Объединенных Наций называется системой отправления правосудия, по существу является внутренними процедурами обжалования, установленными Организацией для сотрудников, которые желают оспорить административные решения, касающиеся условий их назначения согласно Уставу и другим применимым положениям, правилам и административным распоряжениям. Официальной процедуре обжалования предшествует первый этап, охватывающий весь обмен сообщениями и аргументами между администрацией и сотрудником до принятия окончательного решения.

A. Роль кадровых служб

18. В бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/1998/12 от 1 июня 1998 года описывается организационная структура и функции Управления людских ресурсов. Основные функции его групп (clusters), которые во многом соотносятся с функциями кадровых служб во всей Организации, включают *«выполнение административной работы, связанной с пособиями и льготами персонала, и контроль за их представлением»*.

19. В процессе выполнения своих функций кадровые службы часто привлекаются либо к принятию административных решений, либо к контролю за их осуществлением, и к ним могут обращаться за определением того, отвечает ли то или иное решение соответствующим положениям и правилам о персонале и другим административным распоряжениям. Кроме того, они могут способствовать урегулированию внутренних споров на раннем этапе.

B. Роль Консультанта персонала

20. Согласно ST/SGB/1998/12, основные функции Канцелярии Консультанта персонала включают *«предоставление консультаций, информации и помощи сотрудникам и их семьям по таким вопросам, которые могут оказать влияние на их быт и производительность труда, как образование, визы, страхование, смена работы и выход на пенсию, а также снятие стрессов и урегулирование*

конфликтов». Канцелярия оказывает также сотрудникам консультативную помощь по проблемам личного характера, таким, как задолженность, семейные обязанности или проблемы наркомании и алкоголизма. Как правило, в урегулировании споров она не участвует.

C. Роль представителей персонала

21. Теоретически, представители персонала не вмешиваются в индивидуальные споры между сотрудниками и Организацией или ее представителями, а занимаются только вопросами, касающимися персонала в целом или конкретных его групп. На практике же представители персонала могут в неофициальном порядке предпринимать усилия для разрешения недоразумений и споров до их передачи в апелляционные органы.

D. Группа по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб и другие неофициальные процедуры

22. В 1977 году в Центральных учреждениях в соответствии с резолюцией 31/26 Генеральной Ассамблеи была учреждена Группа по рассмотрению случаев дискриминационного обращения в Секретариате Организации Объединенных Наций. Впоследствии такие группы были учреждены в основных местах службы. В 1983 году они были переименованы в группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб. О назначении новых групп объявлялось в информационных циркулярах, последним из которых был ST/IC/1997/79.

23. Круг ведения указанных групп определяется в административных инструкциях ST/AI/246 от 28 июля 1977 года и ST/AI/308/Rev.1 от 25 ноября 1983 года. В соответствии с административной инструкцией ST/AI/308/Rev.1 Группа ежегодно, за исключением 1996 года, представляла доклады Генеральному секретарю.

24. Некоторые доклады Группы распространялись в качестве информационных циркуляров, включая ST/IC/86/30, ST/IC/88/64, ST/IC/1990/28, ST/IC/1991/60 и ST/IC/1993/8. В некоторых

информационных циркулярах приводилось сразу несколько годовых докладов.

25. Доклады за 1994–1996 годы не распространялись. Последний доклад, содержащийся в информационном циркуляре ST/IC/1999/79 от 22 сентября 1999 года, охватывает деятельность различных групп за период 1997–1998 годов.

26. В Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН) существует Институт омбудсмена, чья функция — выступать в роли посредника и стараться примирить стороны до передачи дела на рассмотрение Объединенному апелляционному совету. Кроме того, согласно Правилам процедуры и руководящим принципам Совета, на председательствующего в Совете возлагается функция назначения посредников, отбираемых из состава Совета для осуществления примирительных процедур, если такие процедуры испрашиваются в соответствии с правилом 111.1(b) Правил о персонале.

27. Если говорить о вспомогательных органах Организации Объединенных Наций, то Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) учредили собственные системы омбудсменов.

28. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) располагает коллегией омбудсмена, в которую могут обращаться и сотрудники Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Обычно члены коллегии назначаются на два года. Один из них выполняет функции координатора. Кандидатуры новых членов предлагаются координатором представителям персонала, которые после консультаций с администрацией ПРООН и ЮНФПА рекомендуют их к назначению.

29. Члены коллегии занимаются многими вопросами, включая вопросы персонала, межличностные конфликты, жалобы общего характера и случаи притеснений. Они не занимаются делами, которые рассматриваются в соответствии с иными процедурами, такими, как «коллективные» дела, которыми занимаются представители персонала, а также делами,

связанными с обжалованием результатов служебной аттестации или продвижением по службе.

30. У ПРООН имеется собственный орган для расследования жалоб на сексуальные домогательства: Группа по расследованию жалоб в связи с притеснениями по признаку пола. Группа состоит из десяти членов, которые совместно рекомендуются администрацией и Советом персонала. Из их числа для рассмотрения конкретных дел назначаются коллегии из трех членов. Вопросы аттестации и, до определенной степени, вопросы ответственности решаются в ПРООН через систему обзора результатов служебной аттестации, после которой дело может рассматриваться Старшей обзорной группой.

31. В разделе 2 Руководства ЮНИСЕФ по людским ресурсам описываются его неофициальная процедура обжалования и система омбудсмена. Согласно положениям Руководства, *«назначенные на месте сотрудники (омбудсмены) могут проводить расследование любой жалобы сотрудника на неправильное с ним/нею обращение и/или на несоблюдение его/ее условий найма»*. Омбудсмены избираются на два года либо консенсусом, либо путем голосования.

32. В Руководстве ЮНИСЕФ далее говорится, что цель процедуры обжалования заключается в достижении примирения между сотрудниками, сотрудниками и их непосредственными начальниками, а также сотрудниками и администрацией путем поиска взаимоприемлемых решений с помощью неофициальных механизмов. Цель такой неофициальной процедуры — содействовать созданию гармоничной и продуктивной рабочей атмосферы.

33. Согласно Руководству, омбудсмены являются нейтральными третьими сторонами, и поэтому их участие в рассмотрении дисциплинарных вопросов может расцениваться как конфликт интересов. Сотрудники, обвиняемые в проступках, не могут опираться на помощь омбудсмена. Разумеется, они вполне могут воспользоваться помощью советника, в роли которого может выступать либо работающий, либо вышедший в отставку сотрудник.

34. Вопрос об учреждении ведомства омбудсмена для Секретариата Организации Объединенных Наций ежегодно включался в повестку дня Генеральной Ассамблеи с 1985 по 1995 год. В

докладе об отправлении правосудия,
представленном Ассамблее в 1995 году,
содержались предложения относительно
учреждения должности омбудсмена¹⁴.

III. Внутренние процедуры обжалования в Организации Объединенных Наций: официальные процедуры

A. Внутренние процедуры обжалования в соответствии с Положениями и правилами Организации Объединенных Наций о персонале

35. С юридической точки зрения, система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций основывается на статьях X и XI Положений о персонале. В положении 11.1 статьи XI говорится, что Генеральный секретарь учреждает административный механизм с участием персонала, который будет консультировать его в случае любого обжалования сотрудниками административных решений как нарушающих условия их назначения, включая любые соответствующие положения и правила. В положении 11.2 говорится, что Административный трибунал Организации Объединенных Наций в соответствии с условиями, предусмотренными в его статуте, рассматривает заявления сотрудников о нарушении условий их назначения, включая любые соответствующие положения и правила, и выносит свои решения по этим заявлениям.

36. Из вышесказанного явствует, что органы, выносящие решения по апелляциям (и, как будет показано ниже, органы, выносящие решения о дисциплинарных мерах), учреждены по непосредственному указанию Генеральной Ассамблеи. Вопросы, касающиеся их состава и функций, подробнее освещаются в главе XI Правил о персонале, опубликованных Генеральным секретарем в развитие упомянутых выше положений о персонале.

B. Административное решение

37. Для того чтобы начать процедуру обжалования, требуется наличие административного решения. Согласно положению 11.1 Положений о персонале, «Генеральный секретарь учреждает административный механизм с участием персонала, который будет консультировать его в случае любого обжалования сотрудниками административных решений как нарушающих условия их назначения, включая любые

соответствующие положения и правила». В правиле 111.2 говорится, что «сотрудник, желающий обжаловать административное решение ... в качестве первого шага направляет письмо Генеральному секретарю с просьбой о пересмотре данного административного решения; такое письмо должно быть направлено в течение двух месяцев с момента получения сотрудником письменного уведомления о принятом решении».

38. В Организации Объединенных Наций нет официального определения понятию «административное решение». Для истолкования значения этого термина необходимо проанализировать положения и правила о персонале, Статут Административного трибунала и судебную практику Трибунала.

39. Во-первых, административное решение, согласно положению 11.1 Положений о персонале, должно касаться условий назначения сотрудника, включая все соответствующие положения и правила. Кроме того, согласно правилу 111.2 Правил о персонале решение должно быть доведено до сотрудника в письменном виде.

40. Значение термина «условия назначения» уточняется в Статуте Трибунала, в статье 2.1 которого говорится:

«В компетенцию Трибунала входит слушание и решение дел по жалобам на несоблюдение договоров о найме служащих Секретариата Организации Объединенных Наций или условий назначения этих служащих. Термины «договоры» и «условия назначения» включают все соответствующие положения и правила, действующие в то время, к которому относится жалоба на их несоблюдение, включая положения о пенсии для служащих».

41. В ряде решений Трибунал уточнил понятие «административное решение». Так, Трибунал определил, что для того, чтобы решение могло обжаловаться, оно должно носить индивидуальный характер, т.е. относиться лично к сотруднику и реально влиять на условия его или ее найма. Трибунал далее установил, что могущее быть обжалованным решение должно предполагать наличие неминуемо грозящего или фактически

нанесенного ущерба сотруднику. Другие заключения Трибунала помогают более точно определить нынешнее толкование понятия «административное решение».

42. Исходя из вышесказанного «административное решение» по смыслу положения 11.1 Положений о персонале является решением администрации, касающимся условий назначения сотрудника, включая все соответствующие положения и правила; оно должно быть доведено до сотрудника в письменном виде и относиться лично к сотруднику, оборачиваясь тем самым неминуемо грозщими или фактически проявившимися последствиями для условий назначения сотрудника.

С. Административный обзор: Группа административного права

43. Согласно бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/1998/12, основной функцией Группы административного права является «рассмотрение всех аспектов апелляций в отношении административных решений в качестве представителя Генерального секретаря в [Объединенном апелляционном совете] и Объединенном дисциплинарном комитете». В процессе выполнения своих функций Группа рассматривает направляемые сотрудниками Генеральному секретарю письма с жалобами на нарушение условий их найма.

44. Кроме того, Группа: предоставляет консультативные услуги по вопросам отправления правосудия, в том числе юридическую помощь в рассмотрении жалоб и дисциплинарных вопросов; готовит и представляет ответы Генерального секретаря на поступившие в Совет апелляции; рассматривает дисциплинарные вопросы с целью определения обоснованности дисциплинарных обвинений; готовит рекомендации по необходимым дисциплинарным мерам; готовит и представляет письменные материалы в Объединенный дисциплинарный комитет¹⁵.

Д. Консультативно-правовая помощь сотрудникам и представление их интересов: Группа советников по делам дисциплинарного характера и апелляциям

45. В правиле 110.4 Правил о персонале говорится: «Никакие дисциплинарные процедуры не могут быть осуществлены в отношении сотрудников, если он или она не были уведомлены... о праве просить помощи в его или ее защите у другого сотрудника или вышедшего на пенсию сотрудника ...». В правиле 110.7(d) Правил о персонале говорится: «Объединенный дисциплинарный комитет позволяет сотруднику организовать изложение его или ее дела в комитете любым другим сотрудником или вышедшим на пенсию сотрудником ...».

46. В состав Группы советников по делам дисциплинарного характера и апелляциям входят «нынешние и вышедшие в отставку сотрудники» из Секретариата Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ и УВКБ, «которые готовы добровольно посвятить часть своего времени, знаний и опыта оказанию помощи коллегам в связи с проблемами, касающимися условий их службы согласно Правилам о персонале ...»¹⁶. Они обеспечивают «снабжение информацией, консультативную помощь, а при необходимости представление интересов сотрудника в ОАС, ОДК, Административном трибунале и других органах». Такие группы учреждены в Нью-Йорке, Женеве и Вене.

47. Канцелярия координатора Группы советников создана сравнительно недавно. На протяжении многих лет список членов Группы советников велся секретариатом ОАС/ОДК, который также информировал потенциальных апеллянтов о возможности обращения к ней. Должность координатора была учреждена в 1984 году ввиду временного наличия старшего сотрудника с правовой квалификацией. После того как этот сотрудник был переведен на другую работу, на эту должность назначили сотрудника категории неспециалистов.

Е. Апелляции: Объединенный апелляционный совет

48. Состав, мандат и функции Объединенного апелляционного совета определяются в главе XI Правил о персонале. В правиле 111.1 Правил о персонале говорится: «Объединенные апелляционные советы учреждаются в Нью-Йорке, Женеве, Вене, Найроби и в таких других местах

службы, которые могут быть определены Генеральным секретарем ...». В этом правиле далее говорится, что объединенные апелляционные советы состоят из: председателей, назначаемых Генеральным секретарем после консультаций с персоналом; членов, назначаемых Генеральным секретарем; членов, избираемых сотрудниками.

49. Апелляции на административные решения, которые подаются сотрудниками Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), направляются в Объединенный апелляционный совет Организации Объединенных Наций. Рекомендации Совета рассматриваются от имени Генерального секретаря заместителем Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам администрации.

Г. Проступки и иное невыполнение профессиональных обязанностей: Объединенный дисциплинарный комитет

50. Статья X Положений о персонале носит название «Дисциплинарные меры». В положении 10.2 говорится, что Генеральный секретарь может принимать дисциплинарные меры к сотрудникам, поведение которых неудовлетворительно, а за серьезные проступки может уволить сотрудника в дисциплинарном порядке. В правиле 110.1 говорится: *«Невыполнение сотрудником своих обязанностей, предусмотренных Уставом Организации Объединенных Наций, Положениями и Правилами о персонале или другими соответствующими административными инструкциями, или несоблюдение норм поведения, которых должен придерживаться международный гражданский служащий, может рассматриваться как неудовлетворительное поведение по смыслу положения 10.2 Положений о персонале, влекущее за собой применение дисциплинарных процедур и принятие дисциплинарных мер в связи с совершенным проступком».*

51. В правиле 110.4 говорится, в частности: *«Никакие дисциплинарные процедуры не могут быть осуществлены в отношении сотрудника, если он или она не были уведомлены о выдвинутых против него или нее обвинениях... и если ему или ей не была в разумных пределах предоставлена возможность ответить на эти обвинения».* Кроме того, *«ни к одному из сотрудников не применяются дисциплинарные меры до тех пор, пока вопрос не направлен в объединенный дисциплинарный комитет для получения рекомендации ...».*

52. В положении 10.1 говорится, что Генеральный секретарь может учредить административный механизм с участием персонала, который будет консультировать его по дисциплинарным делам. Состав, мандат и функции Объединенного дисциплинарного комитета определяются в главе X Правил о персонале.

53. Во исполнение правила 110.5 объединенные дисциплинарные комитеты учреждены в Центральных учреждениях, Женеве, Вене и других отделениях, определяемых Генеральным секретарем. В правиле 110.6 говорится, что эти комитеты состоят из председателей, назначаемых Генеральным секретарем после консультаций с персоналом, членов, назначаемых Генеральным секретарем, и членов, избираемых персоналом.

54. Дисциплинарные дела в ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА рассматриваются Дисциплинарным комитетом ПРООН/ЮНОПС/ЮНФПА, который имеет такие же полномочия и процедуры, как и Объединенный дисциплинарный комитет Организации Объединенных Наций, за исключением того, что его рекомендации представляются Администратору ПРООН, который принимает окончательное решение относительно вынесения дисциплинарного взыскания и его типа.

55. В 1954 году Консультативный совет по международной гражданской службе (КСМГС), на смену которому в 1975 году пришла Комиссия по международной гражданской службе (КМГС), издал свой доклад «Стандарты поведения на международной гражданской службе», с тем чтобы *«помочь сотрудникам и административным руководителям организаций лучше понять обязанности, возлагаемые на сотрудников в соответствии с Уставом и Положениями и правилами о персонале»*¹⁷. Этот доклад не имеет

юридической силы, поскольку он представляет собой изложение норм ожидаемого поведения, а не свод правил, обязательных для сотрудников. Этот доклад, однако, неоднократно цитировался Административным трибуналом при оценке поведения сотрудников. Как отмечалось Генеральной Ассамблеей в пункте 13 резолюции 52/252 от 8 сентября 1998 года, КМГС включила в свою программу работы вопрос об обновлении доклада 1954 года в консультации с АКК и ККАВ¹⁸.

Г. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и его роль в дисциплинарных делах

56. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) было учреждено в соответствии с резолюцией 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года. Одна из функций УСВН — *«расследовать сообщения о возможных нарушениях положений, правил и других соответствующих административных инструкций Организации Объединенных Наций и о случаях недостойного поведения, бесхозяйственности, разбазаривания ресурсов и злоупотребления властью и сообщать о результатах расследования»*¹⁹.

57. Кроме того, УСВН *«...не уполномочено участвовать в принятии административных решений, самостоятельно принимать их или же их инициировать ... Хотя ... УСВН может сообщать об установленных им фактах и выносить такие рекомендации, которые оно сочтет необходимыми, его выводы будут независимо анализироваться, оцениваться и использоваться другими судебными и административными органами Организации, уполномоченными инициировать и принимать дисциплинарные меры или административные решения»*²⁰. Представители УСВН, как правило, выступают перед Объединенным дисциплинарным комитетом для представления доказательств и дачи других показаний по делам, которые они расследовали.

Н. Высшая инстанция: Административный трибунал Организации Объединенных Наций

58. Сотрудники, апелляции которых были полностью или частично отклонены Объединенным апелляционным советом, могут обратиться в

Административный трибунал Организации Объединенных Наций (АТООН). Трибунал был учрежден Генеральной Ассамблеей в 1949 году по резолюции 351 (IV).

59. Функционирование Трибунала регулируется его Статутом (АТ/11/Rev.5). Согласно статье 2 Статута, *«в компетенцию Трибунала входит слушание и решение дел по жалобам на несоблюдение договоров о найме служащих Секретариата Организации Объединенных Наций или условий назначения этих служащих»*. В Трибунал могут обращаться также бывшие сотрудники и другие лица, которым принадлежат права, вытекающие из какого-либо договора или условий назначения, на которые могли бы сослаться такие служащие.

60. В состав Трибунала входит семь членов, выдвигаемых их странами и назначаемых Генеральной Ассамблеей. Его секретариат входит в состав Управления по правовым вопросам (УПВ).

61. Генерального секретаря в Трибунале представляет Отдел по общеправовым вопросам УПВ. Согласно статье 13 Правил Трибунала, заявители могут назначить сотрудников Организации Объединенных Наций или одного из специализированных учреждений, которые могли бы представлять его, или адвоката, уполномоченного практиковать в любой стране, являющейся членом соответствующей организации. Решения Трибунала, который является сейчас в Организации высшей апелляционной инстанцией, окончательны и имеют обязательную силу.

И. Международный Суд: его историческая роль в процедурах внутреннего обжалования

62. Международный Суд был учрежден согласно Уставу Организации Объединенных Наций в качестве главного судебного органа Организации Объединенных Наций для разрешения споров между государствами. В главе II Статута Суда описывается его компетенция. В пункте 1 статьи 34 говорится: *«Только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом»*. Эта статья вроде бы исключает возможность какого-либо обращения в Суд с внутренними спорами между персоналом и руководством.

63. Однако на протяжении многих лет Суд играл важную роль в вопросах, касающихся международных организаций и их персонала. В некоторых же аспектах Суд выполнял роль вышестоящей инстанции по отношению к двум основным международным органам административной юстиции — АТООН и Административному трибуналу Международной организации труда (АТМОТ).

64. Заявления о пересмотре Судом решений АТООН представлялись специальному органу под названием «Комитет по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала». Этот орган состоял из «государств — членов Организации, представители которых входили в Генеральный комитет последней очередной сессии Генеральной Ассамблеи».

65. Суд мог пересматривать решения АТООН только в отношении конкретных вопросов, представляемых Комитетом на основании одного из четырех критериев, указывавшихся в Статуте АТООН. Таковыми критериями являлись следующие: Трибунал превысил свою юрисдикцию или компетенцию; Трибунал не осуществил присвоенной ему юрисдикции; Трибунал допустил ошибку по какому-либо вопросу права, относящемуся к постановлениям Устава Организации Объединенных Наций; Трибунал допустил какую-либо процессуальную отражающуюся на существе дела ошибку, результатом которой стало неправоудное решение. Консультативное заключение Суда являлось обязательным для Генерального секретаря и АТООН, которому могло быть предложено подтвердить свое первоначальное решение или постановить новое решение²¹.

66. Роль Суда была, по существу, ближе к «кассационной» инстанции из французской судебной системы, чем к апеллиционной. Суд не открывал процесс заново, а лишь рассматривал в надлежащих случаях принятое Трибуналом решение, с тем чтобы тот подтвердил это решение либо пересмотрел его в свете консультативного заключения Суда.

67. Решения АТМОТ могли оспариваться Административным советом МОТ (который мог запросить у Суда консультативное заключение, но не апеллянтами). Это могло делаться в тех случаях,

когда решение подтверждало юрисдикцию Трибунала или когда Административный совет считал, что такое решение теряет юридическую силу в результате принципиальной ошибки в применявшейся процедуре²².

68. Что касается АТООН, то сотрудники получили право оспаривать его решения лишь в 1955 году. Однако, как отмечалось выше, обращаться за такой помощью можно было не непосредственно, а через специальный орган.

69. Кроме того, просьбы о вмешательстве со стороны Суда поступали редко. Он лишь однажды (в 1956 году) пересмотрел решение АТМОТ и трижды (в 1973, 1982 и 1987 годах) — решения АТООН. В каждом из этих случаев Суд выносил консультативное заключение, не открывая оспариваемый процесс заново. В 1956 году, вступив в дело по просьбе ЮНЕСКО, Суд пришел к заключению, что АТМОТ не превысил своей компетенции при принятии решения по апелляции сотрудников ЮНЕСКО, обжаловавших решение Генерального директора не продлевать их срочные контракты.

70. В 1973 году Суд вступил в дело по просьбе сотрудника, оспаривавшего решение 158 АТООН (*Фасла*). В этом решении Трибунал отклонил апелляцию сотрудника по поводу невозобновления его контракта. Суд подтвердил это решение, так как Трибунал не допустил какой-либо процессуальной отражающейся на существе дела ошибки, результатом которой стало бы неправоудное решение.

71. В 1982 году, вступив на сей раз в дело по просьбе одного из государств-членов, Суд подтвердил решение 273 АТООН (*Мортишед*). Он пришел к выводу, что Трибунал не превысил своей компетенции и не допустил ошибки по какому-либо вопросу права, относящемуся к постановлениям Устава Организации Объединенных Наций. В 1987 году, вступив в дело по просьбе соответствующего сотрудника, Суд подтвердил решение 333 АТООН (*Якимец*).

72. В подготовленном в 1986 году докладе ОИГ об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций отмечалось, что обращение в Суд подвергалось критике ввиду того, что такая мера не являлась полной гарантией соблюдения принципа равенства сторон и принципа разделения

полномочий. Такое замечание было обусловлено тем, что, как отмечалось выше, согласно Статуту Трибунала МОТ, возможностью обращения в Суд обладала только МОТ, а не апеллянты²³.

73. Кроме того, согласно Статуту АТООН, обращение в Суд зависело от решения Комитета по заявлениям о пересмотре решений Административного трибунала, который является политическим, а не судебным органом. Наконец, были сомнения в отношении того, является ли Суд, обычной функцией которого является вынесение решений по спорам между государствами, надлежащим органом для пересмотра административных решений, касающихся отдельных сотрудников.

74. 11 января 1995 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 50/54. В этой резолюции Ассамблея, отметив, что, как показала практика, процедура, предусмотренная в статье 11 Статута АТООН, не является конструктивным или полезным элементом разбирательства споров персонала в рамках Организации, постановила внести исправления в Статут АТООН, опустив статью 11 и изменив нумерацию всех других последующих пунктов. Ассамблея также подчеркнула важность обеспечения для сотрудников и Организации справедливой, эффективной и оперативной внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, включая эффективные механизмы урегулирования споров.

IV. Специализированные процедуры в Организации Объединенных Наций

75. Целый ряд вопросов, касающихся сотрудников Организации Объединенных Наций, исключен из юрисдикции апелляционных органов. Специализированные процедуры, используемые в таких случаях, включают:

a) Обжалование решений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН), в отношении которых Постоянный комитет Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФПООН) уполномочен от имени Правления пересматривать решения самого Постоянного комитета, а также рассматривать апелляции на решения местных комитетов по пенсионному обеспечению персонала;

b) требования о выплате компенсации в случае смерти, телесного повреждения или болезни при исполнении служебных обязанностей, по которым Консультативный комитет по вопросам компенсации (ККВК) выносит рекомендации;

c) требования в связи с утратой или порчей личного имущества при исполнении служебных обязанностей, которые рассматриваются Советом по требованиям на оплату;

d) споры, касающиеся права на отпуск по болезни, которые передаются на рассмотрение независимому врачу или консилиуму врачей, приемлемому как для Генерального секретаря, так и для сотрудников;

e) апелляции в связи с классификацией должностей, которые связаны с обращением в общесекретариатский Комитет по обжалованию и пересмотру классификации должностей сотрудников категории специалистов, и комитеты по обжалованию классификации должностей сотрудников категории общего обслуживания, существующие во всех основных местах службы;

f) апелляции в связи с конкурсными экзаменами для перехода сотрудников категории общего обслуживания в категорию специалистов, которые рассматриваются Центральной экзаменационной комиссией; и

g) обжалование сотрудниками их служебных аттестаций (PAS).

76. Некоторые организации, такие, как МОТ и ЮНЕСКО, учредили постоянные комитеты по вопросам аттестации, в состав которых входят сотрудники старшего уровня, для рассмотрения заявлений о несогласии с оценкой качества работы и результатами служебной аттестации.

V. Процедуры подачи апелляции в других международных организациях

A. Внутренние процедуры подачи апелляции

i. Международная организация труда (МОТ)

77. Внутренние процедуры подачи апелляции в Международной организации труда (МОТ) регулируются главой 13 Положений о персонале МОТ «Рассмотрение, жалобы и апелляции». Процедура рассмотрения в соответствии со статьей 13.1 позволяет любому должностному лицу, которое считает, что по отношению к нему было допущено нарушение этих Положений или условий его трудового соглашения или что он стал жертвой необоснованных или несправедливых действий со стороны вышестоящего должностного лица, требовать рассмотрения такого дела в целях его урегулирования.

78. Это рассмотрение, которое, как сообщили инспекторам, является весьма эффективным, имеет мало общего с формальными юридическими процедурами и никогда не проводится в консультации с юридическими службами. Для разрешения споров используются методы урегулирования с помощью посредника, согласительные процедуры и переговоры. Хотя рассмотрение не является ни состязательным, ни формальным, его продолжительность ограничивается определенными сроками; это означает, что оно должно быть завершено в установленный срок. Результаты рассмотрения не направлены против ни одной из сторон.

79. В соответствии со статьей 13.2 жалоба любого должностного лица на то, что по отношению к нему было допущено нарушение этих Положений или условий его трудового соглашения или что он стал жертвой необоснованных или несправедливых действий со стороны вышестоящего должностного лица, направляется, если Положениями не предусмотрено иное, Генеральному директору через начальника данного должностного лица и Отдел кадров в течение шести месяцев с момента, когда имели место действия, послужившие поводом для подачи жалобы. Генеральный директор может передать любую такую жалобу в Объединенный комитет для рассмотрения и представления доклада.

80. Наконец, любое должностное лицо имеет право подавать апелляцию в Трибунал МОТ, как это предусмотрено в Статуте Трибунала. Дополнительная информация, касающаяся Трибунала, содержится в пунктах 93-99 ниже.

ii. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

81. Апелляционная процедура в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) состоит из двух этапов: представление жалобы и направление дела Апелляционному совету, который является объединенным органом, действующим под председательством независимого лица, консультирующего Генерального директора до принятия окончательного решения. Порядок действий сотрудника в случае жалобы предусматривает в первую очередь представление ходатайства о пересмотре административного решения Генеральным директором. Продолжительность этого этапа ограничивается одним месяцем для сотрудников, работающих в штаб-квартире, и двумя месяцами для сотрудников, работающих в периферийных местах службы.

82. На первом этапе сотрудник должен направить меморандум об апелляции секретарю Апелляционного совета. В течение одного месяца с момента представления этого меморандума он или она должны представить этому органу подробную апелляцию. После этого администрации предоставляется такой же срок в один месяц для направления подробного ответа. В реальной жизни заявители часто представляют дополнительное ходатайство, в связи с чем администрация направляет дополнительный ответ.

83. Если сотрудник не удовлетворен решением, вынесенным Генеральным директором после ознакомления с рекомендацией Апелляционного совета, он или она могут в течение 90 дней передать дело на рассмотрение Административному трибуналу МОТ (АТМОТ).

84. ЮНЕСКО признает юрисдикцию АТМОТ с 1953 года. Генеральная конференция ЮНЕСКО

регулярно возобновляла это признание — каждый раз на шестилетний период — до конца 1995 года. После этого она признала юрисдикцию АТМОТ лишь на двухлетний период, поскольку в настоящее время ЮНЕСКО выступает за создание другой апелляционной инстанции более высокого уровня (см. пункты 161-174 ниже). Текущий период, в течение которого ЮНЕСКО признает юрисдикцию АТМОТ, истекает 31 декабря 2001 года.

iii. Международный банк реконструкции и развития (МБРР)

85. Процесс рассмотрения жалоб в Международном банке реконструкции и развития (МБРР) состоит из четырех отдельных этапов: неофициальное урегулирование спора; административное рассмотрение; квази-юридическая внутренняя процедура; и принятие окончательного решения по данному делу Административным трибуналом. В целом этот порядок примерно соответствует системе, принятой в Организации Объединенных Наций.

86. Тем не менее инспектора полагают, что используемая Банком система, по-видимому, является предпочтительной благодаря большему упору на неофициальное посредничество до рассмотрения споров на официальной основе и благодаря большей концептуальной и практической гибкости. Например, в Банке существует Отдел по вопросам профессиональной этики, который занимается вопросами, рассматриваемыми в Организации Объединенных Наций Объединенным дисциплинарным комитетом, само название которого вызывает определенные вопросы.

87. Кроме того, апелляционные органы в учреждениях, расположенных в Вашингтоне, более независимы, чем аналогичные органы в Организации Объединенных Наций, точно так же как более независимыми являются и их секретариаты. Кроме того, их решения охватывают более широкий спектр проблем: например, ряд сотрудников Банка был восстановлен в своих должностях в соответствии с рекомендациями Апелляционного комитета, что обычно не происходит в Организации Объединенных Наций. Следует также отметить, что внутренние апелляционные органы в этих учреждениях в отличие от аналогичных органов в Организации Объединенных Наций регулярно публикуют

доклады о своей деятельности, обеспечивая тем самым высокий уровень гласности.

88. В 1998 году Банк учредил внутренний Комитет по обзору процедуры рассмотрения жалоб. Комитет был уполномочен изучить систему рассмотрения жалоб в Банке и рекомендовать изменения, которые сделали бы систему более справедливой и повысили бы к ней доверие. Комитет провел широкое изучение существующей в Банке системы и возможных альтернатив.

89. Как указывалось выше, принятая в Банке система произвела на инспекторов более благоприятное впечатление, чем система, принятая в Организации Объединенных Наций. Тем не менее Комитет по обзору процедуры рассмотрения жалоб в Банке пришел к выводу о том, что система рассмотрения жалоб в Банке характеризуется упором на официальные, состязательные процедуры в ущерб мирному урегулированию споров; что ей не хватает надлежащей независимости от влияния со стороны руководства; что она не обеспечивает адекватную защиту прав сотрудников, обращающихся с жалобами, и не предусматривает ответственность руководителей за несоблюдение правил Банка или необходимых норм обращения с подчиненными; и что она не предусматривает свободного доступа к процедуре обжалования для сотрудников, работающих вне штаб-квартиры Банка в Вашингтоне, О.К.

90. Кроме того, Комитет по обзору рекомендовал ряд шагов, нацеленных на укрепление процедур неофициального урегулирования споров в Банке: наем дополнительных сотрудников, имеющих навыки в таких областях, как законодательство о дискриминации и труде; увеличение независимости системы; укрепление процессуальных гарантий для сотрудников, обращающихся с жалобами; обеспечение ответственности руководителей за соблюдение правил Организации, касающихся надлежащего обращения с подчиненными; и расширение доступа к процедуре обжалования для сотрудников, работающих в периферийных местах службы.

91. Инспектора отметили, что принятая в Банке система, которая произвела на них столь благоприятное впечатление, с точки зрения Комитета, уполномоченного проводить ее обзор, нуждается в дальнейшем совершенствовании. По

мнению инспекторов, этот факт подчеркивает лишь то, что Организации Объединенных Наций необходимо сделать еще многое для изменения и улучшения своего общего подхода к урегулированию споров.

iv. Международный валютный фонд (МВФ)

92. Международный валютный фонд (МВФ) использует следующие инстанции: омбудсмен; совместный комитет представителей сотрудников и администрации по рассмотрению жалоб; и Административный трибунал. Должность омбудсмана создана *«для предоставления услуг непредвзятого и независимого лица в целях рассмотрения связанных с трудовой деятельностью проблем отдельных сотрудников»*.

93. Для урегулирования проблем, связанных с трудовой деятельностью, омбудсмен уполномочен принимать меры по содействию урегулированию конфликтов с использованием методов посредничества или примирения или других надлежащих методов. Омбудсмен действует независимо от любого должностного лица, департамента, управления, бюро или любого другого организационного подразделения Фонда.

94. Как правило, омбудсмен не занимается расследованием данных о нарушении правил поведения. Если лицо, обратившееся к омбудсмену, решает подать официальную жалобу или обратиться в Административный трибунал, омбудсмен воздерживается от оказания лицу, подавшему жалобу, помощи после подачи жалобы или заявления.

В. Более высокие апелляционные инстанции: административные трибуналы

1. Организации системы Организации Объединенных Наций

i. Международная организация труда (МОТ)

95. Наряду с Административным трибуналом Организации Объединенных Наций (АТООН), Административный трибунал МОТ (АТМОТ) является в настоящее время высшим судебным органом в системе Организации Объединенных Наций, имеющим юрисдикцию в отношении споров

между сотрудниками и администрацией. Юрисдикцию АТМОТ²⁴ признают 37 организаций, многие из которых не относятся к системе Организации Объединенных Наций.

96. В состав Трибунала входят семь судей из разных стран, представляющих различные правовые системы. Как правило, в составе Трибунала больше судей из стран Европы, чем из стран других регионов, что отчасти объясняется историческими причинами, а отчасти — тем фактом, что в Европе расположены многие региональные организации, признающие юрисдикцию Трибунала.

97. После консультаций с международными юридическими органами, национальными судами высокого уровня, коллегиями адвокатов и аналогичными учреждениями Генеральный директор МОТ составляет список кандидатов на занятие должностей судей в Трибунале и представляет его Административному совету. Административный совет, в свою очередь, препровождает этот список Конференции МОТ, которая и утверждает судей.

98. Трибунал проводит свои сессии два раза в год — в мае и ноябре. В ходе каждой сессии он рассматривает от 50 до 60 дел. Столь значительное количество дел вынуждает судей нести весьма тяжелую нагрузку.

99. В соответствии с правилами Административного трибунала МОТ в рамках апелляционных дел заявители могут пользоваться консультативными услугами любого действующего или бывшего сотрудника участвующей организации или Организации Объединенных Наций либо члена Коллегии адвокатов одного из государств-членов, входящих в одну из этих организаций, либо с одобрения Председателя лица, имеющего достаточную профессиональную квалификацию для участия в рассмотрении дел, касающихся международной гражданской службы, или быть представленными таким лицом. Эта концепция шире, чем концепция, применяемая в Административном трибунале Организации Объединенных Наций, исключаящей сотрудников других организаций или сотрудников, вышедших в отставку, за исключением пенсионеров.

100. Как указывалось выше, в Организации Объединенных Наций максимальные размеры

компенсации составляют заработную плату данного сотрудника за два года. В отличие от этого положения в Статуте Трибунала МОТ не предусмотрено никаких ограничений в отношении компенсации, которая может выплачиваться заявителям. Трибунал МОТ самостоятельно определяет размеры причитающейся компенсации, и участвующие организации не могут в отличие от Организации Объединенных Наций заменять компенсацией отмену оспариваемого решения или конкретный способ исполнения обязательства, о котором идет речь в заявлении Заявителя, если Трибунал принял решение о последнем, не предусмотрев возможность такой замены.

101. Секретариат Трибунала действует независимо от любой другой инстанции в МОТ и не входит в какую-либо административную иерархию. Секретариат состоит из секретаря, помощника секретаря, сотрудников вспомогательно-секретариатского обеспечения и временных сотрудников. Секретарь назначается Генеральным директором и отчетывается перед ним, однако в практической работе непосредственным начальником секретаря является Председатель Трибунала.

2. Другие международные организации

i. Организация американских государств (ОАГ)

102. Организация американских государств (ОАГ) имеет свой Административный трибунал. Подобно всем другим органам ОАГ, Трибунал подчиняется Генеральной ассамблее ОАГ. Юрисдикция Трибунала может распространяться на любую другую межамериканскую специализированную организацию, входящую в ОАГ.

103. Состав Административного трибунала ОАГ должен отражать две основные правовые традиции, представленные на Американском континенте: традицию англо-саксонского права и традицию континентального права. В состав Трибунала входят шесть членов. Все члены Трибунала являются опытными юристами, преподавателями права или профессиональными судьями и действуют исключительно в своем личном качестве.

104. Члены Трибунала избираются Генеральной ассамблеей ОАГ сроком на шесть лет. Эти сроки планируются таким образом, чтобы каждый год

избирался один новый член. Ни один член не может входить в состав Трибунала в течение более двух следующих друг за другом сроков полномочий.

105. Подача жалобы в Трибунал не влечет за собой приостановку осуществления оспариваемого решения, а решения Трибунала являются окончательными и не подлежат обжалованию. Еще более важно то, что Трибунал признает окончательность всех соглашений об урегулировании, решений об отказе от прав, арбитражных соглашений и соглашений об использовании процедур примирения или посредничества, и он не может вновь открывать, пересматривать или принимать новые решения по делам, урегулированным на основе этих соглашений или процедур.

106. Кроме того, в Вашингтоне, О.К., имеется группа по апелляциям, в состав которой входят члены Трибуналов МБРР, МВФ и ОАГ.

ii. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

107. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учредила свой Административный трибунал в декабре 1991 года. В период с июля 1992 года по март 1998 года Трибунал вынес 30 решений. Решения не подлежат обжалованию, кроме как для целей исправления ошибки (существенная ошибка), пересмотра или толкования. Кроме того, Организация учредила Консультативный совет для рассмотрения всех споров, а также Группу по классификации.

VI. Реформа системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций: к более рациональной, справедливой и эффективной системе

А. Административная и структурная реформа: создание управления по вопросам разрешения споров и отправления правосудия

108. Инспектора пришли к выводу, что нет оснований полагать, что подразделения, которые занимаются вопросами, связанными с внутренней системой отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, в той или иной мере подвергаются чрезмерному давлению со стороны органов управления. Тем не менее репутация этих подразделений, которые в настоящее время являются непременной частью иерархических административных структур Организации, и доверие к ним значительно укрепятся, если они будут выведены из этих структур и будут пользоваться реальной независимостью от них.

109. В этой связи уместно отметить, что секретариат Административного трибунала МОТ не является частью какой-либо иерархической структуры и действует независимо от любых других административных подразделений секретариата МОТ.

110. По этой причине инспектора предлагают создать в Организации Объединенных Наций управление, объединяющее все подразделения, которые в настоящее время занимаются вопросами отправления правосудия и разрешения споров в Организации. Это управление, которому будет дано название «Управление по вопросам разрешения споров и отправления правосудия», должно быть подотчетно непосредственно Административной канцелярии Генерального секретаря.

111. По мнению инспекторов, предложенное название для нового управления отражает основную идею, которая была заложена изначально: создание и функционирование механизма разрешения споров между Организацией и сотрудниками до начала официальной судебной тяжбы. Это тот аспект, который до настоящего времени в определенной мере игнорировался в Организации.

112. В то же время важно сохранить идею выражения «отправление правосудия». Поскольку международные гражданские служащие не имеют доступа к национальным судам, организации должны предоставить в их распоряжение внутреннюю систему отправления правосудия, сопоставимую существующими во всем мире национальными системами.

113. Управление должно включать, во-первых, аппарат омбудсмена, который отвечал бы за разрешение споров между организацией и ее персоналом; и, во-вторых, все подразделения, занимающиеся аспектами отправления правосудия, связанными с судебной тяжбой, а именно секретариат Административного трибунала, секретариат Объединенного апелляционного совета и Комитет по вопросам профессиональной ответственности, а также Канцелярия Координатора Группы консультантов.

В. Административный трибунал Организации Объединенных Наций

114. Инспектора отмечают, что полномочия Трибунала были практически ограничены. Действительно, в соответствии со статьей 9(1) статута Трибунала он может распорядиться об отмене оспариваемого решения или о реальном исполнении соответствующего обязательства, на которое ссылается апеллант, жалоба которого была сочтена обоснованной. Тем не менее Генеральный секретарь, исходя из интересов Организации Объединенных Наций, может вынести решение о выплате вместо этого заявителю суммы, максимальный предел которой составляет чистое базовое вознаграждение за два года.

115. В 1976 году на Симпозиуме Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) по процедурам правовой помощи в организациях системы Организации Объединенных Наций²⁵ было заявлено, что указанное выше ограничение полномочий Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН) привело к

возникновению весьма неудовлетворительной ситуации. Часть рекомендации III Симпозиума, одобренной Федерацией ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС), гласила:

«b) когда трибунал признает, что заявление является полностью обоснованным, то именно трибунал, а не руководитель секретариата должен решать вопрос о том, возможна ли и целесообразна ли отмена оспариваемого решения и осуществление установленного обязательства, и существуют ли основания для предоставления заинтересованной стороне пособия в качестве компенсации за причиненный ущерб;

с) если трибунал примет решение о предоставлении компенсации, то он должен быть свободен в установлении суммы компенсации без каких-либо заранее установленных пределов, с тем чтобы могла быть выплачена полная компенсация за причиненный ущерб».

116. Инспектора считают, что для создания реальной системы отправления правосудия и укрепления доверия к Трибуналу и другим апелляционным органам ограничения в отношении его полномочий необходимо снять. Трибунал должен быть в полной мере правомочен выносить постановление об отмене оспариваемого решения или о конкретном исполнении соответствующего обязательства.

117. Кроме того, только Трибунал должен принимать решение о сумме компенсации, подлежащей выплате апеллянту. Таким образом, полномочия Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН) будут приведены в соответствие с полномочиями Трибунала Международной организации труда (АТМОТ). В МОТ сумма компенсации, которая может быть выплачена персоналу, не ограничена. Кроме того, Трибунал МОТ выносит решение о форме надлежащей компенсации и участвующие организации не могут использовать компенсацию вместо конкретного исполнения обязательства, на которое ссылается апеллант, если Трибунал в своем постановлении не оговорил возможность такого выбора.

118. Инспектора также рассмотрели вопрос о надлежащей профессиональной квалификации членов Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН). В статуте Трибунала не содержится каких-либо конкретных положений о квалификации его членов. Вместе с тем большинство из них ранее работали судьями в своих странах и имеют основательную юридическую подготовку. Тем не менее отмечалось несколько случаев, когда члены Трибунала не обладали юридической квалификацией или соответствующим опытом. Это обстоятельство вызвало определенную критику, особенно при его сравнении с Административным трибуналом МОТ (АТМОТ), все члены которого являются профессиональными судьями, работавшими в национальных судах самой высокой инстанции.

119. На самом деле, во многих случаях в процессе урегулирования внутренних споров между администрацией той или иной организации и ее персоналом глубокие знания административной процедуры, накопленные в ходе работы в системе национальной гражданской службы, могут быть столь же полезными, как и юридический опыт работников судебных органов, занимающихся главным образом вопросами гражданского права. Тем не менее, с точки зрения инспекторов, репутацию Трибунала можно будет укрепить только при том условии, что все его члены будут обладать высокой профессиональной квалификацией и опытом работы в судебных органах. В этой связи инспектора призывают государства-члены приложить максимум усилий к обеспечению того, чтобы выдвигаемые кандидатуры в члены Трибунала отвечали этим требованиям.

120. В этой связи инспектора осведомлены о том, что Административный комитет по координации (АКК) на своей второй очередной сессии в октябре 1999 года принял к сведению доклад и рекомендации юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций. Впоследствии АКК просил юрисконсульты предоставить информацию о процессе отбора судей для административных трибуналов²⁶.

121. Принимая во внимание все возрастающую нагрузку Административного трибунала и, как следствие, количество накопившихся нерассмотренных дел, инспектора считают, что для эффективного и оперативного выполнения

Трибуналом своих функций следует укрепить секретариат Административного трибунала, включив в его штатное расписание дополнительную должность заместителя секретаря. Кроме того, в этой связи они учитывают руководящую роль МОТ, секретарю Административного трибунала которой придан заместитель.

С. Объединенный апелляционный совет и Комитет по вопросам профессиональной ответственности

122. Как говорилось выше, Объединенный апелляционный совет и нынешний Объединенный дисциплинарный комитет (который в настоящем докладе рекомендуется заменить Комитетом по вопросам профессиональной ответственности) являются консультативными органами, учрежденными под эгидой Генеральной Ассамблеи. Работая в этих органах персонал, а также сотрудники, оказывающие своим коллегам консультационную помощь, тратят на выполнение этой функции значительную долю времени и энергии. Кроме того, Организация выделяет секретариатам этих органов и подразделениям, представляющим в них администрацию, значительный объем ресурсов. Таким образом, по мнению инспекторов, эти процедуры, на которые расходуется столь большой объем ресурсов, в конечном итоге должны получать большее признание, чем в настоящее время.

123. Инспектора обращают особое внимание на то, что администрация, часто ссылающаяся на необходимость сохранения полномочий Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации, не соглашается со сравнительно большой частью рекомендаций Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета, включая единодушно принятые рекомендации. Возможность отказа выполнять постановления, выводы или рекомендации жюри и иных аналогичных судебных или квазисудебных органов, если и существует, то лишь в рамках незначительного количества национальных судебных систем.

124. Инспектора также не понимают, как согласие с рекомендациями, единодушно принимаемыми

консультативными органами, которые учреждены в соответствии с правилами, изданными Генеральной Ассамблеей, может поставить под угрозу полномочия Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации. В этой связи следует восстановить практику одобрения единодушно принимаемых рекомендаций этих органов — кроме действительно исключительных случаев.

125. В своих предварительных замечаниях по проекту настоящего доклада Управление людских ресурсов (УЛР) указывало на ошибочность заявлений, содержащихся в предыдущих пунктах. УЛР далее отметило, что

«В силу провозглашенной в 1987 году политики, предусматривающей согласие Генерального секретаря с единодушно принимаемыми рекомендациями, за исключением случаев, когда они идут вразрез с важнейшими правовыми или принципиальными вопросами, в течение последних трех лет (1996-1998 годы) были полностью отклонены 43,2 процента таких рекомендаций. Это было обусловлено тем, что Генеральный секретарь пришел к выводу, что эти рекомендации основаны на неправильном применении норм права или не учитывают издавна проводимые стратегии или не подкреплены фактами. В конечном итоге единодушно принимаемые рекомендации всегда одобряются, за исключением случаев, когда имеются убедительные основания или правовая норма или политика или правовая норма, не позволяющие делать это, и такое положение дел менять не следует».

126. По мнению инспекторов, заявление УЛР не подкрепляет его точку зрения. На самом деле оно имеет прямо противоположный эффект. Разве отклоненные 43,2 процента единодушно принимаемых рекомендаций не является сравнительно высоким показателем? Объединенный апелляционный совет и Объединенный дисциплинарный комитет представляют собой объединенные органы персонала и администрации. Это означает, что администрация активно участвует в их формировании, на независимой основе назначая совместно с представителями персонала некоторых из их членов и их председателей. Единственный возможный вывод, который можно

сделать с учетом того, что по указанным УЛР причинам отклоняется столь значительное количество рекомендаций этих органов, заключается в том, что эти органы не выполняют своих функций должным образом. Если это действительно так, то необходимо оживить их работу, с тем чтобы они могли эффективно выполнять задачи, поставленные перед ними Генеральной Ассамблеей.

127. Создание администрацией совместных консультативных органов под эгидой Генеральной Ассамблеи только для того, чтобы отклонить столь существенную часть их рекомендаций, не представляется надлежащим решением проблемы. Ясно, что такой подход администрации может привести лишь к увеличению количества подаваемых в Административный трибунал жалоб, которые во многих случаях подкрепляются единодушно принимаемыми рекомендациями, вынесенными апелляционными органами первой инстанции.

128. Ситуация становится еще более серьезной, если принимать во внимание мнение юрисконсультов системы Организации Объединенных Наций, заключающееся в том, что в органе второй инстанции для рассмотрения апелляций, связанных с решениями Административного трибунала, нет необходимости, поскольку Объединенный апелляционный совет в известной мере выполняет функции органа первой инстанции, и можно утверждать, что трибуналы уже являются апелляционными органами второй инстанции (см. пункт 167 ниже). Тем не менее в реальной жизни ни в одном органе первой инстанции субъект, считающийся с практической точки зрения одной из сторон спора, не мог бы отклонить столь значительное число рекомендаций.

129. Секретариат Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета состоит из сотрудников, относящихся к категории профессиональных юристов. Эти сотрудники обладают необходимыми знаниями для консультирования и инструктирования членов Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета в ходе проводимых ими обсуждений. Их следует поощрять к такой работе, если складывается впечатление, что члены указанных органов недостаточно осведомлены об административных положениях,

регулирующих условия назначения персонала, правилах процедуры Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета и других вопросах.

130. Кроме того, роль членов Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета можно было бы повысить, если бы им обеспечивалась базовая подготовка по правовым вопросам с уделением особого внимания положениям, которые регулируют условия назначения персонала и функционирование подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами отправления правосудия.

131. Инспектора осведомлены о том, что доклады Объединенного апелляционного совета и Объединенного дисциплинарного комитета не имеют обязательной юридической силы и содержат лишь рекомендации в адрес Генерального секретаря. По этой причине эти доклады не создают прецедентов и не могут служить основой для свода юридических норм.

132. Несмотря на это, инспектора хотели бы, чтобы работа этих органов отличалась большей гласностью. Первым шагом в этом направлении могло бы быть опубликование выдержек из рекомендаций Совета и решений по находящимся на его рассмотрении делам, в том числе информацию о согласии администрации с рекомендациями Совета или их отклонению ею. В упоминании в докладах имен соответствующих сотрудников нет необходимости, и они готовились бы только для справочных целей.

133. В дополнение к этим докладам следует публиковать соответствующие статистические данные по таким вопросам, как дела, которые были рассмотрены в Совете и Комитете, благоприятные соответственно для персонала и администрации рекомендации, количество единодушно принятых рекомендаций и количество рекомендаций, полностью или частично одобренных или отклоненных администрацией, и по другим вопросам. Идею относительно вида статистической информации, которую следует включать в такие доклады, можно почерпнуть из таблиц, содержащихся в приложении II к настоящему докладу.

134. Вместе с тем уместно отметить, что, как представляется, обобщение статистических данных, полученных инспекторами из различных мест службы, осуществлялось не по стандартной процедуре. Инспектора надеются, что в будущем будут предприняты усилия по согласованию таких данных, с тем чтобы обеспечить их единообразие и сопоставимость во всех организациях.

135. Как представляется, практика устных разбирательств в Объединенном апелляционном совете и Объединенном дисциплинарном комитете, которая фактически была нормой несколько лет назад, более не применяется нигде, кроме Объединенного дисциплинарного комитета. Следует дополнительно изучить этот вопрос, с тем чтобы выяснить, ускорят ли устные разбирательства процесс вынесения решения по делам, находящимся на рассмотрении Объединенного апелляционного совета, а также будут ли они способствовать разрешению споров.

D. Группа консультантов по дисциплинарным и апелляционным делам

136. Следует вновь отметить, что в распоряжении администрации имеется группа юристов для консультирования и представления ее интересов на каждом этапе процедуры правовой защиты. Во-первых, имеется Секция по положениям и правилам УЛР, в штат которой входят три сотрудника по правовым вопросам, чьи функции включают консультирование административных сотрудников во всех подразделениях Организации по проблемам толкования и применения правил; во-вторых, существует Группа по административному праву УЛР, в штат которой входят три сотрудника по правовым вопросам, представляющие администрацию на слушаниях дел в Объединенном апелляционном совете и Объединенном дисциплинарном комитете; в-третьих, имеется старший сотрудник по правовым вопросам в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления, который консультирует заместителя Генерального секретаря по решениям, выносимым по апелляционным делам. В Административном трибунале администрацию консультирует и представляет

Отдел по общеправовым вопросам Управления по правовым вопросам.

137. Сотрудники же, нуждающиеся в консультации по административным решениям, которые, по их мнению, влияют на их условия найма, могут обращаться на первом этапе только в Канцелярию Координатора Группы консультантов, в которой нет персонала с надлежащей юридической квалификацией. По итогам бесед с нынешним Координатором и многочисленными должностными лицами Организации Объединенных Наций у инспекторов сложилось впечатление, что нынешний Координатор — это преданный своему делу и трудолюбивый сотрудник, усилия которого заслуживают всяческих похвал. Было бы уместно задать ему весьма деликатный — ввиду отсутствия у этого сотрудника юридической подготовки — вопрос о том, достаточно ли таких усилий для обеспечения персонала надлежащими юридическими консультациями и его юридического представительства.

138. Кроме того, члены Группы, оказывающие персоналу большинство услуг по консультированию и представительству, работают на добровольной основе и, если они состоят в штате, то за счет своего собственного времени. По правде говоря, административная инструкция ST/AI/351 от 25 мая 1988 года предусматривает, что *«работающий сотрудник, который соглашается выступить в качестве консультанта в том или ином деле, оказывает помощь в подготовке и представлении материалов по этому делу в порядке выполнения его/ее официальных обязанностей ...»*. Это положение, однако, применяется *«с учетом требований службы этого сотрудника и ограничений, налагаемых его должностным положением»*.

139. На практике сотрудники вынуждены выполнять свои обязанности консультантов в условиях практически непрекращающихся и все больших сокращений бюджетных средств и штатов и, соответственно, возрастающей ответственности и рабочей нагрузки. Сотрудников, которые могут реально консультировать персонал и представлять его интересы в апелляционных и дисциплинарных делах, явно намного меньше их официального числа в составе Группы консультантов.

140. Судя по всему, дело обстоит еще хуже в периферийных отделениях, где существуют серьезные трудности с отбором сотрудников, которые могли бы и желали бы активно участвовать в работе внутренней системы отправления правосудия. В своих замечаниях по проекту настоящего доклада один из администраторов указал, что на готовность сотрудников работать в этой сфере *«негативно влияет полное отсутствие системы стимулирования или поощрения, в которой учитывались бы те нередко весьма существенные затраты времени и труда, с которыми у этих сотрудников связано выполнение их обязанностей в рамках внутренней системы юстиции. В условиях продолжающегося сокращения штатов по всей системе Организации Объединенных Наций и соответственного увеличения рабочей нагрузки в ходе выполнения повседневных обязанностей нетрудно понять активное нежелание сотрудников участвовать в отправлении правосудия»*.

141. По мнению представителей персонала, несоответствие между средствами правовой защиты, доступными администрации и персоналу, еще более усиливается в результате запрета на использование услуг внешних адвокатов. Инспектора внимательно изучили вопрос о том, следует ли разрешить сотрудникам прибегать к услугам внешних адвокатов для получения консультаций и, что еще более важно, представления их интересов в апелляционных органах Организации.

142. Инспектора пришли к выводу о том, что если внешним адвокатам будет разрешено представлять сотрудников в ОАС, это не будет отвечать наилучшим интересам ни Организации, ни даже самих сотрудников. Внутреннюю административную систему Организации Объединенных Наций с ее спецификой трудно соотносить с любой отдельно взятой системой внутренней юстиции. Организация имеет право и обязана разрешать свои собственные споры без вмешательства извне.

143. Вместе с тем инспектора признают, что нынешняя система не обеспечивает персонал надлежащими юридическими консультациями и представительством. Этот недостаток необходимо исправить как можно скорее. Следует хотя бы уравнивать персонал и администрацию в праве на

получение надлежащих юридических консультаций и юридическое представительство, которые доступны первой стороне.

144. Для начала Канцелярию Координатора Группы консультантов необходимо укрепить путем найма Координатора, имеющего основательную юридическую подготовку. Далее необходимо предусмотреть меры для удовлетворения потребностей в юридической поддержке в других местах службы.

145. Как отмечалось выше, сотрудников могут консультировать и представлять нынешние или вышедшие в отставку сотрудники, но не сотрудники, ушедшие в отставку или покинувшие Организацию по другим причинам. По мнению инспекторов, представлять персонал в апелляционных органах Организации должны иметь возможность все бывшие сотрудники, за исключением, разумеется, тех, кто был уволен из нее без предупреждения, за неудовлетворительную работу или в дисциплинарном порядке. Эта мера позволит расширить круг потенциальных консультантов, особенно за счет добавления в него бывших сотрудников, которые, возможно, занимались юридической или аналогичной практикой в месте службы.

146. Действуя в русле этого предложения, следовало бы также изучить возможность представления интересов персонала нынешними и бывшими сотрудниками других организаций общей системы Организации Объединенных Наций. Этот вопрос, однако, может быть всесторонне рассмотрен только в глобальном, общесистемном контексте, на основе тесных консультаций и сотрудничества со всеми участвующими организациями.

147. Наконец, инспектора принимают к сведению программы юридической помощи, проводимые по инициативе ряда ассоциаций персонала в организациях общей системы Организации Объединенных Наций.

Е. Аппарат омбудсмена

148. В ходе встреч с членами Группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб инспектора пришли к выводу о том, что эти сотрудники относятся к своему делу с большим

энтузиазмом, но несколько разочарованы той ограниченной поддержкой, которую им оказывает администрация. В ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ и других организациях дело обстоит, судя по всему, намного лучше.

149. С учетом вышесказанного, видимо, пришло время предпринять решительные шаги для создания аппарата омбудсмена, работающего в течение полного рабочего дня, который отвечал бы за урегулирование всех видов споров между персоналом и администрацией при помощи неофициальных процедур примирения, посредничества или переговоров, позволяющих избежать применения состязательных процедур. По мнению инспекторов, преимущества, в том числе финансовые, которые будут иметь эти неофициальные процедуры урегулирования споров, не идут ни в какое сравнение с издержками, которые будут связаны с созданием этого аппарата.

150. Выполнение функций омбудсмена должно быть поручено независимому должностному лицу старшего уровня, которое будет назначаться Генеральным секретарем на основе консультаций с представителями персонала на один пятилетний срок полномочий без права продления. Доступ к услугам омбудсмена должны иметь сотрудники всех мест службы. В каждом месте службы в помощь омбудсмену могут быть приданы должностное лицо или группа лиц, назначаемых для работы в течение неполного рабочего дня. Их работа будет координироваться омбудсменом.

Г. Возможности создания высшей апелляционной инстанции

а) Определение роли Международного Суда

151. Поскольку Международный Суд более не участвует во внутренней процедуре правовой защиты, сегодня некому заниматься решением таких вопросов, как толкование статей Устава Организации Объединенных Наций применительно к конкретной политике и практике Организации. Кроме того, многие сотрудники и руководители по всей системе, как представляется, считают необходимым создание инстанции, которая была бы уполномочена пересматривать решения административных трибуналов МОТ и Организации Объединенных Наций. В частности, должностные

лица ЮНЕСКО выступили с конкретными предложениями о создании высшего апелляционного суда для системы Организации Объединенных Наций.

152. На своей второй очередной сессии в октябре 1999 года Административный комитет по координации (АКК) рассмотрел доклад и рекомендации юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций. Инспектора принимают к сведению просьбу АКК к юрисконсультам изучить возможность получения, через соответствующие межправительственные органы, консультативного заключения Международного Суда о решениях Трибунала²⁷.

б) Установление тесных рабочих взаимоотношений между административными трибуналами МОТ и ООН

153. Инспекторам известно о нежелании МОТ и ее Административного трибунала предпринимать шаги, направленные на слияние Трибунала с Административным трибуналом Организации Объединенных Наций. По мнению инспекторов, однако, такое слияние было бы весьма полезным, о чем свидетельствуют резолюции директивных органов обеих организаций по этому вопросу.

154. Кроме того, препятствия на пути к такому слиянию ни в коей мере не являются непреодолимыми. Хотя круг ведения и доктрины обоих трибуналов, по общему признанию, не идентичны, они достаточно близки для того, чтобы после определенного согласования их можно было объединить. Среди положительных сторон можно отметить то, что объединенный Трибунал, охватывающий все организации, которые в настоящее время признают компетенцию трибуналов МОТ и Организации Объединенных Наций, будет играть роль единой апелляционной инстанции для всей системы Организации Объединенных Наций.

155. Хотя в настоящем докладе инспектора и не выносят никаких официальных рекомендаций на этот счет, они хотели бы выразить уверенность в том, что на данном этапе необходимо предпринимать активные усилия по согласованию статута и правил административных трибуналов МОТ и Организации Объединенных Наций,

касающихся состава двух трибуналов, их компетенции, формальных условий для возбуждения дел, процедур, возможностей пересмотра решений, толкования решений и более высоких апелляционных инстанций.

156. На данном этапе административные трибуналы МОТ и Организации Объединенных Наций должны, по мнению инспекторов, установить более тесные рабочие взаимоотношения. В этой связи инспектора отмечают, что в настоящее время регулярные контакты между трибуналами не поддерживаются, в частности потому, что эти органы не собираются в одно и то же время в Женеве, но что их председатели поддерживают неофициальные контакты в связи с решением важных вопросов.

157. В заключение инспектора принимают к сведению предложение, с которым выступил Генеральный секретарь от имени АКК в Генеральной Ассамблее на ее нынешней сессии. Согласно этому предложению, в статут Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) должны быть внесены поправки для того, чтобы Комиссия могла запрашивать не имеющие юридической силы консультативные заключения по решениям и рекомендациям КМГС у специальной Совместной группы АТМОТ/АТООН.

с) Шаги по пути к созданию более мощной, единой высшей апелляционной инстанции для системы Организации Объединенных Наций

158. Если говорить вкратце, то отправление правосудия в системе Организации Объединенных Наций предполагает, во-первых, применение внутренних процедур правовой защиты, созданных для уведомления исполнительных глав организаций о разрешении дел, по которым подаются апелляции, и, во-вторых, обращение в один из двух главных административных трибуналов системы — Трибунал МОТ и Трибунал Организации Объединенных Наций, — которые принимают юридически обязательные решения по поданным в них апелляциям. Возможности дальнейшего обжалования решений трибуналов сегодня не существует.

159. Инспектора знают о сложившемся среди представителей персонала, а также руководителей мнении о целесообразности создания высшей

апелляционной инстанции для пересмотра решений трибуналов. Им также известно о том, что ряд руководителей считают такую инстанцию ненужной.

160. По случаю двадцать девятой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО в 1997 году Генеральный директор Организации представил ряд соображений, касающихся недостатков нынешней системы отправления правосудия. Целью его предложений было реформирование системы отправления правосудия таким образом, чтобы она дала и персоналу, и администрации возможность обжаловать решения АТМОТ. Он привел цитату из доклада ОИГ об отправлении правосудия за 1986 год, в котором подчеркивалось, что *«речь идет, прежде всего, о принципиальном вопросе»*²⁸.

161. Генеральный директор ЮНЕСКО привел также следующую цитату из доклада ОИГ: *«Система судебного обжалования в двух инстанциях является одним из основных принципов демократического права и используется в большинстве стран. Поэтому естественно, что персонал Организации Объединенных Наций должен поддержать такую систему...»*²⁹. Предложенная система предусматривала создание судебного комитета во главе с председателем, который осуществлял бы судебные полномочия в организации через посредство двух трибуналов: трибунала первой инстанции и апелляционного трибунала.

162. Кроме того, Генеральный директор указал, что он поднимал вопрос об отправлении правосудия в рамках АКК в интересах повышения эффективности функционирования АТМОТ и расширения возможностей для обжалования. В своей резолюции 29 С/79 Генеральная конференция постановила *«обратиться с настоятельным призывом к Международной конференции труда изучить, в консультации с соответствующими организациями общей системы Организации Объединенных Наций, меры, которые необходимо принять с целью улучшения функционирования Административного трибунала Международной организации труда»*.

163. Начиная с 1998 года юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций на различных совещаниях обсуждали целесообразность создания механизма обжалования второй инстанции с целью

улучшить отправление правосудия в организациях системы. По просьбе Административного комитета по координации (АКК) юрисконсульты активно прорабатывали этот вопрос и сформулировали на основе консенсуса — к которому не присоединился юрисконсульт ЮНЕСКО — единую позицию на своем совещании, состоявшемся в Риме в марте 1999 года³⁰.

164. Позиция юрисконсультов сводится к тому, что в международном праве не требуется предоставлять право обжалования в рамках судебных процессов. Они также считают, что поскольку объединенные апелляционные советы в некотором смысле выполняют роль первой инстанции, то можно утверждать, что административные трибуналы уже являются второй инстанцией.

165. Кроме того, еще одной целью создания механизма обжалования второй инстанции является обеспечение последовательного применения норм права в ряде судов низшей инстанции. По словам юрисконсультов, этот последний аргумент теряет свою силу в условиях системы Организации Объединенных Наций, так как административные трибуналы Организации Объединенных Наций и Международной организации труда, превращаясь в «суды низшей инстанции», не применяют одни и те же нормы права.

166. Вместе с тем юрисконсульты отмечают, что если АКК решит продолжить изучение вопроса о создании механизма обжалования второй инстанции, то можно будет вычленив по меньшей мере три возможных варианта такого механизма: отдельный механизм для каждого учреждения и организации; общий механизм второй инстанции для системы Организации Объединенных Наций в целом; и механизм второй инстанции для каждого из административных трибуналов.

167. Юрисконсульт ЮНЕСКО, придерживающийся иного мнения, указал на недостатки нынешней системы, главным образом на то, что она не допускает применения почти всех возможных средств правовой защиты против решения трибунала, компетенция которого признается организациями. Юрисконсульт напомнил о том, что поступавшие одно за другим предложения о создании апелляционного трибунала, в полном смысле этого слова, слиянии административных трибуналов Организации Объединенных Наций и

МОТ и постепенном согласовании статуты, практики и прецедентного права двух трибуналов сначала недолго рассматривались в качестве возможных, а затем откладывались в сторону.

168. По словам юрисконсульта ЮНЕСКО, трудно понять, почему ошибки и недостатки не могут быть исправлены. Подобная ситуация рождает чувство разочарования как у сотрудников, так и у нанимающих их организаций³¹.

169. Юрисконсульт ЮНЕСКО заключил, что создание механизма обжалования второй инстанции, несомненно, даст положительный эффект. Возможные варианты такого механизма включают общий апелляционный трибунал для АТООН и для АТМОТ и отдельные апелляционные трибуналы для АТООН и для АТМОТ.

170. Доклад и рекомендации юрисконсульты системы Организации Объединенных Наций были рассмотрены Административным комитетом по координации (АКК) на его второй очередной сессии в октябре 1999 года. После сессии АКК просил юрисконсульты провести совещание с тем, чтобы развить его идеи относительно расширения существующих процедур пересмотра самими административными трибуналами за счет внедрения процедуры «чрезвычайного обжалования» и о том, как может быть усовершенствована эта процедура обжалования³².

171. На своей тридцатой сессии, состоявшейся 26 октября-19 ноября 1999 года, Генеральная конференция ЮНЕСКО, будучи проинформирована о достигнутом на межучрежденческом уровне прогрессе в деле осуществления предыдущей резолюции, приняла резолюцию 30С/75, в которой она просила *«Генерального директора продолжать свои усилия с целью поиска межучрежденческого решения, направленного на совершенствование механизма административной юрисдикции в рамках общей системы Организации Объединенных Наций, которое должным образом учитывало бы решения, принятые Административным комитетом по координации (АКК)»*.

172. Как отмечалось выше, в настоящем докладе затрагиваются лишь вопросы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Инспектора повторяют, что, по их мнению, любые предложения, направленные на создание единой высшей апелляционной инстанции в системе

Организации Объединенных Наций, могут быть сформулированы только на основе тесных консультаций и в сотрудничестве со всеми участвующими организациями.

VII. Общие вопросы

А. Полная подотчетность должностных лиц Секретариата

173. По мнению инспекторов, без четкого определения полномочий и обязанностей должностных лиц, которым делегированы полномочия, реальное делегирование полномочий невозможно. В этой связи инспектора отмечают, что во многих случаях должностные лица Секретариата, как представляется, не являются подотчетными и не несут ответственности за последствия, в том числе финансовые последствия, их противоправных действий или грубой халатности. В связи с этим инспектора подчеркивают, что в тех случаях, когда апелляционные органы признают действия должностных лиц Секретариата противоправными или сопоставимыми с грубой халатностью, такие должностные лица должны соответствующим образом отвечать за любой финансовый ущерб Организации, являющийся прямым результатом таких действий.

В. Четкое изложение положений, правил и других административных инструкций

174. Инспектора отметили, что правила о персонале, бюллетени Генерального секретаря, административные инструкции, информационные циркуляры и другие постановления, которые касаются условий назначения сотрудников, в ряде случаев являются нечеткими и непонятными, что приводит к неправильному пониманию характера и целей соответствующих положений. По мнению инспекторов, все административные инструкции, касающиеся условий назначения сотрудников, должны быть четкими и лаконичными по содержанию и не допускать двусмысленности, чтобы в максимально возможной степени исключить вероятность неправильного толкования характера и целей соответствующих положений и, следовательно, возникновения споров.

175. В связи с этим необходимо принять ряд дополнительных мер для уточнения правил, положений и всех административных инструкций, касающихся условий назначения сотрудников,

формирования корпоративной культуры доверия, диалога и сотрудничества, укрепления механизмов разрешения споров на ранних этапах и разработки мер стимулирования, поощряющих отказ от судебных тяжб.

176. Если концепцию «отправления правосудия» понимать в ее самом широком смысле, ее совершенствование следует начинать с предотвращения возникновения споров, которые в конечном счете могут повлечь за собой конфликты между работниками и руководителями или между работниками и администрацией. Во многих случаях такие конфликты возникают в результате разного толкования или понимания правил и положений о персонале или административных инструкций, которые во многих случаях являются слишком сложными, плохо сформулированы и изобилуют противоречиями.

177. На это уже в течение более 20 лет обращают внимание группы экспертов, которым поручено рассматривать вопрос эффективности административного функционирования Организации Объединенных Наций, в частности Группа межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, которая призвала к тому, чтобы «управление персоналом в рамках Организации было основано на четких, последовательных и понятных правилах» и «существующие моменты непоследовательности и двусмысленности были устранены»³³. Генеральная Ассамблея также просила Генерального секретаря ускорить процесс упрощения и упорядочения всех кадровых правил и процедур в целях обеспечения их транспарентности и облегчения их применения³⁴.

178. В 1985 году³⁵ ККАБВ рекомендовал выявлять такие аспекты управления персоналом, которые служат причиной подачи чрезмерного количества апелляций, в целях упрощения и уточнения соответствующих правил и положений. Кроме того, все положения и правила о персонале и соответствующие административные инструкции необходимо постоянно и систематически обновлять.

179. Инспектора отмечают предпринятые в этой связи усилия Секретариата и, в частности, изменения к статье I Положений о персонале, принятые Генеральной Ассамблеей в 1998 году, и изменения к главе I правил о персонале серии 100³⁶. Полезной мерой является также включение комментариев с целью разъяснения отдельных положений и содействия пониманию каждого положения сотрудниками с учетом конкретного случая.

180. Секретариат издал также бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/1997/1 о процедурах издания административных инструкций от 28 мая 1997 года в целях выполнения рекомендации о четкой редакции всех правил. Кроме того, последние доклады Генерального секретаря о поправках к правилам о персонале, содержащие пересмотренные правила о таких вопросах, как субсидия на образование, сопровождаемый груз, субсидия на репатриацию, надбавка за мобильность и работу в трудных условиях и другие выплаты, подготовлены с использованием более четких и простых формулировок.

181. Кроме того, Секретариат проводит обзор всех правил, содержащихся в настоящее время в Сборнике положений о персонале, в целях их рационализации и полного переиздания во исполнение бюллетеня ST/SGB/1997/1, касающегося критериев четкости и лаконичности. И наконец, инспектора считают заслуживающим положительной оценки намерение Секретариата включить эти правила в интерактивную базу данных.

182. Инспектора осведомлены также о предпринимаемых Секретариатом в течение последних нескольких лет усилиях по подготовке сотрудников и руководителей, касающейся методов разрешения конфликтных ситуаций. Необходимо активизировать такие усилия и дополнять их программами, направленными на расширение осведомленности сотрудников в отношении их прав и обязанностей. Подобные программы должны быть составной частью любого вводного курса.

183. По мнению инспекторов, необходимо сделать все возможное для того, чтобы сменить существующий климат конфронтации культурой диалога и сотрудничества. В этой связи

определенную помощь должна оказать, в частности, внедренная Секретариатом несколько лет назад система служебной аттестации (PAS), требующая регулярного диалога между сотрудниками и руководителями и дающая объективные критерии оценки работы сотрудников.

184. Вместе с тем необходимо продолжать поощрять сотрудников до обращения к третьим сторонам доводить до внимания их руководителей любые административные вопросы, которые, по их мнению, являются спорными. С другой стороны, руководителям необходимо давать более четкие указания в отношении надлежащего толкования и применения правил и положений о персонале и административных инструкций.

С. Доступ сотрудников на местах к средствам правовой защиты: видеоконференции

185. Необходимо обеспечить, чтобы сотрудники на местах, включая сотрудников миссий по поддержанию мира и других миссий, имели постоянную возможность использовать, когда это необходимо, все средства разрешения споров и правовой защиты, а также получить компетентную юридическую консультацию в отношении условий их назначения и службы и надлежащего представительства в апелляционных органах. Инспектора рекомендуют расширять использование информационных технологий, включая видеоконференции, в целях содействия доступу сотрудников на местах к механизмам разрешения споров и апелляционным органам.

Примечания

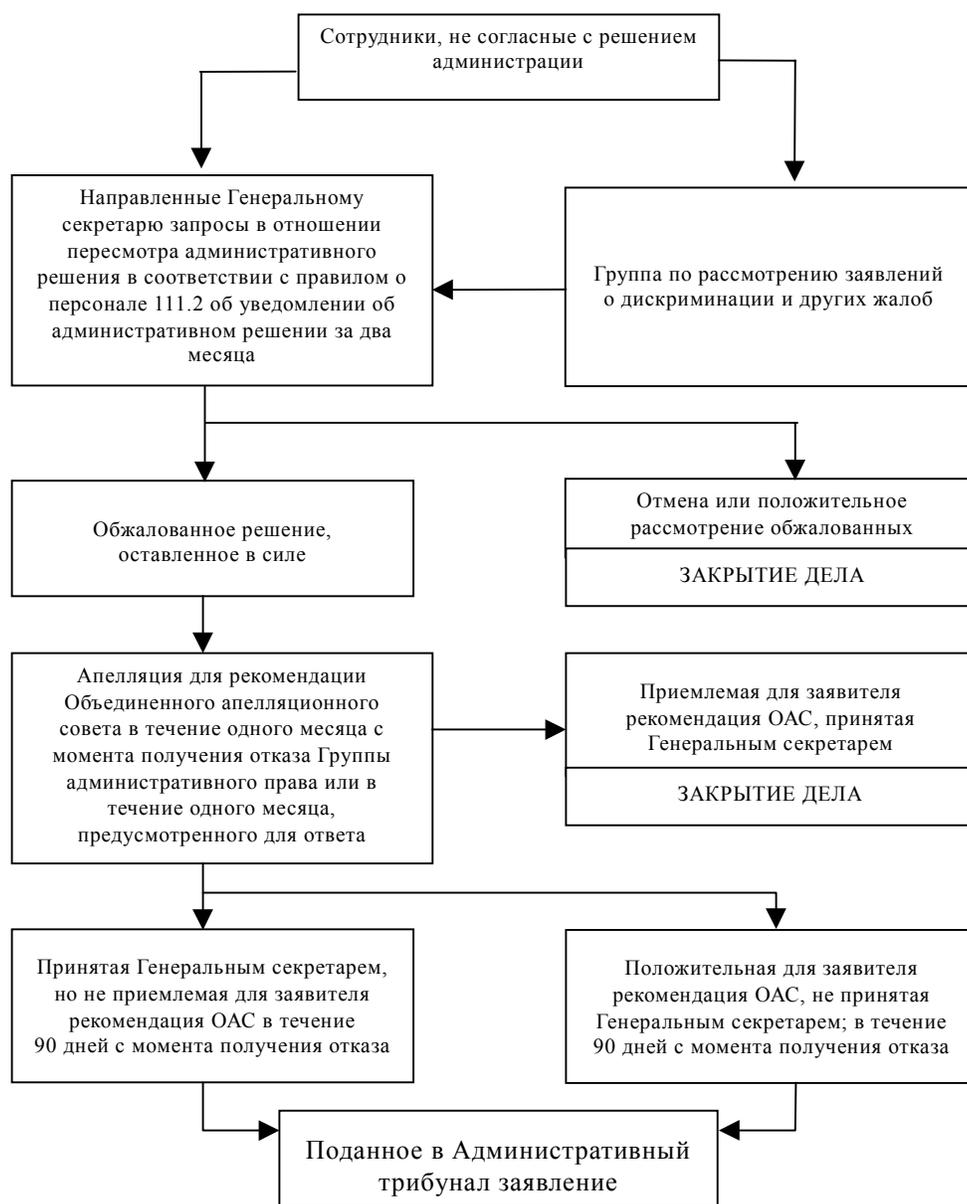
- ¹ Программа работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 1999 год (A/53/841), 23 февраля 1999 года.
- ² Federation of International Civil Servants' Associations (FICSA), *Studies and Policies No. 4 — Recourse Procedures in the Organizations of the United Nations System*, Geneva, 1977.
- ³ *Feasibility of establishing a single administrative tribunal — Report of the Meeting of Legal Advisers* (ACC/1970/70) of 27 September 1979.
- ⁴ A/C.5/37 от 26 октября 1982 года, пункт 4.
- ⁵ *Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций со специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии: целесообразность создания единого административного трибунала* (A/C.5/39/7) от 20 декабря 1984 года.
- ⁶ A/40/471 от 23 июля 1985 года, пункт 70 и далее.
- ⁷ A/41/640.
- ⁸ A/43/704 от 13 октября 1988 года.
- ⁹ A/C.5/44/1 от 20 июня 1989 года и A/C.5/44/1 от 19 сентября 1989 года.
- ¹⁰ A/C.5/45/11 от 19 октября 1990 года.
- ¹¹ A/C.5/49/13 от 8 ноября 1994 года.
- ¹² A/C.5/49/60 от 18 марта 1995 года (финансовые последствия см. также в документе A/C.5/49/60/Add.1 от 9 июня 1995 года).
- ¹³ A/C.5/50/52.
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов (A/54/6), раздел 27 С «Управление людских ресурсов».
- ¹⁶ ST/IC/1991/35.
- ¹⁷ ST/SGB/1998/19.
- ¹⁸ См. также *Report of the Nineteenth Session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)* (ACC/1999/5) of 21 April 1999.
- ¹⁹ Office of Internal Oversight (OIOS), Investigations Section, Manual, Operating Procedure A.
- ²⁰ Office of Internal Oversight (OIOS), Investigations Section, Manual, Operating Procedure A.
- ²¹ Бывшая статья 11 Статута АТООН (опущена в соответствии с резолюцией 50/54 Генеральной Ассамблеи от 11 января 1995 года).
- ²² Статут АТМОТ, статья XII.
- ²³ A/40/471, пункт 3, стр. 7.
- ²⁴ См. приложение III.
- ²⁵ Federation of International Civil Servants' Associations (FICSA), *Studies and Policies No. 4 — Recourse Procedures in the Organizations of the United Nations System*, Geneva, 1977.
- ²⁶ Administrative Committee on Coordination, *Summary of Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its Regular Session of 1999, United Nations Headquarters, New York, 29 and 30 October 1999* (ACC/1999/20), 11 November 1999.
- ²⁷ Там же.

- ²⁸ ОИГ, *Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций* (JIU/REP/86/8, A/41/640).
- ²⁹ Там же, пункт 57. Эта цитата из доклада содержит, в свою очередь, цитату из доклада консультанта Административно-управленческой службы (АУС) г-на Гордона Уоттлеса (Gurdon Wattles, «*Review of Methods and Procedures for Administrative Reviews, Appeals and Processing of Cases for the Administrative Tribunal*», November 1981).
- ³⁰ Legal Advisers of the United Nations System, *Note on the advisability of introducing a second-tier appellate mechanism to enhance the administration of justice in the United Nations system*, Rome, 1999.
- ³¹ Ibid., *Annex, Note by the Legal Adviser of UNESCO*, Rome, 1999.
- ³² Administrative Committee on Coordination, *Summary of Conclusions of the Administrative Committee on Coordination at its Regular Session of 1999, United Nations Headquarters, New York, 29 and 30 October 1999* (ACC/1999/20), 11 November 1999.
- ³³ Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок первая сессия, Дополнение № 49* (A/41/49).
- ³⁴ A/RES/51/226, раздел II, пункт 7.
- ³⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сороковая сессия, Дополнение № 7* (A/40/7).
- ³⁶ См. резолюцию 52/252 Генеральной Ассамблеи об изменениях к статье I Положений о персонале и главе I Правил о персонале Организации Объединенных Наций серии 100 (A/RES/52/252) и бюллетень Генерального секретаря «Статус, основные права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций» (ST/SGB/1998/19).

Приложение I

Возможности сотрудников, желающих оспорить решения администрации

Диаграмма



(Рассмотрение дела и принятие решения к исполнению)

Приложение II

Статистическая информация о делах, находящихся на рассмотрении Объединенного апелляционного совета (на основе информации, представленной из четырех мест службы)

Штаб-квартира Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк (по состоянию на 10 декабря 1999 года)

Общее число открытых дел	137
Общее число дел, заведенных в 1997 году	72
Общее число дел, заведенных в 1998 году	55
Общее число перенесенных дел (заведенных до 1999 года)	73
Общее число дел, заведенных в 1999 году	64
Общее число дел, рассмотренных в 1999 году	43
а) отчеты	37
b) отсутствие отчетов	6
Приостановление рассмотренных в 1999 году дел, по которым вынесено решение	12
Число отчетов, направленных Генеральному секретарю в 1999 году	49
Число отчетов, направленных Генеральному секретарю в 1998 году	37
Находящиеся на рассмотрении дела — полученные замечания (не рассмотренные в 1999 году дела)	43*
Находящиеся на рассмотрении дела в 1998 году (не рассмотренные в 1998 году дела)	50

* Из 43 дел 31 дело находится на различных стадиях рассмотрения ОАС. По некоторым из них подготовлены предварительные проекты; однако рабочие группы не созданы. По некоторым другим делам членам рабочих групп представлены заключительные доклады для утверждения и подписания.

Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве (по состоянию на 31 декабря 1999 года)

	1990 год	1991 год	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год	1996 год	1997 год	1998 год	1999 год
Число поданных апелляций	25	21	19	24	18	21	18	24	28	28*
Число рассмотренных апелляций	13	16	19	12	24	32	23	20	28	29
Число апелляций, рассмотрение которых перенесено на более поздний срок	38	43	43	55	49	38	33	37	37	36
Число апелляций, по которым не составлены отчеты	5	7	4	3	5	6	3	10	10	3
Число апелляций, по которым составлены отчеты	8	9	15	9	19	27	20	10	18	26
Приостановление исполнения зарегистрированных решений	0	0	1	9	1	2	6	12	4	6

* Семь заявлений, поданных одним и тем же заявителем.

Отделение Организации Объединенных Наций в Вене (по состоянию на 21 октября 1999 года)

	1993 год	1994 год	1995 год		1996 год	1997 год	1998 год	1999 год
Число поданных апелляций	7	2	3	Число поданных апелляций	3	2	11	2
Число отозванных/удовлетворенных/отмененных апелляций	4	1	0	Число запросов о приостановлении исполнения решения	3	3	0	2
Число дел, находящихся на рассмотрении	1	1	3	Число подготовленных отчетов по апелляциям	3*	0	4***	1
Число подготовленных отчетов	2	0	0	Число подготовленных отчетов о приостановлении исполнения решения	2	2	0	1
				Число апелляций, находящихся на рассмотрении	2	3	2	1
				Число отозванных апелляций	0	1**	0	0
				Число апелляций, переданных в другой ОАС	0	1	0	0
				Число запросов о приостановлении исполнения отмененного решения	1	0	0	0
				Число дел, разрешенных путем примирения	0	0	2	1
				Число дел, находящихся в настоящий момент на рассмотрении в рамках процедуры примирения	0	0	2	2****

* Включая одного сотрудника по четырем аналогичным апелляциям.

** Дело прекращено в связи со смертью заявителя.

*** Включая одного сотрудника по восьми аналогичным апелляциям.

**** Включая дело, по которому подано заявление о приостановлении исполнения решения.

Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби (по состоянию на 31 декабря 1999 года)

	<i>1997 год</i>	<i>1998 год</i>	<i>1999 год</i>
Число поданных апелляций	4	8	7
Число приостановленных дел об исполнении решения	1	1	2
Число апелляций, рассмотрение которых перенесено на более поздний срок	4	10	10
Число апелляций, по которым имеются отчеты	0	2	5
Число прекращенных дел	0	0	2
Рекомендации, принятые заместителем Генерального секретаря	0	2	3*
Рекомендации, отклоненные заместителем Генерального секретаря	0	0	1

* Заместитель Генерального секретаря не принял решения по одному делу.

Приложение III

Компетенция административных трибуналов системы ООН

Административный трибунал Организации Объединенных Наций

- Организация Объединенных Наций и ассоциированные с ней органы
- Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)
- Международная морская организация (ИМО)
- Международная организация гражданской авиации (ИКАО)
- Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФПООН)*

Административный трибунал МОТ (в порядке признания его юрисдикции)

- Международная организация труда (МОТ), включая Центр по международной торговле (ЦМТ)
- Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), включая Панамериканскую организацию здравоохранения (ПОЗ)
- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)
- Международный союз электросвязи (МСЭ)
- Всемирная метеорологическая организация (ВМО)
- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)
- Европейская организация ядерных исследований (ЦЕРН)
- Всемирная торговая организация (ВТО)
- Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)
- Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)
- Европейская организация по безопасности воздушной навигации (ЕВРОКОНТРОЛ)
- Всемирный почтовый союз (ВПС)

* В соответствии со статьей 48 положений Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) сотрудники специализированных учреждений, которые обычно подпадают под юрисдикцию Административного трибунала МОТ, но приняли юрисдикцию Административного трибунала Организации Объединенных Наций по делам Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций, могут направлять заявления о невыполнении положений ОПФПООН в связи с решениями Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций непосредственно Административному трибуналу Организации Объединенных Наций.

-
- Южная европейская обсерватория (ЕСО)
 - Межправительственный совет стран — экспортеров меди (СИПЕК)
 - Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)
 - Межпарламентский союз (МС)
 - Европейская лаборатория молекулярной биологии (ЕЛМБ)
 - Всемирная туристская организация (ВТО)
 - Европейская патентная организация (ЕПО)
 - Африканский учебный и исследовательский центр по проблемам администрации в области развития (КАФРАД)
 - Межправительственная организация международных железнодорожных перевозок (ОМЖП)
 - Международный центр по регистрации периодических изданий (МЦРПИ)
 - Международное эпизоотическое бюро (МЭБ)
 - Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)
 - Международная организация уголовной полиции (Интерпол)
 - Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)
 - Международный союз по охране селекционных достижений (СОСД)
 - Совет таможенного сотрудничества (СТС)
 - Суд Европейской ассоциации свободной торговли (Суд ЕАСТ)
 - Контрольное ведомство Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ)
 - Международная служба по национальным сельскохозяйственным исследованиям (ИСНАР)
 - Международная организация по миграции (МОМ)
 - Международный центр генной инженерии и биотехнологии (МЦГИБ)
 - Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО)
 - Международная гидрографическая организация (МГО)
 - Конференция по Энергетической хартии (КЭХ)

- Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
- Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ)

Примечание

В настоящий момент принимается решение о предоставлении возможности обращения в Административный трибунал Организации Объединенных Наций сотрудникам Секретариата Международного трибунала по морскому праву (Гамбург).
