



Организация Объединенных Наций

Обзор внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили Гёнке Рошер и Хесус С. Миранда Ита



**Обзор внутренних механизмов
обжалования на предшествующем
судебному разбирательству этапе,
которые имеются в распоряжении
сотрудников организаций системы
Организации Объединенных Наций**

Доклад Объединенной инспекционной группы

Доклад подготовили Гёнке Рошер и Хесус С. Миранда Ита



Организация Объединенных Наций • Женева, 2023 год

Группа экспертов по рассмотрению

Инспекторы Гёнке Рошер и Хесус С. Миранда Ита

Специалист по оценке и инспекции Сильвия Петков

Помощник-референт Вики Митчелл

Стажеры Фернанда Беннини, Рита Челангат, Сабина Д'Андреа, Алессандро Маринаро,
Марлен Меркер, Лариса Шульте Брехтербек, Минхан Сун и Максимилиан Валь

*Резюме***Обзор внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций****I. Введение и цели обзора**

До настоящего времени функционирование внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, не находилось в центре внимания ни внутренних, ни внешних надзорных органов. Поскольку в обзорах, проведенных ранее Объединенной инспекционной группой (ОИГ), основное внимание уделялось вариантам обращения за помощью в вышестоящие инстанции, включая трибуналы^a, или системе отправления правосудия в Организации Объединенных Наций^b, официальные внутренние механизмы обжалования всесторонней оценке не подвергались, равно как и не проводился сравнительный анализ их характеристик на общесистемном уровне. Впервые в проведенном ОИГ обзоре показано разнообразие внутренних механизмов обжалования, которыми могут воспользоваться сотрудники организаций системы Организации Объединенных Наций, чтобы официально оспорить административные решения по вопросам, связанным с трудоустройством, прежде чем обращаться во внешние трибуналы. Соответственно, никакие неофициальные механизмы разрешения споров в сферу настоящего обзора не входят.

Цель настоящего обзора — сравнить сильные и слабые стороны наиболее распространенных в системе моделей официальных внутренних механизмов обжалования и выявить положительный опыт, а также, по возможности, пути повышения эффективности и согласованности действий посредством корректировки существующих механизмов и процедур. По результатам обзора Инспекторы сформулировали рекомендации, направленные на совершенствование внутренних механизмов обжалования во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. Настоящий обзор дополняет проведенную недавно Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций работу по отображению юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций^c.

Под внутренними механизмами обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе обычно понимается предварительный этап формальной процедуры разрешения трудовых споров, который должен быть пройден в качестве обязательного первого шага, прежде чем сотрудники смогут оспорить административные решения, принятые работодателем, во внешнем административном трибунале. Согласно правилам организаций системы Организации Объединенных Наций эти механизмы, как правило, представляют собой процедурное предварительное условие любого последующего обращения в судебный орган в связи с трудовым спором.

Международные организации обычно пользуются юрисдикционным иммунитетом, который, по общему правилу, позволяет им избегать рассмотрения своих правовых споров в национальных судах. Ввиду этого трудовые споры между

^a JIU/REP/2002/5.

^b JIU/REP/2000/1 и JIU/REP/86/8.

^c A/75/690 и A/77/222.

администрацией и персоналом международных организаций не подпадают под юрисдикцию национальных судов. Предполагается, что организации должны восполнить этот пробел, предусмотрев соответствующие внутренние механизмы обращения за помощью и эффективные средства правовой защиты для пострадавших сотрудников. Практика международных трибуналов подтверждает, что предоставление адекватных средств правовой защиты своим сотрудникам является для любой международной организации не одним из возможных вариантов, а, скорее, требованием. Таким образом, внутренние механизмы обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе являются одним из основных элементов системы внутреннего правосудия международных организаций. Этот принцип утвердился в многолетней практике соответствующих административных трибуналов, которые неизменно подтверждают свою роль в защите прав международных гражданских служащих в трудовых спорах на всех стадиях данного процесса.

До 2009 года все участвующие организации ОИГ применяли, по большому счету, одну и ту же модель официального внутреннего механизма обжалования, а именно систему проверки коллегами. Реформа системы внутреннего правосудия 2009 года изменила порядок рассмотрения трудовых споров в Секретариате Организации Объединенных Наций^d, его департаментах и управлениях, а также в фондах и программах, которые руководствуются положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций. В числе основных изменений, обусловленных реорганизацией одной из частей системы, следует назвать переход к профессиональной управленческой оценке с процедурой возможного обжалования в судебном органе первой инстанции и второй апелляционной инстанции. Столь кардинальное изменение подхода преследовало цель повысить независимость, эффективность и прозрачность внутреннего правосудия в этом сегменте системы.

Сегодня в системе Организации Объединенных Наций существуют две основные модели внутреннего правосудия, поскольку полностью переведенная на профессиональную основу двухуровневая судебная система, как правило, не применяется за пределами Секретариата Организации Объединенных Наций и его подразделений, фондов и программ. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности специализированные учреждения, продолжают использовать варианты модели проверки коллегами, от которой Секретариат Организации Объединенных Наций отказался в 2009 году, включая частично переведенные на профессиональную основу и гибридные формы, которые, весьма напоминая судебную процедуру, сохраняют при этом элемент участия сотрудников в их формировании.

Авторы обзора не пытаются вынести вердикт о том, какая система со временем оказалась лучше другой, и один из главных вопросов, поднимаемых в данном документе, заключается в том, обеспечивают ли наиболее распространенные модели внутренних механизмов обжалования в организациях системы Организации Объединенных Наций адекватные средства правовой защиты, надлежащие процессуальные гарантии и уверенность в их способности разрешать трудовые споры, как это предусмотрено директивными и руководящими органами участвующих организаций ОИГ в их применимых нормативных документах.

Выводы и рекомендации настоящего обзора призваны проинформировать директивные и руководящие органы и административных руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций об устройстве и функционировании внутренних механизмов обжалования, имеющихся в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, а также распространить передовой опыт, с тем чтобы помочь организациям в оценке и, при необходимости, пересмотре и обновлении их соответствующих рамочных документов и практических методов.

^d Состав Секретариата Организации Объединенных Наций см. в документе ST/SGB/2015/3.

II. Основные выводы

Как показывают результаты настоящего обзора, в организациях системы Организации Объединенных Наций существуют две различные, в равной степени обоснованные системы официальных внутренних механизмов обжалования. В одном сегменте системы, а именно в Секретариате Организации Объединенных Наций и таких структурах, как Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) и Международный торговый центр (МТЦ), а также в фондах и программах Организации Объединенных Наций создана полностью переведенная на профессиональную основу система, в которой внутренние жалобы рассматриваются исключительно имеющими юридическую подготовку должностными лицами и судьями. В другом ее сегменте большинство специализированных учреждений, например в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной организации труда (МОТ) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), используется модель проверки коллегами, в рамках которой внутренние жалобы рассматриваются коллегами-сотрудниками, которые выносят рекомендации административным руководителям соответствующих организаций в отношении принятия мер по этим жалобам. В отличие от относительного единообразия структур, входящих в состав Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и подразделений и фондов и программ, нормативная база специализированных учреждений, в которых по-прежнему используется механизм проверки коллегами, отличается значительным разнообразием.

Несмотря на такое многообразие, в обзоре делается вывод, что обе системы в целом функционируют нормально, предоставляя достаточные возможности для обращения за помощью, при этом каких-либо существенных пробелов выявлено не было. Однако каждая из упомянутых систем имеет свои преимущества и недостатки, и обе могут нуждаться в улучшении в определенных аспектах своего функционирования.

В ходе обзора установлено следующее:

- **На устройство внутренних механизмов обжалования влияют юрисдикционные требования.** Статуты трибуналов, уполномоченных осуществлять юрисдикцию в отношении организаций, предъявляют определенные требования к механизмам и формам участия сотрудников организаций в судебном процессе. Это предполагает, что сами механизмы обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе совместимы с требованиями статутов этих трибуналов и соответствуют их требованиям.
- **В организациях системы Организации Объединенных Наций существуют две основные юрисдикционные системы.** За исключением Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), имеющего собственный трибунал по спорам (ТС БАПОР) для рассмотрения в первой инстанции, все участвующие организации ОИГ придерживаются одной из двух систем трибуналов, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций: это а) Административный трибунал Международной организации труда (АТМОТ); или б) двухуровневая судебная система, включающая Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН) и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций (АПТООН).
- **Управленческая оценка в Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и подразделениях и отдельно управляемых фондах и программах (за исключением Всемирной продовольственной**

программы). Первым шагом, который предпринимается в этих организациях лицом, принимавшим первоначальное решение, или от его имени, является управленческая оценка, за которой следует двухэтапная проверка в порядке судебного надзора.

- **Повышенная ответственность руководителей.** Процесс управленческой оценки был призван обеспечить оценку правильности поведения руководства и соблюдения положений и правил организации. Настоящий обзор показал, что более общий аспект подотчетности руководителей, предусмотренный Генеральным секретарем в начале процесса реформ, с течением времени стал отходить на второй план, хотя цель привлечения руководителей к ответственности за принимаемые ими решения по-прежнему актуальна. Важна двойная роль управленческой оценки: с одной стороны, это возможность для администрации уже на раннем этапе проанализировать процесс принятия решений и самостоятельно исправить возможные ошибки или нарушения, чтобы избежать дальнейшего развития ситуации с, соответственно, судебными разбирательствами; с другой стороны, она способствует повышению ответственности руководителей при принятии административных решений.
- **Управленческая оценка полностью переведена на профессиональную основу.** На практике управленческая оценка — на всех стадиях процесса, даже если речь идет о юридической помощи и представительстве сотрудников в судебном процессе, — осуществляется исключительно юристами. В Секретариате Организации Объединенных Наций в централизованном порядке создана Группа управленческой оценки, а в фондах и программах за управленческую оценку отвечают юридические службы (за исключением ВПП, где применяются положения и правила о персонале ФАО).
- **Система управленческой оценки в целом оценивается положительно.** В частности, более четкая, надежная и оперативная управленческая оценка считается важным достижением, при этом признается, что разница в сроках реагирования на местах и в штаб-квартире уже не актуальна. В ходе обзора было установлено, что единый срок ответа администраций в течение 45, а не 30 дней позволит соблюсти баланс соображений реалистичности, содержательности и достаточной оперативности ответов в интересах процессуальной эффективности.
- **Высокий процент дел, прекращенных по процессуальным основаниям.** Как показал обзор, значительное количество дел прекращается ввиду их неприемлемости, т. е. по причине несоблюдения основных процессуальных требований, установленных для рассмотрения заявления по существу. Официальная статистика по приемлемости дел на этапе управленческой оценки не обобщается на регулярной основе, но эти данные служат важным показателем возможных процессуальных барьеров для доступа к правосудию, который заслуживает дальнейшего изучения. Систематический сбор данных и регулярное представление соответствующих сведений необходимы для совершенствования процедур отправления правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций.
- **Система проверки коллегами, используемая в большинстве специализированных учреждений.** В организациях, где начальным этапом внутреннего процесса обжалования является не управленческая оценка, а административная проверка, второй процедурный этап также является внутриорганизационным и включает в себя проверку коллегами, проводимую «совместным органом» в составе сотрудников, т. е. коллег, назначаемых совместно руководством и персоналом организации. Процесс проверки коллегами обычно носит рекомендательный характер и завершается выработкой рекомендации, а не вынесением решения или постановления.
- **Проверка коллегами равнозначна разбирательству в суде первой инстанции.** В контексте стандартных внутренних механизмов обжалования процедура проверки коллегами является административным (т. е. несудебным)

эквивалентом процесса разбирательства в суде первой инстанции, осуществляемого Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций в двухуровневой системе правосудия. Проверку проводят коллеги — т. е. не судьи или адвокаты, а лица без юридического образования. Участие персонала является давно сложившейся ключевой особенностью этой системы, поскольку именно с этой целью принимались самые первые регулирующие положения. Большинство организаций, в которых сегодня используется система проверки коллегами, однозначно признают ее преимущества и, в принципе, намерены сохранить ее.

- **Формат проверки коллегами с годами претерпел изменения.** По мере того как со временем недостатки этой системы становились все более очевидными, некоторые организации постепенно вносили изменения в формат проверки коллегами с целью улучшения тех аспектов, которые становились объектом критики в прошлом. В результате сегодня в организациях системы Организации Объединенных Наций существуют три модели механизмов проверки коллегами. «Традиционный» формат полностью внутренней процедуры проверки коллегами в качестве консультативного механизма при административном руководителе организации сохранился лишь в нескольких организациях, а именно в Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), Международном союзе электросвязи (МСЭ), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Всемирной туристской организации (ЮНВТО). Более прогрессивный тип полупрофессионального механизма проверки коллегами существует в семи организациях: ФАО, включая ВПП, МОТ, Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ВОЗ, включая Объединенную программу Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), и Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС). Эти организации внесли коррективы в этот механизм, которые позволили обеспечить известный элемент профессионализации, не отказываясь полностью от непрофессионального элемента участия персонала в процессе проверки коллегами. Третий тип механизма проверки коллегами, называемый в рамках данного обзора «гибридным», используется Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), Международной морской организацией (ИМО) и Всемирным почтовым союзом (ВПС). В этих организациях соответствующие совместные органы преобразованы в квазисудебные инстанции, выносящие подобные судебным окончательные решения, которые обязательны для административных руководителей организаций и могут быть обжалованы как сотрудником, так и администрацией непосредственно в апелляционной инстанции.
- **Традиционный вариант проверки коллегами: три основные проблемы.** Традиционной проверке коллегами присущи три основные проблемы: а) продолжительность процедуры и возникающие задержки; б) высокий риск конфликта интересов при полностью внутреннем членском составе органа проверки коллегами, особенно в небольших организациях; а также с) недостаточная профессионализация всей процедуры, поскольку членство в совместном органе проверки, как правило, не связано какими-либо конкретными квалификационными требованиями и не обязательно подкрепляется вспомогательными юридическими или процедурными материалами. В известной степени смягчить негативные последствия отсутствия юридической поддержки можно с помощью обучения, однако в организациях и органах проверки коллегами, рассмотренных в настоящем обзоре, возможности такого обучения весьма ограничены.
- **Полупрофессиональная (консультативная) проверка коллегами.** Наличие имеющего юридическую подготовку внешнего председателя или секретаря определяет полупрофессиональный характер органа проверки коллегами, и состав остальных членов формируется из числа сотрудников без учета их профессиональной специализации. Стремление к обеспечению определенной степени профессионализации процедуры проверки коллегами во многих

специализированных учреждениях можно объяснить осознанием того, что процедура, полностью опирающаяся на добрую волю и приверженность добровольцев (из числа сотрудников), не способна постоянно обеспечивать справедливость, которой добиваются сотрудники, обращающиеся к таким механизмам, на долговременной основе. Поэтому наличие председателя или секретаря с юридическим образованием считается обязательным.

- **Гибридный вариант проверки коллегами с полномочиями по принятию решений.** От других форм проверки коллегами гибридный вариант проверки коллегами отличает наделение органа проверки коллегами полномочиями по принятию решений, в результате чего его решения становятся обязательными для административного руководителя учреждения. Организации, выбравшие гибридный механизм проверки коллегами, как правило, также в значительной мере переводят эту процедуру на профессиональную основу. В тех трех организациях, которые используют гибридный вариант проверки коллегами, необходимость корректировки внутренней процедуры обжалования была вызвана судебной практикой, сложившейся на 2019 год в их единственной судебной инстанции — Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.
- **Особые случаи.** По обе стороны от границы, разделяющей две основные модели внутреннего правосудия в системе Организации Объединенных Наций, существуют особые случаи, когда внутренние механизмы обжалования функционируют по-иному. Например, БАПОР приняло не весь «пакет» новой двухуровневой системы, признав лишь юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, но не Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций. Агентство создало собственную систему внутреннего правосудия, свой Трибунал по спорам в качестве первой судебной инстанции (Трибунал по спорам БАПОР) и Юридический отдел для оказания помощи персоналу и внедрило процедуру «пересмотра решений» (вместо управленческой оценки), скорее напоминающую процедуру административной проверки, которая практикуется в большинстве специализированных учреждений. Только одно специализированное учреждение (ВМО) решило внедрить весь «пакет» системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций и приняло в полном объеме двухуровневую судебную систему Организации Объединенных Наций, включая Трибунал по спорам ООН в качестве суда первой инстанции и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций в качестве апелляционной инстанции. В связи с этим ВМО отказалась от системы проверки коллегами и ввела процедуру управленческой оценки, осуществление которой передано Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) на условиях внешнего подряда. ВМО также является единственным специализированным учреждением, сотрудники которого имеют доступ к услугам Отдела юридической помощи персоналу Секретариата Организации Объединенных Наций и Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций. Система внутреннего правосудия ИМО также отличается от других организаций тем, что это единственная участвующая организация ОИГ, в которой действует четырехступенчатая процедура, включающая первоначальный обязательный неофициальный «диалог», управленческую оценку с последующей гибридной проверкой со стороны коллег, а затем рассмотрение Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций в порядке судебного надзора.
- **Специальные механизмы обращения за помощью.** Кроме того, в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций имеются специальные механизмы обращения за помощью, включая процедуры оспаривания оценок по результатам служебной аттестации, которые не считаются административными решениями. В большинстве организаций существуют и другие специальные механизмы обращения за помощью для обжалования решений о реклассификации должностей, медицинских заключениях, дисциплинарных взысканиях и пенсионных требованиях, а также

обжалования решений о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании в рамках политики защиты лиц, сигнализирующих о нарушениях.

- **Потенциал и эффективность работы, включая производительность.** С использованием предоставленной охваченными в ходе обзора организациями информации о примерном количестве поступивших, разрешенных и оставшихся в производстве дел (накопленное отставание) в рамках их внутренних механизмов обжалования (включая стандартные и специальные процедуры), а также о числе сотрудников, полностью или частично занятых выполнением функций, связанных с обжалованием, обзор был нацелен на оценку ресурсного потенциала и эффективности работы внутренних механизмов обжалования в организациях — участниках ОИГ. В результате было установлено, что большинство функций, связанных с процедурами обжалования, выполняют сотрудники на должностях уровней С-4 (28,4 процента) и С-3 (23,2 процента), причем большинство из них (70,9 процента) — неполный рабочий день. В среднем по всем организациям на цели поддержки внутренних процедур обжалования выделялась половина рабочего времени штатного сотрудника уровня С-4 на 1000 сотрудников, что в среднем обходилось в расчете на одну организацию в 482 318 долл. в год. Согласно показателю, разработанному специально для данного обзора, средняя производительность штатного сотрудника уровня С-4 или аналогичного работника составляла 23,5 обработанных дел в год, при этом затраты на персонал по каждому обработанному делу составляли в среднем 8545 долларов. Наиболее «продуктивными» по этому параметру были признаны Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ФАО (включая ВПП на этапе проверки коллегами), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА).
- **Организация рассмотрения дел.** По итогам оценки среднегодовой нагрузки на стандартные и специальные механизмы участвующих организаций обзор показал, что в подавляющем большинстве организаций рассматривается менее 30 дел в год; в 10 организациях поступало в среднем восемь или менее жалоб; при этом в Организации Объединенных Наций и БАПОР рассматривалось соответственно более 700 и 150 дел. Как показал обзор, статистика организации рассмотрения дел в организациях ведется по-разному и во многих организациях недостаточно достоверна, особенно в отношении средних сроков рассмотрения дел, которые не отслеживались на регулярной основе, и процесса проверки коллегами, в случае которой систематический сбор данных и отчетность были, скорее, исключением. В той части, в которой данные об организации рассмотрения дел были доступны для аналитических целей, анализ показал, что процедура проверки коллегами, как правило, требует более чем в пять раз больше времени, чем рассмотрение внутренних жалоб в рамках процедуры административной проверки.
- **Юридические консультативные услуги и услуги юридического представительства.** Важным аспектом адекватного функционирования внутренних механизмов обжалования является возможность получения сотрудниками юридической консультации до того, как будет задействована официальная процедура рассмотрения спора с работодателем, а также возможность получения услуг юридического представительства для реального отстаивания своих прав и интересов при обращении за помощью через официальные внутренние механизмы обжалования. В случае сотрудников системы Организации Объединенных Наций возможности юридического представительства, когда оно разрешено, существенно различаются в разных организациях. Существуют два основных подхода к оказанию юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства: а) предоставление бесплатных юридических консультаций и услуг представительства сотрудникам Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и управлений и фондов и программ через Отдел юридической помощи персоналу и сотрудникам БАПОР через Юридический

отдел для оказания помощи персоналу и b) правовое обеспечение сотрудников специализированных учреждений, которое носит разрозненный и во многом ограниченный характер. Таким образом, можно сказать, что степень доступности юридической помощи для сотрудников организаций системы не одинакова и требует корректировки.

- **Отдел юридической помощи персоналу: новый уникальный источник независимой юридической поддержки.** Отдел юридической помощи персоналу (совместно с Юридическим отделом для оказания помощи персоналу БАПОР) уникален, поскольку другого сопоставимого механизма для сотрудников международных организаций, обращающихся за доступной юридической помощью по трудовым вопросам, не существует. Согласно своему мандату, Отдел юридической помощи персоналу выполняет свои обязанности, пользуясь функциональной и оперативной независимостью. Отдел, штат которого укомплектован квалифицированными юристами, обладающими специальными знаниями и опытом в области административного права Организации Объединенных Наций, с 2009 года оказывает бесплатную профессиональную юридическую помощь сотрудникам. Он служит образцом для других организаций, даже несмотря на то, что сам Отдел с трудом справляется с проблемой высокой востребованности своих услуг.
- **Юридический отдел для оказания помощи персоналу.** Имеется в виду, что его роль аналогична роли Отдела юридической помощи персоналу в плане предоставления сотрудникам БАПОР бесплатных юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства. Однако он по-прежнему недостаточно обеспечен ресурсами и не имеет ни определенной политики, ни круга ведения, которые бы определяли мандат и другие тонкости функционирования этого механизма.
- **Организация юридической помощи сотрудникам специализированных учреждений.** Для сотрудников специализированных учреждений возможности юридической помощи сравнительно ограничены. Две трети специализированных учреждений прямо ограничивают возможности сотрудников обращаться за услугами юридического представительства в процессе внутреннего обжалования. Свободный выбор юридического представителя возможен лишь в нескольких специализированных учреждениях. В отсутствие институционализированной правовой поддержки сотрудников в рамках процедур внутреннего обжалования большинство специализированных учреждений полагаются на помощь, в том числе финансовую, своих органов представителей персонала. Виды помощи, оказываемой такими органами, сильно различаются и не могут считаться адекватными. Давно назрела необходимость корректировки нормативной базы организаций, продолжающих ограничивать возможности своих сотрудников свободно и беспрепятственно выбирать адвоката.
- **Общесистемные аспекты внутренних механизмов обжалования.** В настоящее время не существует официального общесистемного межучрежденческого механизма, занимающегося отправлением правосудия как самостоятельным видом деятельности, равно как и механизма, конкретно охватывающего процессы правосудия на досудебной стадии и в отношении стандартных внутренних процедур обжалования, и в отношении специальных процедур обращения за помощью, независимо от предмета таких жалоб. Некоторые аспекты внутренних процедур правовой защиты, особенно связанные с созданными для этого специальными механизмами обращения за помощью, охватываются в рамках деятельности Сети по вопросам людских ресурсов и целевых групп под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). Другие аспекты могут обсуждаться в рамках неформальных сетей юридических консультантов организаций системы Организации Объединенных Наций, которые ежегодно проводят совещания для обмена информацией, опытом и практикой по правовым вопросам, представляющим взаимный интерес. Ввиду наличия

нескольких, пусть и неформальных, механизмов проведения консультаций, обмена мнениями и обсуждения вопросов внутреннего правосудия, острой необходимости в создании официального межучрежденческого механизма, предметно занимающегося вопросами собственно обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, не ощущается.

- **Возможности для повышения слаженности и согласованности действий в рамках всей системы.** От расширения возможностей для межфункциональных обменов в межучрежденческой среде выиграет вся система Организации Объединенных Наций в целом. Такие возможности будут особенно полезны для небольших организаций, в меньшей степени располагающих необходимыми ресурсами, а также для организаций, чьи связи с сообществами специалистов-практиков ограничены ввиду того, что в соответствующем месте службы нет штаб-квартир других организаций или последние не представлены в иной форме.

III. Выводы и рекомендации

- За последнее десятилетие многие организации системы Организации Объединенных Наций добились значительных результатов, повышая уровень своих внутренних систем правосудия, в том числе в части создания и функционирования внутренних механизмов обжалования. Тем не менее в плане расширения доступа сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций к правосудию, а также межучрежденческого сотрудничества и согласованности действий еще есть куда стремиться.
- Настоящий обзор содержит семь официальных рекомендаций, пять из которых адресованы административным руководителям, а две — директивным и руководящим органам организаций для принятия соответствующих мер.
- Эти официальные рекомендации дополняются 25 неофициальными рекомендациями, которые по всему тексту выделены жирным шрифтом. Они представляют собой дополнительные предложения для директивных и руководящих органов и административных руководителей организаций по дальнейшему укреплению и совершенствованию внутренних механизмов обжалования. Их следует рассматривать в контексте выводов, сделанных в обзоре по каждой организации.

A. Официальные рекомендации

Рекомендация 1

Административным руководителям системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года согласовать сроки реагирования своих административных служб на запросы о проведении управленческой оценки или административной проверки в пределах от минимум 45 и до максимум 60 календарных дней, независимо от того, исходит ли запрос от сотрудника в штаб-квартире или на местах; или предложить принять решение о таком согласовании своим директивным или руководящим органам.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года включить в свои нормативные документы положение о приостановлении действия оспариваемых решений на предшествующем судебному разбирательству этапе *ex officio* или по ходатайству заявителя в случаях неправомерности *prima facie* решения, ошибки в факте или особой срочности или

же в том случае, когда исполнение решения может нанести непоправимый ущерб; или предложить принять решение о включении такого положения своим директивным или руководящим органам.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует, где это применимо и до конца 2025 года, разработать круг ведения или аналогичные документы для председателей и секретарей своих органов проверки коллегами с указанием необходимых квалификационных требований, включая опыт юридической деятельности, их функций и порядка подчинения, с тем чтобы обеспечить необходимые гарантии их структурной независимости и беспристрастности.

Рекомендация 4

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить своим соответствующим административным руководителям, которые еще не сделали этого, провести тщательный обзор своей нормативной базы и практики в отношении внутренних специальных механизмов обращения за помощью с целью оценки их дальнейшей полезности и адекватного функционирования в более широких рамках внутренних механизмов обжалования, включая устранение дублирующих или недостаточно четких процедур в интересах процессуальной эффективности, и представить им соответствующий доклад не позднее 2025 года.

Рекомендация 5

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить соответствующим административным руководителям, которые еще не сделали этого, ежегодно начиная с 2025 года представлять им доклады о функционировании их официальных внутренних механизмов обжалования, включая специальные механизмы обращения за помощью. Доклады должны содержать подробные сведения о количестве, предмете и результатах рассмотрения апелляционных жалоб, включая жалобы, признанные неприемлемыми, общие сведения о заявителях и сведения о том, были ли обжалованные решения оставлены в силе или пересмотрены, с разбивкой по типам процедур, если это применимо.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года пересмотреть процедурные правила, которыми регулируются официальные внутренние механизмы обжалования, на предмет сроков, применимых к ответам административных служб на различных этапах внутренних процедур обжалования, и указать условия продления упомянутых сроков с целью сокращения связанных с этим задержек и укрепления правовой определенности и подотчетности.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года внести коррективы в нормативные документы своих организаций и устранить все ограничения, касающиеся юридического представительства своих сотрудников в процессах внутреннего правосудия, с тем чтобы они могли свободно и без ограничений выбирать себе адвоката.

В. Неофициальные рекомендации

- Инспекторы предлагают организациям изучить свою нормативную базу, выясняя, в каких случаях необходимо исчерпать формальные внутренние средства правовой защиты, чтобы апелляционная жалоба была признана приемлемой соответствующим трибуналом, и давать в каждом письменном административном решении конкретные рекомендации относительно применимых средств правовой защиты, если соответствующий сотрудник захочет оспорить это решение (п. 55).
- Инспекторы предлагают организациям, в которых соответствующие вложения средств оправданы с учетом, в частности, численности персонала и вероятности подачи апелляционных жалоб, изучить возможность создания в рамках кадровой службы специального подразделения, которому будет поручено обеспечивать беспристрастность при рассмотрении оспариваемых решений (п. 77).
- Инспекторы предлагают, чтобы в целях обеспечения подотчетности при проведении административной проверки сохранялась возможность идентификации руководителя, принявшего оспариваемое решение (п. 80).
- Инспекторы предлагают регулярно организовывать юридическую подготовку всех сотрудников кадровых служб, которые предметно занимаются процедурами внутреннего обжалования (п. 81).
- Инспекторы предлагают учитывать положения резолюции 61/261 Генеральной Ассамблеи и меры в отношении подотчетности руководителей, изложенные в докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций, при подготовке договоров со старшими руководителями, с тем чтобы обеспечить соблюдение целей управленческой оценки, которые были первоначально одобрены Генеральной Ассамблеей^е, и укрепить подконтрольность и профессионализм системы (п. 89).
- Инспекторы предлагают либо кодифицировать, либо аннулировать обычные исключения из процедурных требований, касающихся приемлемости внутренних апелляционных жалоб (п. 130).
- Инспекторы предлагают ЮНВТО изучить варианты передачи функций, связанных с обжалованием, на внешний подряд, в идеале — другой организации системы Организации Объединенных Наций с аналогичной внутренней системой обжалования (п. 162).
- Инспекторы предлагают МАГАТЭ в приоритетном порядке рассмотреть вопрос об устройстве и функционировании Объединенного апелляционного совета (п. 166).
- Инспекторы предлагают ЮНИДО создать неформальные каналы для скорейшего урегулирования трудовых споров и предотвращения дальнейшей эскалации конфликтов (п. 168).
- Инспекторы предлагают ЮНИДО с целью улучшения системы внутреннего отправления правосудия в кратчайшие сроки устранить выявленные недостатки, касающиеся руководства процессом проверки коллегами (п. 169).
- Инспекторы предлагают, чтобы за консультирование административного руководителя ЮНИДО по поводу рекомендации органа проверки коллегами на этой стадии процедуры отвечал юрисконсульт организации (п. 171).

^е A/68/346.

- Инспекторы предлагают ЮНИДО в кратчайшие сроки провести обзор своих специальных процедур проверки коллегами с целью их упорядочения и, по возможности, приведения в соответствие со стандартным механизмом подачи официальных апелляционных жалоб (п. 172).
- Инспекторы считают, что для обеспечения минимального уровня профессионализма необходимо в первоочередном порядке и, в идеальном варианте, в качестве промежуточной меры на пути к переводу данного механизма на полупрофессиональную основу, организовывать вводные инструктажи и периодические тренинги для членов органов проверки коллегами, предпочтительно силами профессиональных юристов. Они также предлагают ввести меры, обеспечивающие регулярное обновление членского состава органов проверки коллегами или замену их членов, а также их необходимую ротацию при рассмотрении отдельных дел (п. 178).
- Опираясь на результаты настоящего обзора, Инспекторы предлагают организациям, использующим процедуру проверки коллегами в качестве элемента своих стандартных внутренних механизмов обжалования, изучить возможность перевода этих органов на профессиональную основу (п. 196).
- Для того чтобы процедура внутреннего обжалования позволяла обеспечить правосудие, которого добиваются сотрудники, в плане компетентности и последовательности, Инспекторы предлагают МСЭ ввести требование о наличии опыта юридической деятельности либо у председателя, либо у секретаря органа проверки коллегами (п. 197).
- Инспекторы предлагают прекратить практику назначения представителей стран-членов в Апелляционный комитет ФАО и рассмотреть возможность внесения изменений в описание функций председателя и заместителей председателя с целью предотвращения любого фактического или предполагаемого конфликта интересов между надзорной ролью руководящего органа и управлением организацией (п. 199).
- Инспекторы поддерживают это предложение и предлагают создать такое подразделение [«подразделение по пересмотру в административном порядке и урегулированию споров»], поскольку, по их мнению, это позволит укрепить систему внутреннего отправления правосудия в Агентстве [БАПОР] (п. 224).
- В целях повышения жизнеспособности и подотчетности Комитета БАПОР по внутреннему правосудию Инспекторы предлагают устранить пробелы в его полномочиях, выявленные в ходе настоящего обзора (п. 225).
- Инспекторы предлагают изучить на общесистемном уровне целесообразность и желательность требования о доступной возможности попытки неформального урегулирования оспариваемых административных решений до задействования официальных процедур (п. 236).
- Инспекторы предлагают ИМО рассмотреть вопрос о необходимости сохранения управленческой оценки в рамках своей процедуры внутреннего обжалования (п. 238).
- Инспекторы, полагая, что полное отсутствие какого-либо официального механизма, позволяющего оспорить результаты служебной аттестации по существу [в ФАО, ИМО, ЮНВТО и ВПС], представляет собой правовую лакуну, предлагают создать такой механизм (п. 259).
- Инспекторы предлагают повсеместно внедрить этот подход [неформальное урегулирование до перехода к официальному оспариванию оценки результатов работы] в качестве одного из методов предупреждения

перерастания таких споров в официальное разбирательство. Они также предлагают разрешить переход к этапу официального обжалования после одной неудачной попытки неофициального урегулирования, поскольку любые обязательные дополнительные шаги будут чрезмерным бременем и ненужным препятствием для правосудия (п. 265).

- Инспекторы призывают организации, которые продолжают использовать процедуру административной проверки или аналогичный механизм обжалования дисциплинарных мер, еще раз проанализировать действующую процедуру с целью оптимизации процесса обжалования и рассмотреть возможность предоставления сотрудникам возможности на добровольной основе пропускать этап такого рассмотрения в интересах соблюдения принципа процессуальной экономии и их права на эффективное средство правовой защиты (п. 275).
- Инспекторы предлагают организациям, где в дисциплинарных вопросах сохраняется процедура проверки коллегами, либо по-прежнему предусматривать участие органа проверки коллегами на этапе до принятия дисциплинарной меры, либо сохранить ее как элемент своего стандартного внутреннего механизма обжалования в случае обжалования упомянутой меры, но не использовать оба варианта, чтобы избежать дублирования и свести к минимуму задержки в процессе обжалования (п. 286).
- Инспекторы особо отмечают необходимость выполнения официальной рекомендации 2, содержащейся в докладе ОИГ о проведенном ею обзоре политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций, и предлагают организациям, которые еще не сделали этого, как можно скорее пересмотреть свою политику соответствующим образом^f. Они также предлагают соответствующим организациям заключить соглашения с бюро по вопросам этики других организаций системы Организации Объединенных Наций о предоставлении услуг по повторному проведению рассмотрения в тех случаях, когда достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании обнаружено не было (п. 304).

^f JIU/REP/2018/4.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме.....	iii
Аббревиатуры и сокращения	xix
Указатель организаций	xxi
I. Введение	1
A. Справочная информация.....	2
B. Цель обзора	3
C. Сфера охвата и ее ограничения	3
D. Методология.....	5
E. Основные термины и определения	7
II. Нормативно-правовая база	8
A. Формы отправления внутреннего правосудия	8
B. Требования юрисдикций судов в отношении внутренних механизмов обжалования	10
III. Функционирование стандартных внутренних механизмов обжалования.....	16
A. Административные проверки	18
B. Управленческая оценка	21
C. Проверка коллегами как механизм первой инстанции.....	37
D. Особые случаи	57
IV. Специальные механизмы обращения за помощью	63
A. Внутренние специальные механизмы обращения за помощью	63
B. Оспаривание оценки результатов работы	66
C. Решения о реклассификации должностей	69
D. Медицинские заключения.....	70
E. Дисциплинарные меры.....	70
F. Претензии, связанные с пенсионным обеспечением	74
G. Решения о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании	75
V. Потенциал и эффективность работы	78
A. Потенциал.....	78
B. Производительность	81
C. Производство по делам	82
VI. Юридические консультативные услуги и услуги юридического представительства.....	87
A. Отдел юридической помощи персоналу Секретариата Организации Объединенных Наций	89
B. Юридический отдел для оказания помощи персоналу Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ	94
C. Правовое обеспечение сотрудников специализированных учреждений.....	95
D. Устранение пробелов	99

VII.	Общесистемные аспекты внутренних механизмов обжалования	101
VIII.	Выводы и дальнейшие действия	105
Приложения		
I.	Устройство официальных внутренних механизмов обжалования (стандартная процедура).....	107
II.	Нормативно-правовая база и организационные механизмы для стандартных официальных внутренних механизмов обжалования	111
III.	Специальные механизмы обращения за помощью	116
A.	Обзор специальных механизмов обращения за помощью, имеющихся в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций	116
B.	Оспаривание оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации.....	118
C.	Реклассификация должностей	123
D.	Медицинские заключения	127
E.	Дисциплинарные меры.....	132
IV.	Требования к должности председателя органа проводимой коллегами проверки (стандартные внутренние механизмы обжалования) и соответствующие административные процедуры.....	136
V.	Последствия для внутренних механизмов обжалования, возникающие в том случае, когда организации решают изменить принадлежность к юрисдикции того или иного трибунала	139
VI.	Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	144

Аббревиатуры и сокращения

АПТООН	Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций
АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПФПООН	Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций
ОЮПП	Отдел юридической помощи персоналу
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ТС БАПОР	Трибунал по спорам БАПОР
ТСООН	Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАМГС	Федерация ассоциаций международных гражданских служащих
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЮНВТО	Всемирная туристская организация

ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
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
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
ЮОПП	Юридический отдел для оказания помощи персоналу (БАПОР)

Указатель организаций

<i>Структура</i>	<i>Номер пункта</i>
Секретариат ООН	8, 9, 12, 15, 34, 35, 36, 42, 45, 48, 60, 62, 66, 70, 83, 90, 92, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 308, 309, 321, 322
ЮНКТАД	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 308, 323, 338, 343
ЮНЕП	12, 35, 36, 45, 60, 97, 253, 269, 308, 323, 338, 343
Хабитат ООН	12, 35, 36, 45, 60, 62, 97, 253, 269, 308, 338, 343
УНП	12, 35, 36, 45, 60, 69, 77, 97, 103, 147, 253, 269, 308, 323, 338, 343, 372
ПРООН	35, 36, 45, 60, 93, 253, 255, 263, 264, 266, 268, 308, 338, 343
ЮНФПА	35, 36, 45, 60, 93, 251, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343
УВКБ	35, 36, 45, 60, 93, 129, 146, 253, 266, 269, 308, 323, 338, 343
ЮНИСЕФ	35, 36, 45, 60, 69, 77, 90, 93, 94, 95, 129, 146, 228, 229, 251, 256, 265, 266, 269, 308, 316, 338, 343, 396
ЮНОПС	36, 45, 60, 69, 77, 93, 94, 95, 256, 266, 269, 308, 338, 343
БАПОР	37, 45, 48, 50, 56, 60, 106, 113, 117, 207, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 253, 266, 274, 308, 322, 323, 337, 338, 339, 343, 360, 361
Структура «ООН-женщины»	35, 36, 45, 60, 93, 146, 253, 255, 266, 269, 308, 338, 343
ВПП	36, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 48, 60, 62, 68, 106, 109, 113, 155, 158, 168, 182, 183, 195, 253, 262, 266, 267, 271, 274, 289, 297, 308, 316, 335, 337, 338, 343, 363, 366, 373
МТЦ	12, 35, 36, 45, 60, 69, 97, 102, 253, 269, 282, 308, 323, 338, 343
ЮНЭЙДС	15, 41, 45, 46, 60, 62, 72, 77, 106, 113, 155, 158, 183, 195, 253, 261, 265, 273, 283, 289, 299, 308, 329, 338, 343, 363, 367, 371, 376
ФАО	38, 39, 40, 45, 60, 68, 106, 109, 113, 157, 158, 177, 182, 183, 184, 185, 195, 198, 199, 246, 252, 253, 258, 259, 267, 271, 274, 289, 300, 308, 316, 338, 343, 366, 372
МАГАТЭ	12, 15, 45, 60, 62, 72, 106, 113, 157, 158, 159, 163, 164, 166, 169, 180, 181, 183, 184, 185, 195, 263, 264, 265, 269, 273, 276, 284, 285, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366, 371, 374
ИКАО	45, 48, 60, 62, 65, 68, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 184, 185, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 217, 218, 239, 253, 255, 270, 274, 300, 308, 323, 329, 338, 346, 359, 366, 395
МОТ	7, 42, 45, 46, 50, 52, 58, 59, 60, 64, 72, 106, 113, 117, 118, 140, 152, 157, 158, 163, 170, 177, 183, 184, 195, 203, 207, 210, 239, 243, 252, 270, 271, 273, 276, 282, 284, 285, 300, 308, 319, 329, 330, 335, 338, 343, 366, 368, 373, 389, 395
ИМО	45, 48, 60, 62, 65, 106, 113, 157, 158, 180, 182, 183, 186, 187, 189, 195, 204, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 216, 217, 218, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 252, 253, 258, 259, 273, 276, 281, 299, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 372, 395
МСЭ	45, 60, 71, 73, 106, 113, 158, 159, 177, 181, 183, 186, 195, 197, 246, 252, 269, 273, 276, 280, 299, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 372
ЮНЕСКО	45, 60, 73, 106, 113, 156, 158, 177, 183, 186, 195, 253, 267, 270, 274, 299, 308, 338, 343, 366, 373
ЮНИДО	45, 60, 72, 106, 113, 118, 158, 159, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 183, 186, 187, 195, 239, 251, 253, 267, 271, 273, 276, 278, 294, 299, 300, 308, 329, 338, 343, 364, 365, 366
ЮНВТО	45, 60, 72, 73, 106, 113, 158, 159, 160, 161, 162, 177, 183, 186, 195, 243, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 279, 295, 300, 308, 338, 343, 364, 365, 366, 373
ВПС	45, 48, 60, 62, 66, 106, 113, 158, 180, 182, 183, 186, 195, 204, 207, 208, 209, 210, 213, 216, 246, 252, 258, 259, 267, 270, 274, 276, 282, 289, 293, 300, 308, 329, 338, 343, 346, 359, 367, 373, 395
ВОЗ	41, 45, 49, 60, 69, 72, 77, 106, 113, 156, 157, 158, 177, 183, 184, 195, 252, 253, 261, 267, 271, 273, 276, 283, 299, 308, 319, 329, 338, 343, 363, 367, 372, 376, 396
ВОИС	45, 60, 68, 71, 106, 113, 118, 156, 157, 158, 176, 177, 183, 184, 195, 239, 240, 246, 252, 261, 267, 270, 273, 300, 308, 320, 329, 338, 343, 367, 371, 396
ВМО	45, 48, 60, 62, 66, 90, 94, 106, 113, 136, 204, 207, 210, 227, 228, 229, 230, 239, 253, 267, 273, 308, 337, 338, 343, 346, 363

I. Введение

1. **Общесистемный обзор официальных механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе.** Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в свою программу работы на 2021 год обзор внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций¹. Обзор относится к одной из четырех тематических областей, обозначенных в стратегических рамках Группы на 2020–2029 годы² и в группе докладов ОИГ, посвященных вопросам добросовестности и подотчетности. Обзор также дополняет работу, проводимую ОИГ по различным вопросам отправления правосудия в системе Организации Объединенных Наций³.

2. **Вопросы функционирования механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе не находятся в центре внимания внутренних и внешних надзорных органов.** На сегодняшний день такие механизмы в организациях системы Организации Объединенных Наций всесторонней оценке не подвергались, и сравнительный анализ их характеристик на общесистемном уровне пока не проводился. ОИГ впервые отразила все разнообразие механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, которые имеются в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, желающих в официальном порядке оспорить административные решения внутри организации. Подача таких внутренних жалоб обычно является одним из предварительных процессуальных условий на этапе до подачи ходатайства о независимом рассмотрении в порядке судебного надзора.

3. **Цели обзора.** Цель настоящего обзора — сравнить сильные и слабые стороны наиболее распространенных в системе моделей официальных внутренних механизмов обжалования, чтобы выявить положительный опыт, а также, по возможности, возможности для повышения эффективности, в том числе по затратам, действий путем корректировки существующих механизмов и процедур. На основе результатов обзора Инспекторы представят рекомендации, направленные на совершенствование механизмов обжалования, укрепление сотрудничества и повышение слаженности в рамках всей системы в целом.

4. **Вклад в проводимую работу и дискуссии по вопросам реформы системы внутреннего правосудия.** Проводя этот обзор, ОИГ пользуется возможностью, возникшей благодаря предпринимаемым Генеральным секретарем усилиям по изучению юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций⁴. Авторы настоящего обзора используют этот косвенный импульс в надежде, что его результаты будут способствовать дальнейшему повышению эффективности усилий в области правосудия, включая долгосрочные инициативы по проведению реформ.

¹ A/75/34, приложение V.

² Функции и системы организаций в области подотчетности и надзора, а также функции по отпращиванию правосудия и обеспечению соблюдения этических норм и добросовестности (A/74/34, приложение I, п. 9 a); см. также пп. 9 b) и d)).

³ Об отпращивании правосудия см. JIU/REP/86/8, JIU/REP/2000/1, JIU/REP/2002/5 и JIU/REP/2004/3; о функции расследований см. JIU/REP/2020/1; о политике в отношении лиц, сообщающих о нарушениях, см. JIU/REP/2018/4; об услугах омбудсмена см. JIU/REP/2015/6; о системах подотчетности см. JIU/REP/2011/5; о взаимоотношениях между сотрудниками и руководством см. JIU/REP/2011/10 и JIU/REP/2012/1; о конфликтах интересов см. JIU/REP/2017/9. Вопросы внутреннего отправления правосудия также затрагивались в некоторых обзорах ОИГ, посвященных управлению и административной деятельности в отдельных организациях, см. JIU/REP/2014/2 (ВОИС), JIU/REP/2017/1 (ЮНИДО), JIU/REP/2017/4 (ВПС) и JIU/REP/2021/1 (ВМО).

⁴ См. A/75/590, а также резолюцию 74/255 В Генеральной Ассамблеи.

A. Справочная информация

5. **Предоставление адекватных средств правовой защиты сотрудников — не возможный вариант, а обязанность.** Большинство международных организаций пользуются юрисдикционным иммунитетом, который, по общему правилу, позволяет им избегать рассмотрения своих правовых споров в национальных судах⁵. Ввиду этого трудовые споры между администрацией и персоналом международных организаций, как правило, не становятся предметом разбирательства в национальных судах; скорее, предполагается, что организации должны обеспечивать соответствующие внутренние механизмы обращения за помощью и эффективные средства правовой защиты для пострадавших сотрудников. Практика международных трибуналов подтверждает, что предоставление адекватных средств правовой защиты своим сотрудникам является для любой международной организации не одним из возможных вариантов, а, скорее, требованием.

6. **Отправление внутреннего правосудия — один из основных аспектов организационной эффективности.** В консультативном заключении, вынесенном 13 июля 1954 года, Международный суд, в частности, постановил, что создание трибунала необходимо для обеспечения эффективной работы Секретариата и претворения в жизнь положения о необходимости обеспечения наивысшего уровня работоспособности, компетентности и добросовестности⁶. Генеральная Ассамблея придерживалась того же мнения, создавая новую систему внутреннего правосудия в 2009 году. Она признала, что наличие транспарентной, беспристрастной и эффективной системы отправления правосудия является одним из необходимых условий обеспечения справедливого отношения к сотрудникам Организации Объединенных Наций и важным фактором обеспечения успеха реформы в области людских ресурсов в Организации⁷. В самом деле, нормально функционирующая система внутреннего правосудия помогает, в частности, поддерживать авторитет и эффективность, необходимые международным организациям для действенного выполнения своих мандатов.

7. **Право на использование внутренней процедуры обжалования, которое, отличаясь от права на пересмотр в порядке судебного надзора, дополняет его.** Внутренние механизмы обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе являются одним из основных элементов системы внутреннего правосудия международных организаций. Этот принцип находит подтверждение в многолетней практике Административного трибунала Международной организации труда (МОТ) и бывшего Административного трибунала Организации Объединенных Наций, которые неоднократно подчеркивали свою роль в защите прав международных гражданских служащих в трудовых спорах на всех стадиях процесса. В одном из недавних решений Административный трибунал МОТ, ссылаясь на сложившуюся судебную практику, констатировал, что право на использование внутренней процедуры обжалования является гарантией, которой международные гражданские служащие пользуются в дополнение к своему праву на обращение в судебный орган. Трибунал заявил далее, что наличие внутренней процедуры обжалования позволяет

⁵ Такие иммунитеты обычно предоставляются на основании учредительных соглашений, включая двусторонние договоры, например соглашения со странами пребывания, многосторонние договоры о привилегиях и иммунитетах, такие как Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, и национальное законодательство, скажем Закон Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии о международных организациях и Закон Соединенных Штатов Америки об иммунитетах международных организаций.

⁶ Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1954, p. 57.

⁷ Резолюция 59/283 Генеральной Ассамблеи, преамбула.

организации устранить упущение или исправить ошибку и, в случае необходимости, изменить свою позицию до принятия окончательного решения⁸.

8. **Параллельно существующие модели в рамках всей системы после реформы внутреннего правосудия в 2009 году.** Для части системы Организации Объединенных Наций, особенно для Секретариата Организации Объединенных Наций⁹ и организаций, применяющих его положения и правила о персонале¹⁰, реформа внутреннего правосудия 2009 года изменила порядок рассмотрения трудовых споров и ознаменовала начало новой эры в отправлении правосудия. В числе основных изменений, произошедших в результате реформы, следует отметить переход от внутреннего механизма обжалования на основе административной проверки с последующей проверкой со стороны коллег к поставленной на профессиональную основу функции управленческой оценки, которая выполняется юристами и подлежит обжалованию в нейтральном (судебном) органе первой инстанции.

9. Столь кардинальное изменение подхода преследовало цель повысить независимость, беспристрастность и прозрачность системы¹¹. Вопрос о том, оправдались ли при этом возлагавшиеся надежды и как новые органы, созданные в результате реформы, соотносятся со старой структурой, будет рассмотрен далее в настоящем обзоре, тем более что новая модель не используется за пределами Секретариата Организации Объединенных Наций. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности специализированные учреждения, продолжают использовать в том или ином варианте модель проверки коллегами, от которой Секретариат Организации Объединенных Наций отказался в 2009 году. В результате в системе Организации Объединенных Наций по-прежнему параллельно существуют различные модели внутренних механизмов обжалования.

В. Цель обзора

10. **Адекватность существующих моделей внутренних механизмов обжалования.** Основной вопрос, ставший в настоящем обзоре, заключается в том, обеспечивают ли существующие в организациях системы Организации Объединенных Наций модели внутренних механизмов обжалования достаточные средства правовой защиты, гарантии осуществления надлежащей правовой процедуры и уверенность в том, что они позволяют добиться достижения целей, поставленных их директивными и руководящими органами в применимых нормативных документах, в соответствии с такими параметрами, как справедливость, добросовестность, прозрачность, беспристрастность, эффективность и результативность.

11. Цель настоящего обзора — сформулировать основные принципы надлежащего внутреннего механизма обжалования для организаций системы Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности, действенности и согласованности соответствующих механизмов, обеспечения соблюдения процессуальных прав сотрудников и выявления областей, где полезную роль сыграло бы укрепление координации и сотрудничества в рамках всей системы.

С. Сфера охвата и ограничения

12. **Общесистемный обзор общих и предметных внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе.** Настоящий обзор проводился на общесистемной основе и охватывает все участвующие

⁸ International Labour Organization Administrative Tribunal, *P. v. ILO*, Judgment No. 4313, 24 July 2020, consideration 3.

⁹ Состав Секретариата Организации Объединенных Наций см. в документе ST/SGB/2015/3.

¹⁰ По состоянию на июль 2021 года это были следующие участвующие организации ОИГ: ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, Хабитат ООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, УНП ООН и структура «ООН-женщины».

¹¹ Резолюция 61/261 Генеральной Ассамблеи, преамбула; см. также резолюции Генеральной Ассамблеи 59/283, 62/228 и 63/253, а также A/61/205.

организации ОИГ, а именно Секретариат Организации Объединенных Наций, фонды и программы Организации Объединенных Наций, другие органы и подразделения Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Четыре участвующие организации ОИГ — Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН) и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП) — не принимали полноценного участия в обзоре, поскольку на них распространяются внутренние механизмы обжалования Секретариата Организации Объединенных Наций. Поэтому в настоящем отчете они подробно не рассматриваются. Исполнительный директор Международного торгового центра МТЦ в письме на имя Председателя ОИГ, касающемся программы работы ОИГ на 2021 год, указал, в каких обзорах Центр будет принимать полноценное участие, а в каких — выступать в роли наблюдателя, поскольку МТЦ применяет правила и положения Секретариата, касающиеся, в частности, внутренних механизмов обжалования, которые имеются в распоряжении сотрудников. Ввиду этого в настоящем докладе Центр не фигурирует.

13. **Ограничения.** Значительная часть обзора была проведена во время пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19). Ввиду особых обстоятельств периода проведения обзора сбор данных проводился с задержками, и первую серию собеседований пришлось проводить исключительно в режиме видеоконференций. Это могло отрицательно сказаться на возможности общения с некоторыми собеседниками и их готовности делиться конфиденциальной информацией, которая в иных обстоятельствах могла бы быть получена при личных контактах.

14. **Были рассмотрены все официальные внутренние механизмы обжалования, имеющие отношение к делу.** Были изучены все существующие модели внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, а также конкретные процедуры обращения за помощью в участвующих организациях ОИГ. Для этого проводился сравнительный анализ их структуры, функционирования и данных о рассмотрении дел, и выявлялись их основные преимущества и недостатки, а также передовой опыт отдельных организаций и системы в целом.

15. **При этом учитывались различные мандаты, организационные структуры, применимые нормы и принципы международного права и основные ценности организаций системы Организации Объединенных Наций.** Для целей настоящего обзора и облегчения его использования участвующими организациями и государствами-членами и с учетом мандатов, размеров и финансовых ресурсов различных организаций проводилось разграничение между Секретариатом Организации Объединенных Наций, его департаментами и управлениями и фондами и программами Организации Объединенных Наций, с одной стороны, и специализированными учреждениями, МАГАТЭ и другими структурами, такими как Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), — с другой. В тех случаях, когда рекомендации не распространяются в равной степени на все организации, участвовавшие в обзоре, это ясно оговорено.

16. **Рассмотрение в порядке судебного надзора, неформальное разрешение споров и внештатные категории, не охваченные обзором.** Учитывая значительную сложность самих внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, рассмотрение трудовых споров в порядке судебного надзора и функционирование соответствующих процессов на стадии работы трибунала (т. е. последнего уровня официального процесса отправления правосудия)¹², неформальные механизмы разрешения споров, такие как

¹² См., в частности, документ A/75/690, в котором, в частности, рассматриваются меры, ранее принятые для решения проблем, связанных с наличием двух систем трибуналов в общей системе Организации Объединенных Наций, и излагаются варианты для дальнейшей проработки этого вопроса.

посредничество, инструктаж, консультирование, примирение или вмешательство руководства¹³, и варианты обращения за помощью, доступные для внештатных категорий персонала, таких как консультанты, подрядчики, стажеры и другой приданный персонал, которые обычно существенно отличаются от механизмов, доступных для штатных сотрудников, из обзора исключены¹⁴.

D. Методология

17. **Подход.** В обзоре использовался двухэтапный подход, предусматривающий: а) анализ существующего устройства внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе после проведенной в 2009 году реформы системы отправления правосудия в организациях системы Организации Объединенных Наций; и б) анализ ситуации в период 2021 и 2022 годов с учетом таких критериев, как объективность, гарантии осуществления надлежащей правовой процедуры, компетентность, доступность, прозрачность, конфиденциальность, эффективность и результативность.

18. **Этические гарантии.** Должное внимание было уделено защите конфиденциальности заинтересованных сторон, ответивших на общеорганизационный вопросник и принявших участие в собеседованиях, а также профессиональной независимости Инспекторов. В этой связи Инспекторы никоим образом не связаны с какими-либо организациями или структурами и не имеют к ним никакого отношения, а также не имеют финансовой или нефинансовой заинтересованности по вопросам, рассматриваемым в настоящем докладе; их деятельность осуществлялась без какого-либо вмешательства и полностью независимо от участвующих организаций или любых других правительственных или неправительственных структур.

19. **Сроки и методология.** Обзор проводился с июля 2021 года по декабрь 2022 года на общесистемном уровне и охватывал 27 участвовавших организаций ОИГ. Методология обзора была разработана и реализована в соответствии с внутренними стандартами и рабочими процедурами ОИГ¹⁵. Инспекторы использовали комбинированный метод исследования, включающий качественные и количественные методы сбора и анализа данных, и опирались на многочисленные источники, включая:

- обширный аналитический обзор и углубленный анализ политики и процедур, касающихся внутренних механизмов обжалования, например положений и правил о персонале участвующих организаций ОИГ, докладов директивным и руководящим органам участвующих организаций, в частности ежегодных докладов Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Генеральной Ассамблее об отправлении правосудия, решений директивных и руководящих органов, а также различных относящихся к делу докладов, административных инструкций и других изданий. Кроме того, были подробно проанализированы данные из документов и другая полученная и собранная информация;
- 27 участвующим организациям ОИГ был разослан общеорганизационный вопросник;
- затем с участвующими организациями ОИГ были проведены (в очном и дистанционном форматах) беседы (по результатам аналитического обзора и анализа ответов на общеорганизационный вопросник);

¹³ См. JIU/REP/2015/6.

¹⁴ Как правило, некоторые категории внештатных сотрудников имеют доступ к отдельным элементам процесса внутреннего правосудия (например, сообщение о проступках или, в исключительных случаях, обращение в трибуналы по определенным вопросам); однако в случае большинства жалоб, связанных с контрактами, стандартным вариантом обращения за помощью является арбитраж с теми или иными дополнительными различиями в нормативно-правовой базе организаций системы Организации Объединенных Наций.

¹⁵ См. A/51/34, приложение I; и A/68/34, приложение VII.

- проводились беседы с другими представителями системы отправления правосудия.

20. **Использованные источники данных.** Данные были получены, в частности, из ответов на общеорганизационный вопросник, записей бесед, соответствующих решений, документации о директивных и руководящих органах, а также дополнительной информации, предоставленной участвующими организациями ОИГ. Был проведен количественный и качественный анализ этих данных с перекрестным сопоставлением и проверкой достоверности полученной информации.

21. **Беседы на основе общеорганизационного вопросника.** Ответы на общеорганизационный вопросник и другие запросы о предоставлении информации представили 27 участвующих организаций ОИГ. Кроме того, в ходе настоящего обзора были проведены беседы со 140 сотрудниками 23 участвующих организаций ОИГ. Состоялись личные встречи с сотрудниками организаций в Аммане, Нью-Йорке, Риме и Вене; во всех остальных случаях встречи проводились дистанционно в формате видеоконференций из-за ограничений, введенных в связи с пандемией COVID-19.

22. Во всех организациях проводились беседы с сотрудниками следующих структурных или функциональных подразделений: администрация; юридическая служба; управление человеческими ресурсами, включая подразделения по вопросам поведения и дисциплины; службы юридической помощи сотрудникам или аналогичные органы, предоставляющие юридические консультации, а также консультационные и представительские услуги сотрудникам в связи с процедурой обжалования и в ходе подготовки к ней; секретари органов, проводящих административную проверку, и специальных профильных органов; реестры соответствующих трибуналов; и представители персонала.

23. Тринадцати участвующим организациям ОИГ направлялись письменные запросы о принятии последующих мер и сообщения. В отношении информации и мнений, почерпнутых из ответов на вопросник и состоявшихся бесед, соблюдался обычный для ОИГ режим конфиденциальности.

24. **Настоящий доклад содержит семь официальных рекомендаций, две из которых адресованы руководящим и директивным органам и пять — административным руководителям участвующих организаций ОИГ.** Своевременному и эффективному выполнению рекомендаций, адресованных административным руководителям, весьма способствовала бы прямая поддержка со стороны директивных и руководящих органов и осуществление административными руководителями контроля действий по их выполнению. В дополнение к официальным рекомендациям сформулировано 25 неофициальных рекомендаций, которые выделены в докладе жирным шрифтом как предложения по дальнейшему совершенствованию работы.

25. **Внутренняя проверка коллегами и контроль качества.** Проект доклада был составлен на основе информации, собранной в ходе аналитического обзора, а также полученной из ответов на вопросник и проведенных бесед. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута Объединенной инспекционной группы и в целях обеспечения качества проект доклада был подвергнут внутренней проверке коллегами на предмет получения замечаний всех Инспекторов ОИГ и апробирования рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы. Затем доклад с внесенными изменениями был разослан организациям, охваченным в рамках обзора, для исправления фактологических ошибок и представления замечаний по содержащимся в нем выводам, заключениям и рекомендациям. С учетом поступивших замечаний доклад был подготовлен в окончательной редакции.

26. **Меры по выполнению рекомендаций.** Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля их осуществления в приложении VI указывается, каким из директивных и руководящих органов и административных руководителей организаций, рассмотренных в рамках доклада, он препровождается для принятия мер, а каким — для информации.

27. **Выражение признательности.** Инспекторы хотели бы выразить признательность всем представителям организаций системы Организации Объединенных Наций и других органов и структур, которые оказали помощь в подготовке настоящего доклада, особенно тем, кто принял участие в беседах, прислал ответы на вопросник и другие запросы о предоставлении информации и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

Е. Основные термины и определения

28. В контексте настоящего обзора используются термины, приведенные ниже.

29. **Внутренний механизм обжалования:** любая официальная внутренняя процедура обращения за помощью, доступная сотрудникам по вопросам, связанным с трудоустройством.

30. **Орган проверки коллегами:** внутренний апелляционный орган, обычно в составе сотрудников или коллег, назначаемых для совместного выполнения своих функций в качестве дополнительной инстанции по рассмотрению связанных с трудоустройством вопросов. Традиционно орган проверки коллегами консультирует административного руководителя организации или старшее должностное лицо, которому делегированы соответствующие полномочия, посредством вынесения рекомендаций (например, о действиях, которые необходимо предпринять, или о том, следует ли поддержать или отменить то или иное решение).

31. **Специальная (или профильная) процедура обращения за помощью:** официальный внутренний механизм обжалования, доступный сотрудникам для оспаривания по связанным с трудовой деятельностью конкретным вопросам, в случае которых соответствующая процедура отличается от стандартной процедуры обжалования (например, путем передачи жалобы в специальный или технический орган). Результаты специальной процедуры могут быть обжалованы в рамках стандартного механизма обжалования, или же эта процедура может быть последним обязательным шагом перед рассмотрением в порядке судебного надзора (например, оспаривание оценки результатов работы, дисциплинарные меры, рассмотрение медицинской комиссией).

32. **Стандартная процедура обжалования:** официальный внутренний механизм обжалования, на который не распространяется специальная процедура обращения за помощью. Как правило, стандартный внутренний механизм обжалования включает в себя управленческую оценку, административную проверку или аналогичную процедуру, а также процедуру рассмотрения в рамках одного или нескольких этапов; это обязательный процессуальный этап, предшествующий рассмотрению дела административным трибуналом в порядке судебного надзора.

II. Нормативно-правовая база

A. Формы отправления внутреннего правосудия

33. **Уставные и юрисдикционные факторы, влияющие на нормативно-правовую базу организации.** Положения и правила о персонале организации обеспечивают общие нормативные условия, в рамках которых функционируют внутренние механизмы обжалования. Применение конкретных правил и, соответственно, того или иного механизма обжалования в какой-либо организации определяется двумя основными факторами, связанными с более широким нормативным контекстом, в котором она осуществляет свою деятельность: уставом самой организации и юрисдикцией административного трибунала, чья компетенция на нее распространяется.

34. **Юридический статус организации.** Устав — или учредительный документ — организации определяет, относится ли она к категории подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций или отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций, или к категории специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций. Соответственно, уставом определяется и система внутреннего правосудия в организации. Деятельность Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и управлений, а также отдельно управляемых фондов и программ регулируется на самом высоком нормативном уровне Уставом Организации Объединенных Наций, а на их персонал распространяются положения о персонале, принятые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, и правила о персонале, введенные Генеральным секретарем. Специализированные учреждения создаются на основании отдельного договора или межправительственного соглашения и на их сотрудников распространяются собственные положения и правила о персонале соответствующего учреждения.

35. **Единообразие и разнообразие в системе внутреннего правосудия.** Вопросы трудоустройства сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и управлений и отдельно управляемых фондов и программ, в частности участвующих организаций ОИГ — ЮНКТАД, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЮНЕП, ЮНФПА, Хабитат ООН, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ЮНИСЕФ, УНП, Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (структура «ООН-Женщины»), а также МТЦ — регулируются относительно единообразно, в частности в вопросах стандартных внутренних механизмов обжалования (в отличие от их специальных механизмов обращения за помощью). С другой стороны, в случае сотрудников специализированных учреждений и МАГАТЭ поле регулирования отличается более заметным разнообразием, при этом, несмотря на значительное концептуальное сходство учреждений в части внутренней архитектуры правосудия, во всех этих учреждениях существует собственный свод положений и правил о персонале и проводится своя кадровая политика.

36. **Связанные с Секретариатом Организации Объединенных Наций структуры в сравнении с фондами и программами.** Некоторые организации полностью соответствуют нормативной базе Секретариата Организации Объединенных Наций, применяя без учитывающих местную специфику коррективов не только его положения и правила о персонале, но и выпускаемые Секретариатом общие административные инструкции. В эту группу входят следующие участвующие организации ОИГ: ЮНКТАД, ЮНЕП и Хабитат ООН. УНП (подразделение Секретариата Организации Объединенных Наций) и МТЦ (совместное учреждение Организации Объединенных Наций и ВТО) также применяют систему кадровой политики Организации Объединенных Наций с некоторыми специфическими изменениями, принятыми в соответствии с делегированными им полномочиями. Фонды и программы Организации Объединенных Наций (за исключением ВПП)

применяют положения и правила о персонале Секретариата Организации Объединенных Наций, а также некоторые административные инструкции (в основном бюллетени Генерального секретаря, действие которых прямо распространяется на эти фонды и программы, как указано во вступительных положениях соответствующего бюллетеня), но в остальном руководствуются своими собственными внутренними инструкциями и проводят свою кадровую политику, в том числе по вопросам внутреннего правосудия. Это — ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и структура «ООН-женщины».

37. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. БАПОР представляет собой исключение в нескольких отношениях. Согласно его учредительному документу — резолюции 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 года, персонал назначается «в соответствии с общими правилами, вырабатываемыми по соглашению с Генеральным Секретарем, с включением тех касающихся персонала Организации Объединенных Наций правил и положений, которые, по мнению Директора и Генерального Секретаря, применимы в данном случае», т. е. в отношении Агентства действует отдельный режим регулирования с общей подотчетностью Генеральной Ассамблее. В результате БАПОР приняло свои собственные положения и правила о персонале, причем в двух вариантах, один из которых применяется к международным сотрудникам, а другой — к местному персоналу. С 2007 года Агентство имеет свой собственный трибунал первой инстанции — Трибунал по спорам БАПОР. В Агентстве работают две категории сотрудников: большинство из них — местные сотрудники (28 144 человека по состоянию на 1 января 2022 года) и несколько международных сотрудников (192 человека по состоянию на 1 января 2022 года). Обе категории сотрудников имеют право обжаловать административные решения, сначала с использованием внутренней процедуры в Трибунале по спорам БАПОР, а затем в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций. БАПОР — единственная организация системы Организации Объединенных Наций, в которой получатели гуманитарной помощи и помощи в целях развития также являются сотрудниками организации (местный персонал).

38. Всемирная продовольственная программа. Еще одним исключением среди фондов и программ Организации Объединенных Наций является ВПП, самостоятельная совместная вспомогательная программа Организации Объединенных Наций и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). В соответствии со своим учредительным документом ВПП применяет положения и правила о персонале ФАО, которая является специализированным учреждением. Однако по некоторым кадровым вопросам ВПП воспользовалась своим правом принимать по согласованию с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций и Генеральным директором ФАО «специальные правила» (эквивалентные в иерархии норм правилам о персонале ФАО), которые применяются только к ВПП. Кроме того, в ВПП издано несколько административных распоряжений, в том числе по ряду аспектов процедуры внутреннего правосудия.

39. Механизмы Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Всемирной продовольственной программы не имеют аналогов. В некоторых отношениях механизмы, действующие в ФАО и ВПП, уникальны в части их нормативной базы, принятия окончательных решений по внутренним апелляциям и того, кто вправе возглавлять орган проверки коллегами. ВПП не только применяет положения и правила о персонале ФАО, но и использует Апелляционный комитет ФАО в качестве внутреннего механизма обжалования по первой инстанции для рассмотрения стандартных апелляционных жалоб. Хотя административная проверка осуществляется соответствующими административными руководителями ФАО и ВПП, под руководством которых первоначально было принято оспариваемое решение, окончательное решение по всем апелляциям принимается исключительно Генеральным директором ФАО по рекомендации Апелляционного комитета ФАО (как для сотрудников ВПП, так и для сотрудников ФАО). Генеральный директор ФАО принимает окончательное решение при обжаловании сотрудниками ВПП административных решений, принятых Директором-исполнителем ВПП, после консультаций с последним. Кроме того,

Апелляционный комитет ФАО возглавляет внешний председатель (т. е. не штатный сотрудник этой организации). Традиционно эту функцию выполняет в личном качестве представитель одного из государств-членов, назначаемый Советом ФАО. Эта практика последовательно применяется с 1948 года и не имеет аналогов во всех охваченных обзором организациях.

40. В ходе обзора высказывалась озабоченность по поводу полномочий Генерального директора ФАО на принятие окончательных решений по апелляционным жалобам сотрудников ВПП. Ввиду значительного расширения операций и увеличения штата и бюджета ВПП с момента ее создания более 60 лет назад, Инспекторы задаются вопросом, по-прежнему целесообразна ли действующая система или же она нуждается в корректировке.

41. **Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу.** Как и в ВПП, в силу исторических причин, связанных с созданием ЮНЭЙДС в качестве объединенной и совместно финансируемой программы Организации Объединенных Наций, в этой программе применяются положения и правила о персонале одного из ее первоначальных спонсоров — Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), которая в свою очередь является специализированным учреждением. Кроме того, в ЮНЭЙДС используются стандартные внутренние механизмы обжалования ВОЗ, а также отдельно оформленные адаптированные варианты (по терминологии, принятой в ЮНЭЙДС) для отражения, по мере необходимости, специфики организации.

42. **Разнообразие поля регулирования среди специализированных учреждений, включая индивидуальную специфику.** В отличие от относительного единообразия в Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и подразделениях и фондах и программах, нормативная база специализированных учреждений отличается значительным разнообразием. Порой она имеет дополнительные нюансы, обусловленные индивидуальными особенностями некоторых организаций. Одна из таких особенностей присуща МОТ¹⁶ — единственной организации системы Организации Объединенных Наций с трехсторонней структурой. В МОТ заключение коллективных договоров является одним из основных принципов отношений между сотрудниками и руководством. В результате заключения ряда коллективных договоров были приняты правила, которые Административный совет МОТ включил в Положения о персонале МОТ. Соответствующие коллективные договоры способствовали формированию значительной части внутренних механизмов обжалования в МОТ и как таковые также являются источниками применимого права.

43. **Нормативные документы по специальным механизмам обращения за помощью.** Используя широкие полномочия, предоставленные административным руководителям директивными и руководящими органами, некоторые организации по своему усмотрению создали целый ряд специальных механизмов обращения за помощью для решения конкретных вопросов (например, споров, касающихся результатов работы сотрудников, реклассификации должностей и медицинских заключений).

В. Требования юрисдикций судов в отношении внутренних механизмов обжалования

44. **Установленные требования.** Второй ключевой фактор, определяющий тип внутреннего механизма обжалования в организациях системы Организации Объединенных Наций, связан с административным трибуналом, который компетентен рассматривать их споры. В частности, статуты соответствующих трибуналов предъявляют определенные требования к внутренним механизмам и формам участия сотрудников в судебном процессе. Эти требования должны быть выполнены в каждом конкретном случае, и только после этого трибунал сможет разбирать переданный ему на рассмотрение спор, обеспечив, таким образом, сотруднику доступ к правосудию.

¹⁶ Международный учебный центр МОТ в настоящем обзоре не рассматривался.

Это предполагает, что сами механизмы обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе совместимы с требованиями статута соответствующего трибунала и соответствуют его требованиям. Поэтому в рамках более широкой нормативной базы организации важно учитывать, под юрисдикцию какого трибунала она подпадает и каким требованиям должны отвечать ее механизмы обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе.

45. **Две основные юрисдикционные системы в организациях системы Организации Объединенных Наций.** За исключением БАПОР, где имеется свой собственный трибунал по спорам, все остальные организации, охваченные обзором, придерживаются одной из двух возможных для них систем трибуналов, а именно системы Административного трибунала Международной организации труда и двухуровневой судебной системы, включающей Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций (см. диаграмму I).

Диаграмма 1

Юрисдикция административных трибуналов

Участвующие организации ОИГ		ТСООН	АПТООН	АТМОТ
Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП	x	x	
Фонды и программы	ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структура «ООН-женщины»	x	x	
	БАПОР	ТС БАПОР	x	
	ВПП			x
Другие структуры	МТЦ	x	x	
	ЮНЭЙДС			x
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО, МОТ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВОИС, ВОЗ, МАГАТЭ			x
	ИКАО, ИМО, ВПС		x	
	ВМО	x	x	

Источник: подготовлено ОИГ.

46. **Административный трибунал Международной организации труда.** Административный трибунал МОТ осуществляет юрисдикцию в отношении большинства специализированных учреждений, а также других международных (но не обязательно межправительственных)¹⁷ организаций, которые согласились быть связанными положениями его статута. По состоянию на 1 ноября 2022 года под юрисдикцию Административного трибунала МОТ как единственной судебной инстанции для разрешения трудовых споров попадали 11 участвующих организаций ОИГ (включая девять специализированных учреждений, ВПП¹⁸ и ЮНЭЙДС¹⁹).

¹⁷ Статут Административного трибунала МОТ, ст. II (5) и приложение.

¹⁸ ВПП имеет право обращаться в Административный трибунал МОТ в силу применения в данной программе правил и положений о персонале ФАО, а также внутренних механизмов обжалования ФАО.

¹⁹ ЮНЭЙДС имеет право обращаться в Административный трибунал МОТ в силу применения в данной программе правил и положений о персонале ВОЗ, а также внутренних механизмов обжалования ВОЗ.

47. **Двухуровневая судебная система, включающая Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.** Вторая юрисдикционная система, используемая другими организациями системы Организации Объединенных Наций (см. диаграмму I), — двухуровневая судебная система, включающая Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в первой инстанции и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций в качестве апелляционной инстанции. Эти два трибунала пришли на смену бывшему Административному трибуналу Организации Объединенных Наций, который был упразднен 31 декабря 2009 года. Вместо него Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций ввела двухуровневую систему судебного надзора²⁰.

48. Упомянутые два трибунала приступили к работе 1 июля 2009 года и являются уполномоченными инстанциями рассмотрения в порядке судебного надзора трудовых споров в Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах, управлениях и фондах и программах (за исключением ВПП и БАПОР). БАПОР имеет собственный Трибунал по спорам первой инстанции и использует Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций в качестве трибунала второй инстанции. Из участвующих организаций ОИГ юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в качестве апелляционной инстанции признали четыре специализированных учреждения, а именно Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Всемирный почтовый союз (ВПС) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО); ВМО также признала юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в качестве судебного органа первой инстанции.

1. Принятие к производству

49. **Условия принятия к производству.** В ходе настоящего обзора было установлено, что одно из различий в статутах трибуналов, влияющее на способность сотрудников успешно осуществлять обжалование, касается принятия таких апелляционных жалоб к производству. Требования, определяющие возможность принятия жалобы к производству трибуналом, осуществляющим свою юрисдикцию, обычно включают: наличие соответствующего права (т. е. кто именно или какие категории персонала могут обращаться в трибунал); сроки (т. е. период времени, в течение которого должна быть подана жалоба); возможность обжалования по данному вопросу (т. е. компетентен ли трибунал рассматривать и выносить решение по данному виду спора); и другие общие, в том числе процессуальные, требования, такие как исчерпание внутренних средств правовой защиты, выяснение вопроса о том, не рассматривается ли данная жалоба в какой-либо внешней инстанции, или наличие действующей процедуры (обычно в соответствии с соглашением или директивным документом руководящего органа организации) для передачи спора в соответствующий трибунал. Условия принятия к производству схожи, но не идентичны для всех трибуналов системы Организации Объединенных Наций²¹.

²⁰ См. резолюции Генеральной Ассамблеи 61/261, 62/228 и 63/253.

²¹ Административный трибунал МОТ не публикует статистику результатов рассмотренных дел, но на основании решений, опубликованных на веб-сайте трибунала, ОИГ установила, что в среднем из-за невыполнения условий принятия к производству, включая, в частности, отсутствие предмета обжалования, было отклонено только около 19 процентов дел, рассмотрение которых было завершено в период 2018–2021 годов и которые касались участвующих организаций ОИГ. По той же причине и за тот же период Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций отклонил примерно 30 процентов заявлений (см. A/77/156, рис. III (стр. 12), и диаграммы, озаглавленные «Результаты рассмотрения заявлений» в документах A/76/99, A/75/162, A/74/172, A/73/217 и т. д.), а Трибунал по спорам БАПОР — 31 процент (см. UNRWA Dispute Tribunal, Activity Report 2021, chart 7 (p. 6)). Как представляется, в целом, вопросы принятия к производству в большей степени касаются организаций, относящихся к юрисдикции трибуналов Организации Объединенных Наций.

2. Что является предметом обжалования?

50. **Требование наличия «административного решения».** Еще одно различие заключается в том, как определяется общая сфера компетенции трибуналов в их статутах. В компетенцию Административного трибунала МОТ входит рассмотрение жалоб на несоблюдение — по существу или по форме — условий назначения сотрудников и таких положений о персонале, которые применимы к данному делу, в отношении МОТ или любой другой международной организации, отвечающей нормам, изложенным в приложении к его статуту²². В компетенцию трибуналов первой инстанции Организации Объединенных Наций — Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Трибунала по спорам БАПОР — входит разрешение дел по заявлениям об обжаловании «административного решения, которое предположительно не согласуется с условиями назначения или трудовым договором»²³. Однако в статутах трибуналов Организации Объединенных Наций не определено, что представляют собой обжалуемые административное решение или вопрос, а в статуте Административного трибунала МОТ лишь упоминается, что жалоба принимается к рассмотрению только если оспариваемое решение является окончательным в рамках предусмотренной внутренней процедуры²⁴.

51. Несмотря на твердо устоявшийся и в основном последовательный характер практики всех упомянутых трибуналов в части того, что представляет собой предмет обжалования²⁵, Инспекторы пришли к выводу, что в некоторых случаях апелляционные жалобы отклонялись, в том числе на этапе судебного разбирательства, поскольку было невозможно установить конкретное обжалуемое административное решение.

3. Исчерпание внутренних средств правовой защиты

52. **Административный трибунал Международной организации труда.** С наличием и характером внутренних механизмов обжалования напрямую связано требование об исчерпании имеющихся внутренних средств правовой защиты до перехода к внешнему обжалованию в трибунале. Этот принцип отражен в статутах всех упомянутых трибуналов, но в каждом из них он сформулирован по-разному, что, возможно, невольно порождает неопределенность в отношении процессуальных требований при подаче апелляционных жалоб. Статут Административного трибунала МОТ не определяет и не диктует характер внутренней процедуры, которую должен пройти заявитель, а, скорее, указывает, что жалоба принимается к рассмотрению «только если оспариваемое решение является окончательным и заинтересованное лицо исчерпало все другие средства правовой защиты, предусмотренные в действующих положениях о персонале»²⁶. Такая формулировка обеспечивает гибкость при создании различных внутренних механизмов, однозначно предусматривая при этом, что, независимо от характера имеющейся внутренней процедуры, последняя является предварительным процессуальным условием рассмотрения официальной апелляционной жалобы.

53. **Трибуналы Организации Объединенных Наций.** Согласно статуту Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, заявитель должен ранее передать «оспариваемое административное решение на управленческую оценку, где это требуется»²⁷. Другого более общего упоминания об исчерпании внутренних средств правовой защиты нет ни в статуте Трибунала по спорам, ни в статуте Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. Теоретически,

²² Статут Административного трибунала МОТ, пп. 1 и 5 ст. II.

²³ Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 2 а); и Статут Трибунала по спорам БАПОР, ст. 2 а).

²⁴ Статут Административного трибунала МОТ, п. 1 ст. VII.

²⁵ См., например, United Nations Administrative Tribunal, *Andronov*, Judgment No. 1157, 30 January 2004; United Nations Appeals Tribunal, *Andati-Amwayi*, Judgment No. 2010-UNAT-058; и ILO Administrative Tribunal, *Iverus v. European Patent Organisation*, Judgment No. 533, 18 November 1982, consideration 3.

²⁶ Статут Административного трибунала МОТ, п. 1 ст. VII.

²⁷ Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, подп. с) п. 1 ст. 8.

ссылка на тот или иной конкретный тип внутренней процедуры не должна порождать проблем, поскольку подразумевается, что данная формулировка охватывает все вопросы и процедуры, которые не исключены в недвусмысленной форме.

54. Однако в ходе обзора были выявлены области, где это, казалось бы, не допускающее двойного толкования нормативное положение может порождать правовую неопределенность. Как свидетельствует практика Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций²⁸, в некоторых аспектах вопросы, которые обычно не подлежат управленческой оценке (например, вопросы, связанные с компенсацией, которые обычно решаются на основе рекомендаций технического органа), могут оставаться предметом управленческой оценки. Такие дела могут отклоняться трибуналами как не подлежащие принятию к производству, поскольку требование об исчерпании имеющихся внутренних средств правовой защиты могло быть неочевидным для сотрудника и в результате не было выполнено.

55. Особенно для непрофессионалов, такие вопросы очерчены не всегда очевидно, и в результате в разрешении дел могут отказывать из-за недостаточной четкости нормативной базы. Поскольку, на первый взгляд, дело может показаться абсолютно ясным, сотрудники могут даже не предупредить о потенциальной необходимости получения экспертной юридической консультации по данному вопросу. На основании этих выводов **Инспекторы предлагают организациям изучить свою нормативную базу, выясняя, в каких случаях необходимо исчерпать формальные внутренние средства правовой защиты, чтобы апелляционная жалоба была признана приемлемой соответствующим судом, и давать в каждом письменном административном решении конкретные рекомендации относительно применимых средств правовой защиты, если соответствующий сотрудник захочет оспорить это решение.**

56. **Трибунал по спорам Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ.** Согласно статуту Трибунала по спорам БАПОР, принятие жалоб к производству обусловлено тем, что заявитель «ранее передал оспариваемое административное решение на пересмотр»²⁹ — процедура, эквивалентная управленческой оценке. В положениях и правилах о персонале БАПОР исключений из требования о соблюдении процедуры пересмотра решения не предусмотрено. Даже в случае дисциплинарных вопросов и решений, принятых после рассмотрения соответствующими консультативными органами, перед обращением в трибунал жалоба во всех случаях должна проходить процедуру пересмотра решения. Такой подход устраняет неясности в отношении необходимых процессуальных действий, поскольку независимо от предмета разбирательства соблюдается одна и та же процедура.

4. Необходимость нейтрального процесса в первой инстанции

57. **Предварительное условие для пересмотра дела в апелляционном порядке Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций.** Являясь апелляционной инстанцией, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций ограничен в своей юрисдикции рамками разрешения дел исключительно на основании узкого набора оснований для обжалования. Его компетенция ограничивается рассмотрением ошибок, допущенных органом первой инстанции в части вопросов права, фактов или процедуры, а также превышения или неосуществления органом первой инстанции своей юрисдикции или компетенции³⁰. Это ограничение обуславливает повышенные требования к органу, осуществляющему проверку на этапе, предшествующем процедуре обжалования. Соответственно, Трибунал изначально обязан опираться на выводы механизма первой инстанции, эквивалентного судебному процессу, осуществляемому Трибуналом по спорам

²⁸ См., например, United Nations Appeals Tribunal, *James*, Judgment No. 2015-UNAT-600; *Dahan*, Judgment No. 2018-UNAT-861; и *Kollie*, Judgment No. 2021-UNAT-1138.

²⁹ Статут Трибунала по спорам БАПОР, подп. с) п. 1 ст. 8.

³⁰ Статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, п. 1 ст. 2.

Организации Объединенных Наций — стандартным механизмом первой инстанции, в отношении которого Апелляционному трибуналу Организации Объединенных Наций было поручено выполнять функции апелляционной инстанции в рамках реформы внутреннего правосудия, утвержденной Генеральной Ассамблеей в 2009 году. Кроме того, в статуте Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций содержится положение, позволяющее ему выполнять свои апелляционные функции в отношении учреждения, организации или структуры, которые не используют ТСООН, только при условии, что в них имеется «нейтральный процесс рассмотрения по первой инстанции, который предусматривает наличие письменного протокола и письменного решения с указанием мотивов, фактов и права»³¹.

58. Сопоставимых условий в случае Административного трибунала Международной организации труда не предусмотрено. В случае Административного трибунала МОТ сопоставимых условий не предусмотрено. Сфера юрисдикции Административного трибунала МОТ традиционно охватывает неоднородную группу организаций с 1998 года, когда статут Трибунала был открыт для международных организаций, независимо от того, являются ли они по своему характеру межправительственными³². Будучи единственной судебной инстанцией для организаций, находящихся под его юрисдикцией, Трибунал также менее ограничен в своих действиях при рассмотрении результатов разбирательства в первой инстанции. Соответственно, в его статуте не прописаны особые требования к организации таких процессов. Хотя стандартные требования объективности, надлежащей правовой процедуры и других процессуальных и правовых гарантий применяются так же, как и в случае других административных трибуналов, и неизменно используются в судебной практике Трибунала, в Административном трибунале МОТ не существует прямо выраженного требования о нейтральности процесса рассмотрения в первой инстанции в том конкретном значении, которое упоминается в статуте Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

59. Крайне важный вклад органов проверки коллегами, признанных Административным трибуналом Международной организации труда. В решениях Административного трибунала МОТ признается крайне важный вклад органов проверки коллегами при выполнении функций квазисудебных органов первой инстанции, что позволяет Трибуналу выступать в качестве квазиапелляционного судебного органа. Именно поэтому Трибунал указал, что «внутренние процедуры обжалования играют основополагающую роль в разрешении споров благодаря гарантиям объективности, вытекающим из состава апелляционных органов и их прекрасного понимания механизмов функционирования организации». Он также счел, что одно из главных оснований обязательного характера такой процедуры заключается в том, чтобы «Трибунал, если в конечном счете жалоба подана, мог иметь в своем распоряжении выводы суда по вопросам факта, элементы информации или экспертной оценки по итогам рассмотрения в органах обжалования, особенно тех, в состав которых входят представители как персонала, так и администрации, как это часто имеет место»³³.

³¹ Там же, п. 10 ст. 2.

³² Статут Административного трибунала МОТ, п. 5 ст. II и приложение.

³³ ILO Administrative Tribunal, *P v. ILO*, Judgment No. 4313, 22 June 2020, consideration.3; see also *G. (No. 2) v. UPU*, Judgment No. 3732, 27 October 2016, consideration 2.

III. Функционирование стандартных внутренних механизмов обжалования

60. **Две модели механизмов внутреннего обжалования.** В системе Организации Объединенных Наций существуют две основные модели стандартных внутренних механизмов обжалования: модель Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и управлений и отдельно управляемых фондов и программ (за исключением ВПП), и модель, используемая специализированными учреждениями. Обе модели предусматривают трехэтапную процедуру, включающую этапы внутренней административной проверки и внешнего рассмотрения в порядке судебного надзора, хотя в разных организациях эти этапы распределяются по-разному. В большинстве специализированных учреждений два этапа процедуры проходят внутри организации, в то время как в других организациях системы Организации Объединенных Наций переход к независимому рассмотрению в порядке судебного надзора происходит сразу после первого этапа внутреннего рассмотрения. Хотя большинство организаций, как правило, придерживаются той или иной модели при создании своих стандартных механизмов обжалования, исключения и варианты существуют в обоих сегментах и более подробно рассматриваются ниже.

Диаграмма II

Структура стандартной официальной процедуры обжалования в участвующих организациях ОИГ

Внутренняя часть (административные функции)	Два административных этапа		Один административный этап		
	Первый этап Административная проверка (14)	Второй этап Проверка коллегами (14)	Управленческая оценка (14)		
	ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, МСЭ, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, БАПОР, ЮНВТО, ВПС, ВПП, ВОИС, ВОЗ	ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВПС, ВПП, ВОИС, ВОЗ	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП, МТЦ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структура «ООН-женщины», ВМО, ИМО		
Внешняя часть (судебный процесс)	Единовременная процедура рассмотрения в порядке судебного надзора		Двухуровневая процедура рассмотрения в порядке судебного надзора		
	АТМОТ (11)	АПТООН (3)	Первая инстанция		Вторая инстанция
			ТС БАПОР (1)	ТСООН (13)	АПТООН (14)
	ФАО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВПП, ВОИС, ВОЗ	ИКАО, ИМО, ВПС	БАПОР	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП, МТЦ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структура «ООН-женщины», ВМО	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП, МТЦ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР, структура «ООН-женщины», ВМО

Источник: подготовлено ОИГ.

61. **Внутреннее повторное рассмотрение в качестве первого процедурного шага.** Во всех участвующих организациях ОИГ (см. диаграмму II) первым процедурным шагом является подача сотрудником заявления в администрацию организации-работодателя о повторном рассмотрении административного решения. Затем администрация заново оценивает принятое решение и в результате может

отменить или изменить его, изучить пути неформального урегулирования или подтвердить, что решение было принято в соответствии с применимыми положениями и правилами, и, следовательно, оставить его в силе.

62. Управленческая оценка в Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и подразделениях и отдельно управляемых фондах и программах (за исключением Всемирной продовольственной программы). В этих организациях первоначальный шаг, выполняемый лицом, принявшим первоначальное решение, или от его имени, называется управленческой оценкой. В большинстве специализированных учреждений (за исключением ИКАО, ИМО, ВПС и ВМО) и МАГАТЭ, а также в ЮНЭЙДС и ВПП начальным этапом процесса обжалования является административная проверка. Как управленческая оценка, так и административная проверка являются обязательными этапами, без которых дальнейшее обжалование, будь то во внутреннем органе проверки коллегами или во внешней судебной инстанции, как правило, не допускается. Во всех охваченных обзором организациях этот первоначальный шаг носит административный характер, независимо от того, выполняют ли его юристы или специалисты по административным вопросам.

63. Управленческая оценка с последующим двухуровневым рассмотрением в порядке судебного надзора. В организациях, где административные решения подлежат управленческой оценке, сотрудники, не удовлетворенные результатом, могут обратиться в Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций — административный трибунал первой инстанции в составе судей, имеющих юридическое образование. Если сотрудник не удовлетворен решением, вынесенным Трибуналом по спорам, то он может обжаловать его во второй и последней инстанции — Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций. И Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций являются внешними по отношению к организациям системы Организации Объединенных Наций органами и не зависят от них; вместе они образуют двухуровневую систему рассмотрения в порядке судебного надзора, введенную в результате всеобъемлющей реформы системы отправления правосудия в 2009 году.

64. В большинстве специализированных учреждений, Всемирной продовольственной программе и Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу проверка коллегами проводится после административной проверки и перед единовременной процедурой рассмотрения в порядке судебного надзора. В организациях, где начальным этапом внутреннего процесса обжалования является не управленческая оценка, а административная проверка, второй процедурный этап также является внутриорганизационным и обычно включает в себя проводимую коллегами проверку совместным органом в составе сотрудников или коллег заявителя, назначаемых совместно руководством и персоналом. Процедура проверки коллегами обычно носит рекомендательный характер и завершается выработкой рекомендации, а не вынесением решения или постановления. После завершения процедуры проверки коллегами и принятия административным руководителем соответствующей организации окончательного решения по рекомендации органа проверки коллегами, сотрудник может перейти к третьему и последнему этапу процесса, если это необходимо, и обратиться в административный трибунал одной инстанции (для большинства вышеупомянутых организаций это Административный трибунал МОТ), потребовав внешнего рассмотрения в порядке судебного надзора.

65. Международная организация гражданской авиации и Международная морская организация. С момента создания Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций ИКАО решила признать его статут. Однако в качестве внутреннего механизма обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе организация решила применить процедуру административной проверки с последующей проверкой со стороны коллег, для чего был создан Апелляционный совет. То же самое относится и к ИМО. Эта организация также избрала юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций с момента его

создания и осуществляет процесс внутреннего рассмотрения жалоб на предшествующем судебному разбирательству этапе через Апелляционный совет. На момент проведения настоящего обзора обе организации находились в процессе пересмотра административной и организационной структуры своих внутренних механизмов обжалования, чтобы привести их в соответствие с недавними постановлениями Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, согласно которым для принятия Трибуналом заявлений сотрудников к производству организации обязаны ввести нейтральный процесс рассмотрения в судебном органе первой инстанции.

66. **Всемирная метеорологическая организация и Всемирный почтовый союз.** ВМО приняла решение присоединиться к статуту Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в 2017 году. Это решение потребовало существенного пересмотра внутренних процедур обжалования в организации, чтобы привести их в соответствие с положениями статута Трибунала. С учетом этого в 2020 году ВМО приняла решение присоединиться к статуту Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и ввести управленческую оценку в качестве первого процедурного шага своего процесса обжалования. Таким образом, ВМО также придерживается двухуровневой судебной системы, применяемой Секретариатом Организации Объединенных Наций и большинством фондов и программ. В 2020 году ВПС принял решение присоединиться к статуту Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, которое вступило в силу в мае 2021 года. В феврале 2022 года ВПС завершил процесс внесения изменений в административное и организационное устройство своего внутреннего механизма обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе в соответствии с требованиями Трибунала.

67. **Трехэтапный процесс, обеспечивающий баланс внутреннего рассмотрения в административном порядке и внешнего рассмотрения в порядке судебного надзора.** Общую схему механизмов обжалования можно в целом представить в виде трехэтапного процесса, предусматривающего либо один внутренний административный этап и два внешних этапа рассмотрения в порядке судебного надзора, либо два внутренних административных этапа, включая проводимую коллегами проверку совместным органом в рамках организации, и одно внешнее рассмотрение административным трибуналом в порядке судебного надзора. Особенности этих процедур описаны ниже.

A. Административные проверки

1. Механизм и полномочия

68. **Обычно проведением административной проверки занимаются кадровые службы.** В 10 из 14 участвующих организаций ОИГ, осуществляющих административную проверку в качестве первого этапа стандартной процедуры обжалования, руководит работой на этом этапе кадровая служба по поручению административного руководителя соответствующей организации³⁴, от имени которого решения принимаются уполномоченной структурой с привлечением или без привлечения юридических отделов исключительно в консультативном качестве. Организации, в которых работой на этом этапе руководят юридические службы, являются исключением; на момент проведения настоящего обзора в их число входили ФАО, ИКАО, ВПП и ВОИС.

69. **Специальные подразделения по административному праву или политике в кадровых службах.** В ВОЗ и ЮНЭЙДС созданы специальные подразделения в составе специалистов по административному праву, которым поручено проводить административную проверку (и защищать интересы администрации на этапе последующей процедуры проводимого коллегами рассмотрения). Затем Бюро юридического советника ВОЗ представляет интересы административных

³⁴ В МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, БАПОР, ЮНВТО, ВПС, ВОЗ и ЮНЭЙДС.

руководителей обеих организаций в ходе разбирательства дела в трибунале. Аналогичные группы по правовым вопросам или вопросам политики входят в состав кадровых служб ЮНИСЕФ (Секция политики, отношений с сотрудниками, компенсаций и социальных пособий), ЮНОПС (Группа по вопросам политики и соблюдения требований), Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, включая УНП (подразделение по правовым вопросам и политике Оперативно-консультативной группы, которое обслуживает расположенные в Вене подразделения Секретариата), и Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам, которая обслуживает внутренние механизмы обжалования ЮНКТАД, МТЦ и других расположенных в Женеве организаций).

70. Однако в Секретариате Организации Объединенных Наций и фондах и программах группы по правовым вопросам фактически сами не проводят административную проверку или управленческую оценку, а консультируют руководителей до принятия ими решений, а затем помогают подготовить документы, представляемые администрацией специализированным подразделениям при подготовке официальных и отдельных ответов на просьбы о проведении управленческой оценки.

71. Особый механизм во Всемирной организации интеллектуальной собственности и Международном союзе электросвязи. В ВОИС все связанные с персоналом юридические функции объединены в рамках Бюро Юрисконсульта. В 2022 году была упразднена Секция по вопросам политики и права Департамента управления людскими ресурсами, а ее юридические функции, включая рассмотрение жалоб в связи с оценкой результатов работы и связанных с работой конфликтов и жалоб, были переданы в Бюро Юрисконсульта. Тем самым была завершена комплексная реорганизация процедур внутреннего правосудия, начатая в организации в 2014 году. МСЭ руководствовался тем же подходом: в ноябре 2021 года функции рассмотрения жалоб, осуществлявшиеся ранее кадровой службой, были переданы юридическому подразделению.

72. Существующий механизм отражает административный характер внутренней процедуры обжалования. Распределение обязанностей, связанных с процедурой обжалования, как правило, переходит от отдела кадров к юридическому отделу на последующих этапах процесса обжалования, самое позднее — когда жалоба доходит до трибунала, что обычно предполагает судебное разбирательство. В 6 из 10 специализированных учреждений (МАГАТЭ, МОТ, ЮНЭЙДС, ЮНИДО, ЮНВТО и ВОЗ) осуществляет административную проверку и защищает решение администрации на этапе проверки коллегами кадровая служба. Юридические службы в этих организациях занимаются апелляционными жалобами только после завершения обоих этапов внутреннего обжалования, и на этой стадии они консультируют административных руководителей по поводу окончательных решений, которые следует принять с учетом рекомендаций, вынесенных органами проверки коллегами. В ЮНЭЙДС Группа по вопросам кадровой политики и права Департамента управления людскими ресурсами представляет интересы организации в процессе проверки коллегами и консультирует административного руководителя по поводу окончательного решения, которое должно быть принято после вынесения рекомендаций органом проверки коллегами.

73. В ходе обзора было установлено, что в ЮНВТО границы ответственности размыты, что отражает практику тесного сотрудничества между крайне малочисленными группами, работающими в условиях дефицита ресурсов. Аналогичным образом в МСЭ сотрудник по правовым вопросам в отделе кадров занимается внутренними жалобами от имени организации и поддерживает процесс обжалования от начала до конца на всех этапах внутреннего рассмотрения в административном порядке и внешнего рассмотрения в порядке судебного надзора. В ЮНЕСКО функция защиты интересов администрации в ходе проверки коллегами недавно была передана из департамента людских ресурсов в подразделение по правовым вопросам, за процесс же административной проверки по-прежнему отвечает кадровая служба.

2. Достоинства и недостатки

74. **Основания для включения процедуры административной проверки в функции кадровой службы.** С одной стороны, организации объясняют ОИГ необходимость проведения первоначальной административной проверки кадровой службой тем, что многие оспариваемые решения касаются вопросов, связанных с персоналом, которые находятся в ведении кадровой службы, например пособий и льгот или связанных с ними процессов. Поэтому любые ошибки могут быть исправлены на ранней стадии, и, поскольку эти вопросы решаются непосредственно источником принятия решений, можно избежать дальнейшей эскалации и, в конечном счете, судебного разбирательства. С другой стороны, и сотрудники, и руководители пользуются услугами кадровых служб. Поэтому было сочтено, что такая структура облегчит усилия по урегулированию споров уже на ранних этапах, исходя из того, что сотрудники кадровых служб, благодаря их глубокому знанию нормативной базы, административной практики и культуры организации, обладают всеми возможностями для выполнения роли посредника в спорах, связанных с трудовыми отношениями.

75. Было также отмечено, что первоначальные этапы процесса обжалования служат в первую очередь для установления фактов и проверки надлежащего соблюдения установленных процедур, что обычно не требует юридических знаний. Некоторые организации сочли, что процесс, которым уже на ранней стадии занимается юридический отдел, приобретает излишне формализованный и более сутяжнический характер и, следовательно, становится менее доступным, а не направленным на поиск решений. Они также полагали, что в этом случае снизится вероятность внесудебного урегулирования на ранних этапах.

76. **Объективность, необходимая для обоснования проведения административной проверки.** Хотя описанная схема и доводы участвующих организаций ОИГ в целом убедительны, Инспекторы считают, что данная схема сопряжена с рисками, которые следует тщательно анализировать и сводить к минимуму. В том случае, когда повторным рассмотрением решений занимаются те же, кто их принимал, велик риск того, что они будут изначально настроены защищать их, а не критически анализировать основания и аргументированность принятого решения. Без дополнительных гарантий объективности и обеспечения их соблюдения вероятность заключения, отличного от сделанного ранее, невелика.

77. **Беспристрастность и законность.** Основываясь на результатах обзора, Инспекторы считают, что необходимо приложить все усилия для того, чтобы сотрудники, изначально участвовавшие в подготовке оспариваемого решения, не проверяли его правильность впоследствии или, по крайней мере, не были единственными проверяющими. **Инспекторы предлагают организациям, в которых соответствующие вложения средств оправданы с учетом, в частности, численности персонала и вероятности подачи апелляционных жалоб, изучить возможность создания в рамках кадровой службы специального подразделения, которому будет поручено обеспечивать беспристрастность при рассмотрении оспариваемых решений.** Такая передовая практика существует в нескольких организациях, а именно в ЮНЭЙДС, ЮНИСЕФ, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, ЮНОПС, Отделении Организации Объединенных Наций в Вене/УНП и ВОЗ.

78. **Принятие решения кадровой службой или руководством.** Некоторые категории административных решений, которые часто оспариваются, принимаются руководителями, например расторжение контракта с сотрудником (увольнение со службы), отказ в предоставлении отпуска (пособия и льготы) или отбор кандидата на вакантную должность (отбор персонала). В этих условиях может оказаться целесообразным, чтобы в качестве основного проверяющего правильность решений в контексте административной проверки выступала кадровая служба (в отличие от другого, в том числе юридического, подразделения). В этой связи следует учитывать два важных соображения.

79. **Совместная и должным образом распределенная ответственность.** Во-первых, ответственность за административное решение всегда совместно несут руководитель, принимающий решение, и служба, которой поручено осуществить его проверку от имени организации. Необходимо запросить мнение руководителя и обоснование принятого решения и отразить его в аргументации, предоставляемой сотруднику, обжалующему решение. Это позволит сотруднику отстаивать свои интересы, в полной мере понимая основания для принятия административного решения, а также особо выделить индивидуальную ответственность, связанную с принятием решений от имени организации, которой впоследствии придется отстаивать это решение.

80. Инспекторы считают, что в тех случаях, когда решения об административной проверке принимаются представителем администрации, должна иметься возможность идентификации лиц, первоначально принимавших решения, чтобы можно было обеспечить адекватное распределение ответственности. Из такого распределения логически вытекает, что подразделение, на которое возложено проведение административной проверки, становится подлинным блюстителем правил, готовым признать ошибки от имени администрации и предложить, если это оправдано, соответствующие средства решения вопроса, не отстаивая любой ценой оспариваемое решение, и осуществлять делегированные полномочия совместно с руководителем. В этой связи **Инспекторы предлагают, чтобы в целях обеспечения подотчетности при проведении административной проверки сохранялась возможность идентификации руководителя, принявшего оспариваемое решение.**

81. **Преимущества юридической подготовки.** Во-вторых, административная проверка неизбежно предполагает определенный правовой анализ, поскольку решения, принимаемые в административном порядке, должны не только отвечать оперативным требованиям и соображениям, но и основываться на правилах, т. е. соответствовать существующей нормативно-правовой базе. Ввиду этого **Инспекторы предлагают регулярно организовывать юридическую подготовку всех сотрудников кадровых служб, которые предметно занимаются процедурами внутреннего обжалования.**

82. **Административная проверка служит важным целям.** Результаты обзора подтверждают полезность этапа рассмотрения внутри организации, который дает ей возможность проверить правильность принятых административных решений и внести в них изменения до начала более сложного и — дорогостоящего — официального разбирательства. Инспекторы усматривают определенные достоинства в процедуре административной проверки, учитывающей эти цели. Однако эффективность такой проверки зависит от ряда факторов, которые в разной степени отражены в нормативно-правовой базе и практике участвующих организаций ОИГ.

83. **Некоторые изменения в процедуре административной проверки после реформы 2009 года.** Ряд участвующих организаций ОИГ предостерегли от отождествления процедур административной проверки и проверки коллегами с механизмами, действовавшими в Секретариате Организации Объединенных Наций до реформы системы отправления правосудия, проведенной в 2009 году. Изучая процедуры, действующие в системе Организации Объединенных Наций в настоящее время, Инспекторы отметили, что большинство специализированных учреждений значительно усовершенствовали элементы своего внутреннего аппарата правосудия, что позволяет дифференцированно подходить к проверке решений и, следовательно, делать более взвешенные выводы.

В. Управленческая оценка

84. **В целом считается, что управленческая оценка играет положительную роль.** По мнению большинства заинтересованных сторон, опрошенных в ходе настоящего обзора, перевод процедур внутреннего обжалования, включая управленческую оценку в качестве первого процедурного шага, на профессиональную основу способствовал обеспечению более прозрачного, упорядоченного и надежного

механизма внутреннего отправления правосудия в организациях, которые после реформы 2009 года перешли на двухуровневую судебную систему. Аналогичным образом, большинство заинтересованных сторон согласились с тем, что система в целом работает хорошо и что при этом — за исключением весьма специфических межорганизационных совокупностей факторов, подробно описанных в других разделах, — не выявлено каких-либо серьезных проблем в ее функционировании, существенных различий в ее доступности для сотрудников, будь то в штаб-квартире или в отделениях на местах, или каких-либо очевидных недостатков или пробелов, возникших со временем в применимой нормативной базе. Хотя эту точку зрения разделяло подавляющее большинство секций или подразделений, участвующих в процессе управленческой оценки со стороны администрации, другие мнения высказывались не только представителями персонала, но и членами административных структур организаций.

1. Цель управленческой оценки

85. **Управленческая оценка была введена в рамках реформы внутреннего правосудия 2009 года.** Хотя группа, которой было поручено перестроить систему отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, прямо рекомендовала полностью ликвидировать процедуру административной проверки, не предложив вместо нее никакого сопоставимого механизма, но настоятельно призвав вместо этого полностью доверить рассмотрение жалоб сотрудников внешним, имеющим юридическую подготовку независимым третейским судьям, по крайней мере в организациях, применяющих Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций³⁵, Генеральный секретарь выступил за замену административной проверки функцией управленческой оценки, как это было рекомендовано Координационным комитетом по взаимоотношениям между администрацией и персоналом³⁶. Такой механизм должен был служить двум целям: а) он «даст администрации возможность своевременно пересмотреть оспариваемое решение, определить, не совершена ли ошибка и не было ли нарушений, и исправить ошибку или нарушения, прежде чем дело перейдет в стадию разбирательства» и б) он позволит административным руководителям «спрашивать с руководителей за принятые ими решения, в том числе в тех случаях, когда принятое решение является неправильным».

86. По мнению Инспекторов, такая подотчетность — это не просто устремление, но круг полномочий и ответственности. С этой целью Генеральный секретарь согласился с рекомендацией Координационного комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом относительно подотчетности руководителей³⁷ и предложил меры по обеспечению этой подотчетности, которые были одобрены Генеральной Ассамблеей³⁸. Впоследствии Генеральному секретарю было поручено принять конкретные меры по обеспечению подотчетности на основе запросов о проведении управленческой оценки и вынесенных решений³⁹.

87. По существу, и помимо просто рассмотрения вопроса с юридической и административной точек зрения (как предполагает термин «административная проверка»), процесс управленческой оценки был призван оценить, в случае необходимости, правильность поведения руководства, а также соблюдение положений и правил. И администрация как абстрактная структура, и отдельные руководители должны были привлекаться к ответственности более оперативно, конкретно и негласно, в полной мере давая организациям возможность проявлять инициативу по устранению индивидуальных и системных управленческих недостатков без публичной огласки, имеющей место в ходе судебных разбирательств.

³⁵ А именно, в МТЦ, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, Хабитат ООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, УНП ООН, ЮНОПС и структуре «ООН-женщины».

³⁶ A/61/758, п. 29.

³⁷ Там же, п. 31.

³⁸ Резолюция 61/261 Генеральной Ассамблеи, п. 27.

³⁹ Такие меры изложены в документе A/68/346, п. 156.

88. Несмотря на вышесказанное, настоящий обзор показал, что более широкий аспект подотчетности руководителей, предусматривавшийся Генеральным секретарем в начале процесса реформ, в настоящее время в меньшей степени присутствует в некоторых заявлениях, связанных с осуществлением этой функции⁴⁰. Например, в 2010 году Генеральный секретарь сообщил, что он включил соблюдение просьб о представлении замечаний по результатам управленческих оценок в договоры старших руководителей, заключаемые между Генеральным секретарем и руководителями департаментов и управлений⁴¹, однако в договорах, заключаемых в настоящее время, управленческая оценка, процессы внутреннего правосудия (помимо связанных с проступками) и ответственность за принятие решений по административным и — причем не только — программным вопросам не упоминаются.

89. Считая эти меры и, в частности, положения договоров действующими, Инспекторы **предлагают учитывать положения резолюции 61/261 Генеральной Ассамблеи и меры в отношении подотчетности руководителей, изложенные в докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций**⁴², при подготовке договоров со старшими руководителями, с тем чтобы обеспечить соблюдение целей управленческой оценки, которые были первоначально одобрены Генеральной Ассамблеей, и укрепить подконтрольность и профессионализм системы.

2. Механизм и полномочия

90. **Управленческая оценка, введенная Генеральной Ассамблеей.** С 2009 года управленческая оценка является для сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций, фондов и программ первым шагом в рамках стандартной процедуры внутреннего механизма обжалования. С 2020 года ВМО также использует управленческую оценку в качестве первого этапа процедуры внутреннего обжалования, но осуществляет ее проведение силами ЮНИСЕФ. Для организаций, применяющих положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, управленческая оценка была введена Генеральной Ассамблеей как часть их нормативной базы, и они не могут отказаться от нее или заменить ее другим процессом или форматом.

91. **Виды жалоб, требующих проведения управленческой оценки в качестве первого шага в рамках процедуры обжалования.** За исключением двух категорий административных решений, любое решение, предполагающее несоблюдение трудового договора сотрудника, может быть обжаловано во внешнем порядке в компетентном трибунале первой инстанции — Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций — только после его представления для прохождения процедуры управленческой оценки. К двум категориям, на которые не распространяется положение о проведении управленческой оценки, относятся административные решения, принятые по рекомендации технического органа⁴³, обычно в рамках специального механизма обращения за помощью, и решения, на основании которых к сотруднику применяются дисциплинарные или недисциплинарные меры после завершения дисциплинарного разбирательства. В последних случаях сотрудник может подать жалобу непосредственно в Трибунал по спорам, не требуя проведения управленческой оценки.

⁴⁰ A/61/758, п. 31; A/65/373, п. 6; A/68/346, п. 23; и A/74/172, п. 9.

⁴¹ A/65/373, п. 150.

⁴² A/68/346.

⁴³ ST/AI/2018/7, п. 2. Техническими органами являются: а) медицинские комиссии или независимые практикующие врачи, должным образом уполномоченные пересматривать медицинские решения или медицинские рекомендации, включая пересмотр, о котором говорится в статье 5.1 добавления D к Правилам о персонале; и б) комитеты по обжалованию классификации должностей.

92. **Перевод на профессиональную основу как отличительный фактор.** Хотя этот аспект не входил в число требований ни в первоначальном предложении о создании механизма управленческой оценки⁴⁴, ни в замечаниях Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам по этому вопросу⁴⁵, ни в условиях, на которых Генеральная Ассамблея утвердила создание этого механизма⁴⁶, на практике управленческая оценка в ее нынешнем виде полностью переведена на профессиональную основу. Механизм полностью управляется юристами на всех этапах процесса, даже если речь идет о юридической помощи и представительстве сотрудников в ходе разбирательства. Полный перевод стандартного внутреннего механизма обжалования в Секретариате Организации Объединенных Наций и фондах и программах на профессиональную основу является одним из аспектов, отличающих управленческую оценку от замененной ею административной проверки.

93. **Юридические службы, отвечающие за управленческую оценку в некоторых фондах и программах.** В отличие от процедуры административной проверки, которая проводится преимущественно кадровыми службами в организациях, где она осуществляется, управленческая оценка проводится юридическими службами следующих организаций: ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНОПС и структуры «ООН-женщины». Иначе организован процесс в ЮНИСЕФ, где управленческой оценкой занимается специально созданное отдельное подразделение по административному праву, не связанное ни с юридической, ни с кадровой службами организации. В четырех из упомянутых организаций сотрудники соответствующих юридических служб проводят управленческую оценку, а также выполняют другие обязанности, которые обычно охватывают широкий спектр общеорганизационных юридических вопросов. Вопросы, связанные с административным правом (совокупность правовых норм, включающих положения и правила о персонале и процедуры, регулирующие порядок разрешения трудовых споров), обычно относятся к компетенции юридических служб фондов и программ. Во всех вышеупомянутых организациях те же юридические группы представляют Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (от имени соответствующих административных руководителей) в Трибунале по спорам.

94. **Специальные подразделения по административному праву и политике в некоторых фондах и программах.** В ЮНОПС, т. е. одной из пяти организаций, где вопросами управленческой оценки занимается юридическая служба, в рамках последней создано специальное подразделение по административному праву для обработки заявлений сотрудников о проведении управленческой оценки. В ЮНИСЕФ же, как уже указывалось выше, эти функции полностью выведены из сферы компетенции юридической службы. Подразделение по административному праву, ранее входившее в состав кадровой службы, теперь по итогам проведенного в 2019 году независимого внешнего обзора механизма внутреннего правосудия организации относится к аппарату Директора-исполнителя. ЮНИСЕФ также проводит управленческие оценки для ВМО на условиях внешнего подряда.

95. Кроме того, и в ЮНИСЕФ, и в ЮНОПС в соответствующих кадровых службах созданы специальные подразделения, где работают имеющие юридическую подготовку сотрудники, которые консультируют руководство по вопросам надлежащего применения и толкования положений и правил и применимой кадровой политики на этапе принятия решений, освобождая тем самым юридические службы от таких консультативных обязанностей, которые впоследствии могут привести к конфликту интересов.

96. **Полезное начинание: разделение обязанностей между теми, кто принимает решения, и теми, кто осуществляет их проверку.** По мнению Инспекторов, вышеупомянутая система позволяет разделить обязанности между теми, кто принимает решения, и теми, кто осуществляет их проверку, даже в части консультативных функций. В частности, благодаря этому подразделения,

⁴⁴ A/61/758, пп. 29 и 30.

⁴⁵ A/61/815, пп. 34 и 36–40; а также A/62/7/Add.7, пп. 34 и 35.

⁴⁶ Резолюции Генеральной Ассамблеи 61/261, пп. 25–27, и 62/228, пп. 50–56.

консультирующие руководителей по правовым аспектам принимаемых административных решений, не должны также выступать в качестве беспристрастных экспертов по тем же решениям при проведении управленческой оценки. Соответственно, такое разделение и распределение обязанностей можно считать полезным начинанием.

97. **Созданная в централизованном порядке в Секретариате Организации Объединенных Наций Группа управленческой оценки.** Аналогичное разделение существует и в структурах, которые входят в состав Секретариата Организации Объединенных Наций и на которые распространяются его положения и правила о персонале. В случае этих структур, к числу которых относятся, в частности, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП, а также МТЦ, управленческая оценка проводится Группой управленческой оценки Департамента по вопросам управления в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. По завершении процедуры Группа выносит рекомендацию заместителю Генерального секретаря по стратегии, политике и контролю в области управления, который затем решает, будет ли оспариваемое решение оставлено в силе, отменено, изменено или урегулировано иным образом. Таким образом, процесс полностью централизован для всех структур, независимо от того, под руководством какого руководителя подразделения принималось первоначальное решение или где географически находится сотрудник.

98. **Полное функциональное и физическое обособление Группы управленческой оценки.** В соответствии с недавно данным описанием функции управленческой оценки как предполагающей «объективную проверку оспариваемого решения сотрудниками по юридическим вопросам, которые не участвовали в процессе принятия этого решения»⁴⁷, Группа управленческой оценки находится вне сферы компетенции как юридических, так и кадровых подразделений и не подчиняется им. Группа подчиняется непосредственно и исключительно заместителю Генерального секретаря по стратегии, политике и контролю в области управления. Кроме того, она физически обособлена от других подразделений Секретариата, поскольку его бюро находятся в отдельном здании, что, по общему мнению, благоприятно сказывается на ее работе и повышает доверие к ней.

99. **Разделение обязанностей, связанных с обжалованием, на всех его этапах.** После подачи сотрудником заявления об обжаловании первоначального оспариваемого решения в Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций Группа управленческой оценки более не привлекается. Затем дело передается другим юридическим группам, которые будут защищать интересы администрации в последующих судебных разбирательствах⁴⁸. Ни одна из таких юридических групп не подчиняется Управлению по правовым вопросам, которое обладает исключительными полномочиями по защите Генерального секретаря на заключительном, апелляционном этапе разбирательства в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций (в том числе в случае фондов и программ). Оно осуществляет стратегический надзор и выполняет консультативные функции для всех структур Секретариата Организации Объединенных Наций, в частности в тех случаях, когда речь идет об общих вопросах, затрагивающих персонал нескольких структур. Таким образом, разделение обязанностей, связанных с обжалованием, обеспечивается на каждом этапе. Инспекторы считают такое разделение полезным начинанием.

100. **Аналогичные подразделения в каждой структуре, участвующей в управленческой оценке.** Группа управленческой оценки опирается на поддержку административных подразделений структур, в которых принимаются оспариваемые решения, для установления фактов и сбора аргументов лиц, принимавших решения, для целей проведения управленческой оценки. Для большинства подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, расположенных в Центральных учреждениях, посреднические функции выполняет соответствующая

⁴⁷ A/74/172, приложение I, п. 8.

⁴⁸ В сноске 3 раздела F (1) документа A/76/99 перечислены управления и подразделения, которые представляют Генерального секретаря/защищают интересы администрации в ходе разбирательств в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций.

административная канцелярия⁴⁹; в полевых миссиях, включая операции по поддержанию мира и специальные политические миссии, это административное подразделение поддержки миссии; в других отделениях вне Центральных учреждений — соответствующая кадровая служба.

101. Специальные подразделения обеспечивают постоянную поддержку в отдельных местах службы. В некоторых местах службы и отделениях посреднические функции выполняют специальные подразделения, укомплектованные штатными специалистами по правовым вопросам. Например, юридические подразделения кадровых служб Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве и Отделения Организации Объединенных Наций в Вене выступают в качестве поставщиков услуг в области внутреннего правосудия для ряда подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций. Они готовят необходимые материалы в ответ на заявления о проведении управленческой оценки, поданные сотрудниками обслуживаемых ими структур, и оказывают руководству помощь в подготовке таких материалов. Обязанности этих подразделений ограничиваются предоставлением информации от имени лица, принимающего решения, и их роль в процессе управленческой оценки отличается от функций эксперта, которые полностью централизованы и осуществляются исключительно в Центральных учреждениях.

102. Исключения из полного обособления в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Большинство заявлений, подаваемых в Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, рассматриваются в централизованном порядке специальной группой/подразделением Департамента людских ресурсов в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, которые обычно ни в каком качестве не участвуют в процессе управленческой оценки. Юридическая группа в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве⁵⁰ представляет собой исключение в этом отношении, поскольку она участвует в процедуре обжалования как на этапе управленческой оценки (в качестве источника документов), так и позднее в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций (в качестве ответчика от имени Генерального секретаря в ходе разбирательства). Представление интересов Генерального секретаря в качестве ответчика — это предоставляемые Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве на условиях полного возмещения затрат услуги, которые оплачиваются на почасовой основе и возмещаются в соответствии с меморандумом о взаимопонимании, заключаемым с каждым клиентом. Этими услугами пользуются ЮНКТАД, МТЦ, другие расположенные в Женеве и некоторые расположенные в Бонне подразделения Секретариата и Международный суд⁵¹.

⁴⁹ ST/SGB/2015/3, разд. 7.

⁵⁰ Входит в состав Секции консультирования по юридическим и директивным вопросам, Служба управления людскими ресурсами, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве.

⁵¹ В качестве поставщика услуг базирующимся в Женеве структурам Секретариата Организации Объединенных Наций и фондам и программам Организации Объединенных Наций Служба управления людскими ресурсами (и ее Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам) Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве оказывает поддержку в процессе управленческой оценки и в других вопросах внутреннего правосудия следующим структурам: Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве; ЮНКТАД; МТЦ; ОИГ; Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ); Управлению Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий; Европейской экономической комиссии (ЕЭК); Институту Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР); Научно-исследовательскому институту социального развития при Организации Объединенных Наций (ЮНРИСД); секретариатам Международного беспристрастного и независимого механизма для содействия проведению расследований в отношении лиц, которые несут ответственность за наиболее серьезные преступления по международному праву, совершенные в Сирийской Арабской Республике с марта 2011 года, Независимому механизму по расследованию для Мьянмы и Специальному посланнику Генерального секретаря по Сирии. Она также оказывает поддержку следующим управлениям, фондам и программам только в отношении их сотрудников, работающих в Женеве: Управлению по координации гуманитарных вопросов; Управлению служб внутреннего надзора (УСВН); Управлению Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения и Объединенному пенсионному фонду персонала

103. Кроме того, юридическая группа в Женеве выступает ответчиком от имени Генерального секретаря для Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, включая УНП, только в разбирательствах в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций согласно специальной договоренности, официально подтвержденной Генеральной Ассамблеей⁵², которая, соответственно, не финансируется отдельно, а включена в бюджет. Тем не менее материалы по оспариваемым решениям на этапе управленческой оценки представляются специальным подразделением Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, включая УНП, и от имени других, в основном расположенных в Вене, подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций⁵³. Поскольку эти подразделения участвуют только в защите администраций своих организаций и остаются на одной и той же «стороне» спора в течение всего процесса обжалования, Инспекторы не обнаружили конфликта интересов, присущего такому механизму.

3. Сроки

104. **Отличия управленческой оценки от административной проверки.** Помимо «профессионализации» функции управленческой оценки, наиболее значительными изменениями, касающимися рассмотрения заявлений в рамках процедуры внутреннего обжалования, в сравнении с системой, существовавшей до 2009 года, являются сокращение сроков разрешения дел, положение о предоставлении аргументированного ответа, возможность обращения с просьбой приостановить выполнение оспариваемого решения на время проведения управленческой оценки («приостановление исполнения решения»); и, что еще важнее, доступ к услугам юридической помощи и представительства через специальный ресурс, а именно Отдел юридической помощи персоналу, бесплатно для сотрудника на всех этапах процесса обжалования, в том числе до и во время управленческой оценки.

Организации Объединенных Наций. Наконец, она оказывает поддержку Международному Суду (Гаага); и секретариатам Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Бонн, Германия), Колледжу персонала системы Организации Объединенных Наций (Турин, Италия) и Банку технологий для наименее развитых стран (Гёбзе, Турция).

⁵² Резолюция Генеральной Ассамблеи 66/237, п. 23, и A/67/265, п. 120.

⁵³ Группа по юридическим и директивным вопросам, Группа оперативной и консультативной поддержки, Служба управления людскими ресурсами, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ). Генеральный директор ЮНОВ также является Директором-исполнителем УНП ООН. Обе организации совместно используют Отдел по вопросам управления, в структуру которого входит служба управления людскими ресурсами, обслуживающая базирующиеся в Вене подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, включая УНП ООН, во всем мире. Группа оперативной и консультативной поддержки Отделения Организации Объединенных Наций в Вене, включая УНП ООН, оказывает в процессе управленческой оценки и в других вопросах внутреннего правосудия — без конкретных договоренностей о возмещении расходов — поддержку следующим подразделениям: Отделению Организации Объединенных Наций в Вене; УНП ООН; Отделу права международной торговли Управления по правовым вопросам; базирующимся в Вене отделениям УСВН и Управления по вопросам разоружения; региональному отделению Канцелярии Омбудсмена и посредников и ЮНЕП; и секретариату Научного комитета Организации Объединенных Наций по действию атомной радиации. Она также оказывает поддержку базирующемуся в Вене персоналу ЮНФПА в рамках отдельного соглашения об оказании услуг; и расположенному в Турине Межрегиональному научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия на основе специальной договоренности о возмещении затрат. До введения новой децентрализованной системы делегирования полномочий в Секретариате Организации Объединенных Наций (см. ST/SGB/2019/2) Группа также оказывала поддержку Управлению Организации Объединенных Наций по вопросам космического пространства и Реестру Организации Объединенных Наций для регистрации ущерба, причиненного в результате строительства стены на оккупированной палестинской территории, которые теперь представляют материалы непосредственно Группе управленческой оценки.

105. **Ужесточение сроков и положение о представлении аргументированного ответа.** Представление ответа на ходатайство о проведении управленческой оценки в соответствии с нормативной базой, действующей после 2009 года, является четко выраженным требованием, при этом ответ должен быть изложен в письменном виде и отражать ход процесса, что подразумевает изложение причин, объясняющих сделанное заключение. Установлены весьма жесткие сроки для ответа — 30 дней для сотрудников, работающих в Нью-Йорке, 45 дней для всех остальных сотрудников — и строго соблюдаются трибуналами. Единственным предусмотренным действующими нормативными положениями исключением, которое может послужить юридическим основанием для ходатайства о продлении срока, являются усилия по неформальному урегулированию, прилагаемые Канцелярией Омбудсмана Организации Объединенных Наций на условиях, определенных Генеральным секретарем.

106. **Надлежащие сроки подачи сотрудниками ходатайства о проведении управленческой оценки.** В целом Инспекторы пришли к выводу, что срок (60 дней), отведенный сотрудникам для рассмотрения имеющихся вариантов и подачи официального ходатайства о проведении управленческой оценки, является разумным, и это не оспаривалось ни сотрудниками, ни администрацией. Этот срок соответствует установленным в большинстве других организаций системы Организации Объединенных Наций срокам подачи сотрудниками заявлений по процедуре внутреннего обжалования. Помимо 12 участвующих организаций ОИГ, применяющих положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, МАГАТЭ, ИКАО, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, БАПОР, ВОЗ и ВМО требуют, чтобы первоначальное ходатайство подавалось в течение 60 дней с момента уведомления об административном решении. Пять организаций предусматривают более длительный срок: 90 дней в ФАО, ВПП и ВОИС; 14 недель в ИМО; и 3 месяца в МОТ; при этом в трех организациях действуют более короткие сроки (1 месяц в ВПС и ЮНВТО и 45 дней в МСЭ).

107. **Главное достижение: более четкий и надежный и менее продолжительный срок получения ответа.** Одним из аспектов, положительный эффект которого отмечался особо и благодаря которому действующая система вызывает больше доверия, чем система, существовавшая до реформы, стало сокращение сроков, в течение которых сотрудники могут рассчитывать получить ответ от администрации и добиться рассмотрения, изучения и разъяснения обжалуемых ими вопросов, при этом упомянутые сроки прописаны более четко и обстоятельно. Хотя и не являясь исключительно результатом недавно введенной функции управленческой оценки, которая представляет собой лишь первый шаг в рамках официальной процедуры, более своевременное получение ответов на поданные заявления позволило устранить одну из наиболее острых проблем, связанных с системой, существовавшей до 2009 года. Инспекторы видят в этом одно из главных достижений реформы.

108. **Разница в сроках получения ответа на местах и в штаб-квартире ушла в прошлое.** По мнению нескольких заинтересованных сторон, с которыми проводились беседы в ходе настоящего обзора, разница в сроках получения ответов администрации на заявления сотрудников, находящихся в штаб-квартире и в других местах службы, уже не отражает реалий цифровой эпохи. Это стало особенно очевидным во время пандемии COVID-19, когда и сотрудникам, и администрации пришлось в течение длительного периода времени использовать исключительно электронные средства для взаимодействия с системой внутреннего правосудия и контактов друг с другом. Несколько заинтересованных сторон, включая представителей персонала как на местах, так и в штаб-квартире, сообщили, что первоначально вынужденный переход к «виртуальному правосудию» имел положительные последствия в плане равенства доступа сотрудников к соответствующим механизмам в разных местах службы и их взаимодействия с ними.

109. Исторически сложилось, что разница в сроках ответа администрации на ходатайства о проведении управленческой оценки в зависимости от места нахождения была присуща системе внутреннего правосудия, существовавшей до 2009 года. Сохранение этих разных сроков в нормативной базе после 2009 года стало компромиссом между предложением Генерального секретаря предусмотреть для

ответа 45-дневный срок и предложенным Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам 30-дневным сроком для ответа во всех случаях. В конечном счете Генеральная Ассамблея одобрила сохранение 30-дневного срока представления ответа для штаб-квартиры и 45-дневного — для отделений вне ее. Разные сроки для ответа администрации на ходатайства о проведении административной проверки установлены только в ФАО и ВПП — соответственно 45 и 60 дней для сотрудников штаб-квартиры и сотрудников на местах.

110. Необходимы сроки для ответа, соизмеримые с затраченными усилиями. Большинство опрошенных организаций поддержали первоначальное предложение Генерального секретаря об установлении 45-дневного срока во всех случаях. Полагают, что этот срок более реалистичен и соразмерен усилиям, связанным с координацией работы с лицами, принимающими решения, и подразделениями административной поддержки в самых разных местах и часовых поясах для получения документации и описательных материалов, а также с прохождением различных процедур и взаимодействием с целым рядом должностных лиц в зачастую сложной многоуровневой служебной иерархии. Такие усилия требуются независимо от того, откуда исходит заявление — из штаб-квартиры, из «глубинки» или из кабинета напротив.

111. Данная проблема, явно не связанная с нехваткой человеческих ресурсов, скорее рассматривается в разрезе количества времени, необходимого всем заинтересованным сторонам для сбора и предоставления необходимых материалов, с одной стороны, и для анализа полученной информации и выработки взвешенного мнения, с другой.

112. При общесистемном сравнении преобладают более длительные сроки для ответа. По мнению Инспекторов, наличие достаточного времени для обеспечения тщательного и всестороннего рассмотрения информации, представленной в связи с ходатайствами о проведении управленческой оценки, является необходимым условием надлежащей правовой процедуры и отвечает наилучшим интересам организаций, которые на деле стремятся отправлять правосудие. Это мнение основано не только на опыте опрошенных сотрудников, которые разбирают жалобы, но и на результатах сравнения сроков для ответа, предусмотренных в других организациях. Большинство опрошенных должностных лиц имеют более чем десятилетний опыт практической работы в системе после реформы. Неизменно называя сроки ответа в качестве наиболее, а зачастую и единственного сложного момента управленческой оценки, они также предостерегали от значительного их продления в ущерб своевременному завершению процедур.

113. В большинстве других организаций системы Организации Объединенных Наций установленный срок для ответа варьируется от 45 дней как для штаб-квартиры, так и для сотрудников на местах в ИКАО, МСЭ и ВМО; 60 дней в ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ и ВОИС; 14 недель в ИМО и до 3 месяцев в МОТ. В ФАО и ВПП в случае сотрудников штаб-квартиры дается 45 дней на ответ, а сотрудников на местах — 60 дней. Помимо организаций, применяющих положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, месячный предельный срок для ответа действует в БАПОР, ЮНВТО, ВПС и МАГАТЭ.

114. Баланс интересов оперативного и целостного правосудия. При оценке адекватности предельных сроков для ответа необходимо обеспечивать баланс двух более или менее конкурирующих соображений. С одной стороны, слишком продолжительный период завершения процедуры повлечет неблагоприятные последствия для сотрудника («отложенное правосудие — это отказ в правосудии») и будет подрывать доверие ко всему процессу. Поэтому и сотрудник, и администрация заинтересованы в том, чтобы процесс оперативно и однозначно предлагал средство правовой защиты и решение, чтобы обе стороны могли «перевернуть страницу» как можно скорее после уточнения и урегулирования вопроса оспариваемого решения.

115. С другой стороны, в том случае, когда у специалистов, проводящих оценку, больше времени, возрастает вероятность более полного, тщательного и всестороннего рассмотрения решения, без чего, скорее всего, будет трудно найти средство правовой защиты и вариант решения проблемы. При уменьшении стимулов к слишком

быстрому разрешению дела шансы на более удовлетворительный ответ и, следовательно, на деэскалацию ситуации для сотрудника возрастают. Однако важно найти баланс между оперативностью и тщательностью. Избежать ненужных задержек так же важно, как и не поддаваться искушению поспешно закрыть дело как не подлежащее принятию к производству по чисто процедурным соображениям. Исходя из результатов обзора, Инспекторы считают, что этот баланс достигался бы при согласовании единых сроков для ответа в пределах от минимум 45 дней и до максимум 60 дней, применяемых одинаково к сотрудникам в штаб-квартире и на местах.

116. Предлагаемая ниже рекомендация, как ожидается, повысит степень согласованности и взаимосвязки.

Рекомендация 1

Административным руководителям системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года согласовать сроки реагирования своих административных служб на запросы о проведении управленческой оценки или административной проверки в пределах от минимум 45 и до максимум 60 календарных дней, независимо от того, исходит ли запрос от сотрудника в штаб-квартире или на местах; или предложить принять решение о таком согласовании своим директивным или руководящим органам.

Приостановление исполнения решения

117. Еще одно отличие в средствах правовой защиты, доступных сотрудникам некоторых организаций после реформы 2009 года, — это возможность обратиться с просьбой приостановить исполнение оспариваемого административного решения на время рассмотрения жалобы внутри организации. Эта процедура носит название «приостановления исполнения решения». Данная процессуальная возможность признается Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций и Трибуналом по спорам БАПОР, но не предусмотрена статутом Административного трибунала МОТ. Как правило, подача заявления об обжаловании административного решения не приостанавливает автоматически исполнения оспариваемого решения. В статутах трибуналов по спорам просьба о приостановлении исполнения решения увязана с тремя условиями, которые должны быть соблюдены в совокупности, а именно: неправомерность *prima facie* решения, особая срочность и тот факт, что исполнение решения нанесет непоправимый ущерб. Эти условия подчеркивают исключительный характер данной меры, применение которой дополнительно ограничивается случаями назначения, продвижения по службе и увольнения. После проведенной в 2009 году реформы системы правосудия эта процедура широко используется сотрудниками, подпадающими под юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций; она стала важным элементом системы внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций, и на нее в среднем приходится около четверти заявлений, подаваемых в Трибунал каждый год.

118. Ограничений для предоставления возможности приостановления исполнения решения внутри организации не предусмотрено. Три участвующие организации ОИГ (МОТ, ЮНИДО и ВОИС), подпадающие под юрисдикцию Административного трибунала МОТ, предусмотрели возможность приостановления исполнения решения в рамках своих внутренних процедур обжалования. Для организаций нет ограничений в плане введения процедуры приостановления исполнения решения в их нормативную базу, даже если трибуналы не предоставляют дополнительных возможностей для этого на стадии судебного разбирательства. Инспекторы считают, что принятое МОТ, ЮНИДО и ВОИС решение предусмотреть в своей нормативной базе возможность приостановления исполнения решения является полезным начинанием и важным шагом на пути к более всеобъемлющей концепции правосудия. Исполнение некоторых решений в то время, когда судебное постановление по оспариваемому решению еще не вынесено, может повлечь

непоправимый ущерб, поскольку организация может оказаться вынужденной выплачивать компенсацию.

119. Ожидается, что следующая рекомендация повысит эффективность отправления правосудия.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года включить в свои нормативные документы положение о приостановлении исполнения оспариваемых решений на предшествующем судебному разбирательству этапе *ex officio* или по ходатайству заявителя в случаях неправомерности *prima facie* решения, ошибки в факте или особой срочности или же в том случае, когда исполнение решения может нанести непоправимый ущерб; или предложить принять решение о включении такого положения своим директивным или руководящим органам.

4. Позиционирование и порядок подчиненности

120. **Централизация обеспечивает выигрыш в объективности.** Заинтересованные стороны, опрошенные в ходе настоящего обзора, признавали положительный эффект централизации функции управленческой оценки в Секретариате Организации Объединенных Наций и наличия у сотрудников, занимающихся ею на постоянной основе, специальной подготовки в области административного права. Преимущества могут быть менее очевидны в фондах и программах, где большинство сотрудников выполняют функции управленческой оценки на условиях неполного рабочего дня.

121. **Обособление также позволяет повысить объективность.** В частности, в децентрализованных системах административная проверка, проводимая размещающимся в штаб-квартире подразделением, обособленным от местного руководителя, принимающего решения, может восприниматься как форма обеспечения качества административных решений, принимаемых на местном уровне. Как представляется, в организациях со значительным присутствием на местах шире бытует мнение о том, что, поскольку местные отделения удалены от более систематического потока информации в штаб-квартире, им будет трудно проводить проверку административных решений с той же степенью объективности и точности, что и подразделениям в штаб-квартире, особенно учитывая возрастание дисбаланса сил, часто наблюдающееся на местах.

122. **Роль и полномочия Группы управленческой оценки: управление ожиданиями.** Нагрузка на Группу управленческой оценки значительна и многогранна. Группа, так сказать, движется по тонкому льду, выполняя свои административные функции, находясь в структуре одной из двух сторон спора, и в то же время будучи обязана сохранять объективность, чтобы позиционировать себя в качестве квазинезависимой структуры и не утратить доверия.

123. **Персонал не во всех тонкостях понимает суть существующей схемы.** Некоторые представители персонала указывали, что сотрудники не совсем понимают позицию Группы управленческой оценки. Является ли она своего рода продолжением администрации, и, значит, изначально предвзята, или же это арбитр, от которого ожидается полная беспристрастность? Ни та, ни другая точка зрения не отражают в полной мере существо этого подразделения, однако они наглядно показывают необходимость более четкого разъяснения роли Группы по отношению к сотрудникам в официальной системе правосудия.

5. Перевод на профессиональную основу

124. **Перевод на профессиональную основу создает стимулы для обеспечения строгого исполнения процедур на предшествующем судебному разбирательству**

этапе. Тот факт, что во всех организациях, которые применяют этот принцип, должностные лица, проводящие управленческую оценку, имеют юридическую подготовку, опрошенные заинтересованные стороны, как правило, считают положительным, а то и необходимым фактором. Как сообщается, одним из обуславливающих это факторов является необходимость предвидеть строгие правовые стандарты, применяемые судьями на следующем этапе обжалования. Считается, что осознание того, что результаты управленческой оценки должны будут выдержать прямую судебную проверку без дополнительных промежуточных этапов рассмотрения, повысило степень строгости и дисциплины на предшествующем судебному разбирательству этапе. Хотя такой перевод на профессиональную основу в принципе положителен, при этом весь процесс становится более сложным и ресурсоемким, особенно в части юридического опыта и профессиональной подготовки.

125. Необходим ли юридический опыт на начальном этапе процесса? Возможно, до реформы имелось меньше стимулов для тщательного неоспоримого юридического обоснования при проведении административной проверки, когда заявление об обжаловании ее результатов, прежде чем попасть во внешний трибунал, сначала проходило через своего рода фильтр проверки коллегами в группе экспертов. Таким образом, нынешний перевод управленческой оценки на профессиональную основу напрямую связан с профессионализацией последующих этапов обжалования. Это не означает, что внутренняя проверка правильности административных решений не может проводиться без юридического опыта. Скорее, это наглядно показывает, что система внутреннего правосудия с сильным акцентом на тщательной проверке законности принятия решений и соблюдении процессуальных норм, вытесняющая другие контекстуальные, культурные или корпоративные соображения на задний план или, по крайней мере, уменьшающая их роль, предъявляет к администрации более высокие требования в плане необходимой, — но не только — юридической подготовки.

126. Сопряжение возросших требований и возросших возможностей. В силу вышеуказанных причин двухуровневая судебная система лучше работает при полной профессионализации процедуры на предшествующем судебному разбирательству этапе. При разработке введенной после 2009 года системы как «пакета», включающего различные компоненты, в том числе бесплатную юридическую помощь и услуги представительства со стороны специальной службы, учитывалось дополнительное бремя более четко оформленной юридической системы. Такой акцент на юридических ресурсах, возможно, не будет иметь столь первостепенного значения в системе с одной окончательной инстанцией рассмотрения дела в порядке судебного надзора, одна из подразумеваемых целей которой — вносить правовые коррективы в процесс, которым в значительной степени, а может быть и полностью, руководят лица, не имеющие юридической подготовки, чтобы полученные результаты прочно зиждились на положениях существующей нормативно-правовой базы. Вместе с тем это один из ключевых моментов для тех организаций, которые решили признать юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, т. е. апелляционного суда, в качестве своей первой и единственной судебной инстанции, при этом следует помнить о требованиях этой судебной инстанции, а также о структурах, необходимых для их удовлетворения.

127. Управление обязательствами за счет человеческого фактора. Тот факт, что в рамках модели управленческой оценки жалобы быстрее достигают стадии трибунала без — по крайней мере, в фондах и программах — дополнительных промежуточных уровней проверки либо квазинезависимыми подразделениями, такими как Группа управленческой оценки, либо на стадии проверки коллегами, по мнению некоторых опрошенных, отвлекает внимание от предоставления сотруднику исчерпывающего, но простого, разъясняющего ответа. Хотя, если говорить о системе, основанной на правилах, ответ на вопрос о том, являются ли спорные решения правильными или нет, обязательно предполагает анализ и обсуждение соответствующих правил правовой базы организации.

128. Это замечание совпадает с общим ощущением администрацией и сотрудниками организаций, применяющих модель управленческой оценки, того, что в сравнении с моделью проверки коллегами этому процессу не достает элемента «человеческого общения». Также высказывалось мнение, что из-за формализации процессов, профессионализации функций и акцента на технико-юридическом аспекте трудовых споров весь механизм стал менее гибким, приобрел более состязательный характер и теперь в меньшей степени ориентирован на сохранение межличностных рабочих отношений.

129. Напротив, две организации (ЮНИСЕФ и УВКБ) заявили, что они регулярно включают в свои ответы на просьбы о проведении управленческой оценки рассмотрение существа дела, причем даже в тех случаях, когда в противном случае в силу процедурных нарушений — например, пропуска сроков или отсутствия обжалуемого административного решения — дело бы не подлежало принятию к производству. Допуская такое отступление от требований закона, они руководствовались признанием необходимости того, чтобы сотрудники чувствовали поддержку в своих взаимоотношениях с организациями и их руководством при решении потенциально спорных вопросов, влияющих на моральный настрой, лояльность персонала и уверенность в искреннем намерении работодателя предоставить помощь или, по крайней мере, полное объяснение.

130. По мнению Инспекторов, процедурные требования, включая сроки, квалификационные требования и ограничения в отношении того, что может считаться обжалуемым решением, устанавливаются вполне обоснованно и определяют важные параметры, благодаря которым лица, на которых распространяется правовой режим, знают, чего они могут ожидать и на что могут рассчитывать с юридической точки зрения. Обычные исключения, не предусмотренные нормативной базой, могут становиться лазейкой для произвола, фаворитизма и предвзятости, а также подрывать целостность системы. Ввиду этого **Инспекторы предлагают либо кодифицировать, либо аннулировать обычные исключения из процедурных требований, касающихся приемлемости внутренних апелляционных жалоб.** Возможно, стоит подумать о том, что сохранение практики, не предусмотренной законом и ставшей обычной, является слабым местом существующего механизма, в то время как система, не предусматривающая элементов гибкости, рождающихся, по мере необходимости, на практике, естественно, приводит к обходным путям и отклонениям и указывает на то, что чего-то не хватает.

6. Доступность

131. **Значительное количество дел прекращается по процессуальным основаниям.** В ходе обзора было отмечено, что значительное количество дел было отклонено по причине невозможности принятия к производству, т. е. несоблюдения основных процессуальных требований, необходимых для рассмотрения и проверки ходатайства по существу. Официальная статистика о принятии дел к производству на этапе управленческой оценки на регулярной основе не ведется. Последние данные о принятии дел к производству на этапе управленческой оценки содержатся в докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия и датируются 2016 годом. Как показывают эти данные, отражающие только результаты рассмотрения ходатайств Группой управленческой оценки Организации Объединенных Наций, 29 процентов ходатайств, поданных в тот период, было отклонено как не подлежащие принятию к производству на этапе управленческой оценки⁵⁴.

132. В последующих докладах такие цифры не приводились, равно как и дезагрегированные данные о принятии фондами и программами к производству ходатайств о проведении управленческой оценки. В предшествующие годы, когда публиковались данные о принятии к производству на этапе управленческой оценки (2012–2015 годы), опять-таки только в случае Группы управленческой оценки, доля

⁵⁴ A/72/204, таблица 2.

дел, прекращенных по причине невозможности принятия к производству, была еще выше (порядка 31–55 процентов всех дел, рассмотренных Группой).

133. **В Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций доля дел, признанных не подлежащими принятию к производству, та же.** В период с 2015 по 2021 год доля дел, признанных Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций не подлежащими принятию к производству (включая дела, прошедшие процедуру управленческой оценки, и дела, в случае которых управленческая оценка не требуется, в частности при обжаловании дисциплинарных мер), составляла от 25 до 33 процентов от общего числа разрешенных дел, причем порой пиковый показатель превышал 40 процентов (2019 год)⁵⁵. Иными словами, за последние семь лет в среднем более чем в трети случаев (34 процента) сотрудники, обращающиеся в систему правосудия, существующую после реформы, не смогли преодолеть процессуальный порог для рассмотрения их ходатайств в трибунале по существу. Основываясь на результатах настоящего обзора, Инспекторы выражают обеспокоенность по поводу большого числа дел, признанных не подлежащими принятию к производству, и последствий для персонала в плане доступа к правосудию.

134. **Различные основания для принятия к производству.** В 2019 и 2020 годах⁵⁶ Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций отклонил как не подлежащие принятию к производству соответственно примерно 38 процентов и 28,5 процента дел. Чаще всего дела отклонялись как не подлежащие принятию к производству из-за отсутствия обжалуемого административного решения; непредставления ходатайства о проведении управленческой оценки, когда это предусмотрено в обязательном порядке; непредставления ходатайства о проведении управленческой оценки в течение 60-дневного срока; и непредставления заявления в Трибунал в течение 90-дневного срока. Данных за 2021 год представлено не было.

135. Каждая из вышеперечисленных причин сопряжена со своими трудностями, включая основополагающие вопросы доступности действующих механизмов. В частности, как представляется, спустя более десяти лет после введения системы в действие все еще существует путаница в вопросе о том, что представляет собой обжалуемое административное решение и требуется ли управленческая оценка до обращения в Трибунал. В числе дел, признанных Трибуналом не подлежащими принятию к производству, доля дел, в случае которых не удалось определить обжалуемое административное решение, составила примерно 21 процент в 2019 году и значительно возросла примерно до 46 процентов в 2020 году. Доля дел, отклоненных по причине необходимости проведения управленческой оценки до обращения в Трибунал, составила примерно 34 процента в 2019 году и заметно снизилась до 9,5 процента в 2020 году, в то время как доля дел, отклоненных по причине пропуска 60-дневного срока подачи ходатайства о проведении управленческой оценки, увеличилось с 11,5 процента в 2019 году до примерно 16 процентов в 2020 году.

136. **Возможные процессуальные барьеры, препятствующие доступу к правосудию, требуют дальнейшего изучения.** Инспекторы считают эти выводы поразительными для системы, которая завоевала серьезный авторитет благодаря своей профессиональной структуре и кадровому составу, а также возросшей четкости и строгости нормативной базы. При этом также возникает вопрос о причинах, в силу которых столь много апелляционных жалоб не соответствуют основным критериям принятия к производству. Инспекторы считают маловероятным, что такую картину можно исчерпывающе объяснить возможной халатностью или легкомыслием сотрудников, злоупотребляющих системой для получения средств правовой защиты в тех случаях, когда они не положены. Несмотря на значительную информационно-разъяснительную работу, проводимую, в частности, Управлением по вопросам отправления правосудия и Отделом юридической помощи персоналу, доступ к правосудию по-прежнему остается проблемой действующей после реформы системы правосудия.

⁵⁵ A/75/162, диаграмма IV.

⁵⁶ A/75/162, п. 84 и таблица 11; A/76/99, п. 82 и таблица 12.

137. **Ограниченное количество дел, рассмотренных по существу.** Данные о том, как часто дела остаются нерассмотренными по существу, возможно, даст некоторое представление о том, почему, несмотря на значительные вложения в целях повышения прозрачности и доступности системы для пользователей, многие сотрудники по-прежнему не верят в ее эффективность в плане обеспечения правосудия по существу их обращений. Основываясь на результатах настоящего обзора, Инспекторы считают целесообразным более тщательно изучить причины, лежащие в основе прекращения дел по основаниям принятия к производству. Они считают, что систематический сбор данных и представление на регулярной основе докладов по этому вопросу необходимы для улучшения восприятия и оценки внутреннего отправления правосудия сотрудниками в целом.

138. Настоящий обзор показал, что доля дел, которые были оставлены в силе (т. е. разрешены в пользу администрации) по итогам процесса управленческой оценки, в среднем составляла в последние четыре года (2018–2021 годы) около 72 процентов. За тот же период в Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций была передана лишь небольшая часть дел (около 20 процентов). Сравнительно высокой — 63 процента — была и доля дел, которые были прекращены на стадии разбирательства в трибунале.

139. Кроме того, если учесть долю решений, которые были отменены на этапе управленческой оценки (т. е. вынесены в пользу сотрудника) (исключая случаи, которые могли быть улажены иным образом, в том числе путем отзыва ходатайства или урегулирования), то показатель успешного обращения составил в среднем менее 3 процентов. Таким образом, возникает вопрос о том, существует ли на предшествующем судебному разбирательству этапе системы практика подтверждения, как правило, оспариваемого решения, и связано ли это с улучшением процесса принятия решений, или же в системе имеет место уклон в пользу администрации. Инспекторы признают, что возможность выявления и дальнейшего изучения таких закономерностей обусловлена прежде всего наличием и систематическим сбором официальной статистики.

140. **Презумпция правомерности.** Еще один, более общий момент, с озабоченностью затрагивавшийся в ходе настоящего обзора, связан с ощущением того, что подразделения, проводящие управленческую оценку, чрезмерно опираются на «презумпцию правомерности» — принцип административного права, на который часто делаются ссылки в практике систем юрисдикции как МОТ, так и Организации Объединенных Наций⁵⁷. Согласно этому принципу, при отсутствии убедительных доказательств обратного предполагается, что официальные действия совершались в соответствии с установленными требованиями и что администрация действовала в соответствии с применимой нормативной базой.

141. **Бремя доказывания в сочетании с широкими дискреционными полномочиями администрации.** В контексте презумпции правомерности понятие дисбаланса, как утверждается, вытекает из двух основных факторов. Одним из них является бремя доказывания. Сотрудники, которые обычно имеют ограниченный доступ — или не в состоянии запросить доступ — к полным материалам административных дел, оказываются в невыгодном положении, когда им приходится доказывать завуалированные нарушения нормативной базы или неправомерные мотивы при принятии административных решений. Однако в сложившейся судебной практике существует возможность корректировки такого сценария, когда в определенных ситуациях перекладывается бремя доказывания⁵⁸.

142. Презумпция правомерности усугубляется вторым фактором, а именно значительной — и столь же широко признанной — свободой усмотрения, которой обладают административные органы, принимающие решения по многим вопросам,

⁵⁷ См., например, ILO Administrative Tribunal, *Ms. H.L. v. World Intellectual Property Organization*, Judgment No. 2915, 14 May 2010, considerations 14 and 24; а также United Nations Appeals Tribunal, *Rolland*, Judgment No. 2011-UNAT-122, para. 26; и *Krioutchkov*, Judgment No. 2021-UNAT-1103, paras. 29 and 32.

⁵⁸ См. United Nations Appeals Tribunal, *Obdeijn*, Judgment No. 2012-UNAT-201, paras. 5 and 38.

связанным с трудоустройством. Некоторые из этих вопросов активно и часто оспариваются на всех стадиях обжалования — например, решения, связанные с назначениями, в частности случаи невыбора кандидата или непродвижения по службе, которые относятся к числу решений, наиболее часто оспаривавшихся в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций в течение последних четырех лет. Кроме того, часто оспаривались решения, связанные с увольнением со службы⁵⁹.

7. Затраты

143. Одна из главных проблем, поднимавшихся в контексте системы, существующей после проведенной реформы, была связана с ее стоимостью. Замечания в отношении общей стоимости полноценной системы внутреннего правосудия, которая действует после реформы и включает в себя не только досудебные и судебные инстанции, но и структуры, созданные для обеспечения ее независимого и эффективного функционирования, выходят за рамки настоящего обзора. К числу упомянутых структур относятся Управление по вопросам отправления правосудия, к которому относятся секретариаты Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и трех региональных отделений Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и которое оказывает поддержку судьям этих трибуналов, назначаемым Генеральной Ассамблеей; Совет по внутреннему правосудию — независимый консультативный орган, который отчитывается о функционировании системы правосудия и руководит отбором судей в трибуналы двухуровневой системы правосудия; и Отдел юридической помощи персоналу, который предоставляет юридические консультативные услуги и услуги юридического представительства сотрудникам, бывшим сотрудникам или пострадавшим иждивенцам. Все эти структуры являются неотъемлемыми компонентами системы правосудия, созданной в результате реформы, и, несмотря на сложное кадровое обеспечение и, соответственно, высокую стоимость, пользуются заслуженным уважением и необходимы для независимого и прозрачного функционирования системы. Ниже приводятся некоторые соображения, касающиеся досудебного этапа.

144. **После реформы потребности в персонале выросли в три раза.** На момент создания Группы управленческой оценки в ее штат входили начальник Группы на должности класса С-5, два сотрудника по правовым вопросам на должностях класса С-4 и три административных помощника на уровне категории общего обслуживания — с финансированием всех этих должностей из регулярного бюджета — с привлечением временного персонала общего назначения в объеме, эквивалентном финансированию одной должности сотрудника по правовым вопросам класса С-4, т. е. всего семь должностей⁶⁰. Эти должности были перераспределены из бюджетов, уже выделенных на финансирование механизмов, существовавших до реформы, и поэтому не влекли увеличения ресурсов. Однако в утвержденной организационной структуре и распределении должностей на 2022 и 2023 годы в бюджете Группы были предусмотрены три дополнительные должности, а именно две должности класса С-3 и одна должность категории общего обслуживания, таким образом в общей сложности из регулярного бюджета финансируется девять должностей⁶¹. В дополнение к этому из других источников финансируются еще две должности класса С-3. Соответственно, за последние 12 лет число должностей штатных сотрудников по правовым вопросам, занимающихся рассмотрением ходатайств о проведении управленческой оценки в Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и управлениях и других структурах, увеличилось в три раза — с двух до шести.

145. **Значительная рабочая нагрузка, которая постепенно стабилизируется благодаря адекватному распределению ресурсов.** На протяжении последних 12 лет загруженность Группы управленческой оценки не была постоянной. В среднем в год поступало около 900 ходатайств после первоначального постепенного увеличения

⁵⁹ См. рис. II «Поступившие заявления в разбивке по тематике» в документах A/77/156, A/76/99, A/75/162 и A/74/172.

⁶⁰ Резолюция 62/228 Генеральной Ассамблеи, п. 52.

⁶¹ A/77/6, разд. 29 А, приложение 1, диаграммы А и В.

числа дел после создания Группы в 2009 году. В 2017 году нагрузка возросла более чем вдвое — было получено 1888 ходатайств, и с тех пор количество дел более или менее устойчиво снижается и начиная с 2019 года, судя по всему, стабилизируется на уровне 650–700 дел в год⁶². После длительного периода, когда ресурсов серьезно не хватало, Группа считает нынешнее распределение ресурсов адекватным. Это позволит Группе рассматривать примерно столько же или несколько больше дел по сравнению с тем количеством дел, которые она получала ежегодно с 2018 года, когда в последний раз увеличивались ее ресурсы, и постепенно сокращать количество всех нерассмотренных дел⁶³.

146. Число ходатайств сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций и его департаментов и управлений, а также других структур значительно превышает число ходатайств, поступающих в совокупности из всех фондов и программ, использующих механизм управленческой оценки, что также находит отражение в гораздо более ограниченном объеме выделяемых ими ресурсов: из шести фондов и программ, использующих этот механизм, только три (УВКБ, ЮНИСЕФ и структура «ООН-женщины») считают, что выделяют ресурсы на досудебный этап обжалования в достаточном объеме (подробнее см. главу V).

147. **Ресурсоемкая и сложная система со значительными «скрытыми» расходами.** Существуют также дополнительные, менее очевидные, или «скрытые», расходы, точно подсчитать которые сложнее. Как отмечалось выше, Группа управленческой оценки в своей аналитической работе в значительной степени опирается на данные, поступающие от подразделений-партнеров в структурах, где в ряде случаев созданы специальные подразделения для сбора и передачи Группе необходимой информации от имени своих директивных органов. В тех случаях, когда имеются такие специализированные подразделения, например в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделении Организации Объединенных Наций в Вене (включая УНП), легче количественно оценить выделяемые ресурсы, хотя сотрудники на таких должностях обычно не занимаются исключительно управленческой оценкой или даже вопросами отправления правосудия, и в сферу их обязанностей могут входить вопросы кадровой политики и выполнение соответствующих вспомогательных функций. Хотя время и усилия, затрачиваемые лицами, принимающими решения, на удовлетворение запросов на информацию, являются частью их обычных управленческих обязанностей, такие затраты времени и сил также следует учитывать, чтобы полностью оценить функционирование данного механизма с точки зрения затрат на персонал.

148. **Точно оценить затраты на «полное и справедливое рассмотрение жалоб» трудно.** Необходимость сотрудничества административных, юридических и программных подразделений различных структур и служб наглядно показывает объем административных усилий, затрачиваемых в рамках этого процесса. Это также свидетельствует о неизбежной сложности расчета полных затрат на «всестороннее и справедливое рассмотрение» жалоб, требуемого трибуналами в качестве стандарта, соблюдения которого часто ждут от административных служб. С учетом этого становится очевидной сложность точного или даже приблизительного сопоставления официально выделенных ресурсов с теми, которые фактически расходуются на административное управление внутренними механизмами обжалования в децентрализованной структуре Секретариата Организации Объединенных Наций.

C. Проверка коллегами как механизм первой инстанции

149. **Что такое проверка коллегами?** В контексте механизмов внутреннего правосудия проверка коллегами — это рассмотрение вопроса, связанного со служебной деятельностью, обычно оспариваемого административного решения,

⁶² A/77/156, таблица 1.

⁶³ Там же, таблица 2, данные за 2021 год; см. также таблицу 2 в документах A/76/99, A/75/162, A/74/172, A/73/217 и т. д.

совместным органом, в состав которого входят сотрудники (коллеги заявителя жалобы), назначаемые в равном количестве руководством и персоналом. В традиционной схеме проверки коллегами перед коллегами стоит задача совместно дать рекомендации административному руководителю организации относительно действий, которые необходимо предпринять для решения рассматриваемого вопроса. В своем первоначальном виде процедура проверки коллегами была полностью внутренним механизмом, в котором участвовали исключительно должностные лица соответствующей организации, воспитанные в духе той же общеорганизационной культуры и руководствующиеся положениями той же нормативной базы, что и лицо, принимавшее решение, и сотрудник, обратившийся с просьбой о проведении проверки. Таким образом, проверка коллегами отличается от проверки техническими экспертами.

150. Административная процедура (которая осуществляется сотрудниками, не имеющими юридического образования). В рамках стандартных (в отличие от специализированных) внутренних механизмов обжалования проверка коллегами является административной (т. е. несудебной) процедурой. Основные компоненты такой проверки во многом напоминают судебное разбирательство: установление фактов, заслушивание аргументов, оценка (в основном документальных) доказательств, сопоставление фактов с нормативными положениями и формулирование аргументированного заключения по рассматриваемому вопросу. Однако проводимую коллегами проверку проводят не судьи или адвокаты, а сотрудники, не имеющие юридического образования.

151. Совещательная и вспомогательная роль. Подобно роли присяжных, дополняющих техническое правовое решение судьи, проверка коллегами не предназначена для вынесения экспертного заключения о законности административного решения. Оценка соблюдения положений, правил и внутренних процедур соответствующей организации является частью ее функций, но цель проверки коллегами — рассмотреть решение, принятое администрацией, обеспечив тем самым дополнительный уровень коллективного внутреннего контроля. Коллеги устанавливают и оценивают факты и обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения и подачи жалобы; и оказывают лицу, принимавшему решение, помощь в виде тщательно продуманных совместных рекомендаций, охватывающих весь спектр точек зрения — сотрудников и руководства — на тот или иной вопрос. Такая проверка не имеет целью навязать мнение коллег или подменить им мнение административного руководителя.

152. Предлагая не ориентированный исключительно на аспекты соблюдения существующих требований, а целостный взгляд на спорный вопрос, проверка коллегами призвана обеспечить дополнительный контекст в порядке корректировки административной практики в конкретных условиях организации, не ущемляя при этом полномочий ее административного руководителя, который может решить оставить в силе первоначальное решение, принятое им или от его имени. Поэтому функции органа проверки коллегами задумывались как совещательные и дополняющие роль лица, принимающего решения (управленческие функции), и судьи (независимая судебная функция). Признавая роль внутренних контрольных органов, Административный трибунал МОТ счел, что внутренние механизмы обжалования имеют все возможности для проведения более всестороннего анализа, чем Трибунал, и могут, в частности, «выносить рекомендации на основе иной оценки или даже на основании справедливости или целесообразности»⁶⁴.

153. Участие персонала является ключевым и хорошо зарекомендовавшим себя элементом. Участие сотрудников в системе внутреннего правосудия — давно сложившийся элемент этой системы, восходящий к истокам внутреннего отправления правосудия в международных организациях и являющийся ключевой особенностью соответствующих механизмов с момента появления самых первых регулирующих актов. Например, во временных положениях о персонале, предложенных для принятия Генеральной Ассамблеей в 1946 году в качестве части первого свода документов

⁶⁴ ILO Administrative Tribunal, *F. v. CCC*, Judgment No. 4499, 12 May 2022, consideration 13.

недавно созданного Секретариата Организации Объединенных Наций, говорится, что «Генеральный секретарь устанавливает административный аппарат для расследований и обжалований дисциплинарных дел и дел по прекращению срока службы. Необходимо предусмотреть участие персонала в этом аппарате»⁶⁵.

154. Это положение послужило прототипом для многих применяемых сегодня механизмов регулирования деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, которые предусматривают создание административных механизмов с участием сотрудников для консультирования административных руководителей в случае обжалования сотрудниками дисциплинарных мер или административных решений⁶⁶. Это положение также очерчивает первоначальную сферу применения механизмов обжалования, которые были сосредоточены на тех аспектах управления персоналом, которые, как считалось, оказывали наиболее сильное и серьезное воздействие на трудовые отношения между организацией и ее сотрудниками — недобровольное прекращение службы (увольнение по инициативе работодателя) и последствия неправомерного поведения на работе. Сфера применения соответствующих механизмов значительно расширилась, однако их формат в немалой степени сохранился.

155. Процедура проверки коллегами используется в стандартных и специализированных механизмах обращения за помощью. Исторически сложилось, что проверка коллегами была и остается основным форматом официального разрешения споров в большинстве международных организаций как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Даже в тех организациях, где проверка коллегами более не является основной процедурой обычного внутреннего механизма обжалования, ее по-прежнему используют в некоторых, если не в большинстве, действующих в этих организациях специальных механизмах обращения за помощью (см. главу IV). В 14 участвующих организациях ОИГ органы проверки коллегами остаются одним из центральных элементов их стандартных внутренних механизмов обжалования, в том числе в 12 специализированных учреждениях, а также в ЮНЭЙДС и ВПП, которые используют соответствующие механизмы своих организаций-соучредителей или «головных» организаций. Подробности см. на диаграмме III.

156. Традиционный формат консультативной, полностью внутренней, проверки коллегами с годами претерпел изменения. По мере того как со временем недостатки процедуры проверки коллегами становились все более очевидными, некоторые использующие ее организации постепенно вносили в традиционную схему изменения, чтобы улучшить те аспекты, которые в прошлом вызывали критику. В трех участвующих организациях ОИГ (ЮНЕСКО, ВОЗ и ВОИС) было принято решение назначать имеющих юридическую подготовку внешних председателей либо в качестве консультантов, либо, в случае ВОЗ, в качестве штатного сотрудника, нанимаемого на определенный срок на независимую должность, которую могут занимать как внешние, так и внутренние кандидаты. Было сочтено, что наем председателя с юридическим образованием будет способствовать профессионализации данной процедуры и позволит другим членам органа проверки коллегами пользоваться юридическими и процедурными рекомендациями, что повысит его независимость. Для целей настоящего доклада процедура в этих трех организациях называется «полупрофессиональной» проверкой со стороны коллег.

157. Некоторые организации (ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ВОЗ и ВОИС) пытаются компенсировать отсутствие штатных членов органов проверки коллегами, назначая имеющих юридическую подготовку должностных лиц для выполнения функций беспристрастного секретариата в порядке подкрепления процедуры проверки коллегами. В трех участвующих организациях ОИГ (ИКАО, ВОЗ и ВОИС) не только нанимают внешних председателей с юридической подготовкой, но и созданы

⁶⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи 13 (I), приложение II, положение 23.

⁶⁶ См., например, Положения о персонале и Правила о персонале ВОЗ, положение 11.1; Положения о персонале и Правила о персонале ЮНЕСКО, положение 11.1; Положения о персонале ЮНИДО, положение 12.1.

специальные секретариаты с аналогичной квалификацией, которые обслуживают их органы проверки коллегами. Организациям (ИКАО и ИМО), принявшим статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций как единственной инстанции судебного надзора, пришлось внести дополнительные изменения, чтобы обеспечить его соблюдение. Эти изменения предусматривали, в частности, перевод существующих органов проверки коллегами на профессиональную основу с наделением их полномочиями по принятию решений. Для целей настоящего доклада схема, существующая в этих двух организациях, называется «гибридной» проверкой со стороны коллег.

158. В результате в организациях системы Организации Объединенных Наций существуют три основные модели проверки коллегами:

а) традиционный формат полностью внутренней процедуры проверки коллегами, проводимой совместным органом, действующим в консультативном качестве при административном руководителе организации, — в четырех участвующих организациях ОИГ, а именно в МАГАТЭ, МСЭ, ЮНИДО и ЮНВТО;

б) более «прогрессивный» формат полупрофессиональной проверки коллегами в пяти организациях, которые внесли коррективы в свою процедуру проверки коллегами, не устранив при этом элемент участия сотрудников, не имеющих юридической подготовки. В трех участвующих организациях ОИГ (ЮНЕСКО, ВОИС и ВОЗ (включая ЮНЭЙДС)) для руководства соответствующими органами проверки коллегами назначаются внешние председатели, имеющие фактическую юридическую подготовку. Однако две организации (ФАО (включая ВПП) и МОТ), привлекая председателей органов проверки коллегами извне, не требуют наличия специального юридического образования или подготовки. Во всех этих организациях процедура проверки коллегами носит консультативный характер и завершается вынесением рекомендации административному руководителю соответствующей организации. После принятия административным руководителем окончательного решения на основе рекомендации органа проверки коллегами сотрудник при необходимости может обратиться в Административный трибунал МОТ с ходатайством о внешнем рассмотрении в порядке судебного надзора;

с) и наконец, квазисудебная категория «гибридной» проверки коллегами, где она превращается в квазисудебную инстанцию, выносящую решения типа судебных постановлений, которые обязательны для административного руководителя организации и могут быть напрямую обжалованы как сотрудником, так и администрацией. В эту категорию входят организации, которым пришлось реорганизовать свои механизмы для выполнения требований Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, который они используют в качестве единственной и последней судебной инстанции. В трех участвующих организациях ОИГ (ИКАО, ИМО и ВПС) имеются гибридные механизмы проверки коллегами.

Диаграмма III

Схема органов проверки коллегами

Орган проверки коллегами	Традиционный формат (консультативные функции)	Полупрофессиональный формат (консультативные функции)	Гибридный формат (принятие решений)
Апелляционный комитет ФАО (включая ВПП)		√*	
Объединенный апелляционный совет МАГАТЭ			
Апелляционный совет ИКАО			√
Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ			

Орган проверки коллегами	Традиционный формат (консультативные функции)	Полу-профессиональный формат (консультативные функции)	Гибридный формат (принятие решений)
Апелляционный совет персонала ИМО		√	
Апелляционный совет МСЭ	√**		
Апелляционный совет ЮНЕСКО			√*
Объединенный апелляционный совет ЮНИДО	√		
Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО	√		
Апелляционный комитет ВПС			√
Глобальный апелляционный совет ВОЗ (включая ЮНЭЙДС)		√	
Апелляционный совет ВОИС		√	

* Председатель не входит в штат организации (не является действующим штатным сотрудником), наличия специального юридического образования или подготовки не требуется.

** В МСЭ председатель может быть действующим или вышедшим на пенсию сотрудником.

Источник: подготовлено ОИГ.

1. Традиционная (консультативная) проверка коллегами

159. **Процедуры традиционной, полностью внутренней проверки коллегами придерживаются только четыре организации.** Проверка коллегами в ее традиционной форме — это полностью внутренняя процедура, осуществляемая исключительно сотрудниками, которые добровольно выделяют свое время и выступают в личном и консультативном качестве, чтобы помочь административному руководителю принять окончательное решение. Этот вид проверки коллегами до сих пор используется в четырех участвующих организациях ОИГ — МАГАТЭ, МСЭ, ЮНИДО и ЮНВТО. В этих организациях схема, полномочия и процедура проверки коллегами мало изменились с течением времени и в ограниченной степени отражают сдвиги, произошедшие в других организациях Организации Объединенных Наций. Тем не менее, как представляется, в каждой организации прилагаются усилия для того, чтобы поддерживать свои внутренние процедуры отправления правосудия в актуальном и оперативном состоянии, соответствующем, по ее мнению, потребностям организации.

160. **Всемирная туристская организация.** Административное управление внутренним механизмом обжалования в ЮНВТО, организации с численностью персонала менее 100 человек, осуществляется небольшой группой должностных лиц юридической и кадровой служб, которые выполняют свои обязанности в вопросах внутреннего правосудия на условиях неполного рабочего дня наряду с другими общеорганизационными функциями. При этом не проводится четкого разграничения обязанностей между двумя упомянутыми департаментами, которые тесно взаимодействуют на всех этапах рассмотрения жалоб. Юрисконсульт оказывает помощь кадровой службе на этапах административной и проводимых коллегами проверок, консультирует административного руководителя в отношении рекомендаций Объединенного апелляционного комитета ЮНВТО и дает рекомендации по процедурным вопросам секретариату Апелляционного комитета. В настоящее время функция секретариатского обслуживания возложена на условиях неполного рабочего дня на сотрудника, который также занимается координацией программ. Наличие юридического образования обязательным условием для выполнения этих функций не является. При отсутствии специальной подготовки и вводных курсов вновь назначенные члены органа проверки коллегами, а также его

секретарь в процессе ознакомления с применимыми правовыми нормами и своими функциями в рамках данной процедуры получают необходимую информацию в неофициальном порядке из бесед с юрисконсультантом.

161. Структурные проблемы, влияющие на функционирование внутреннего механизма обжалования во Всемирной туристской организации. Существующая в ЮНВТО схема представляется неизбежной с учетом размеров организации и ограниченности рабочей нагрузки соответствующего органа. Однако функция внутреннего обжалования неудовлетворительно разделена структурно; как следствие, страдают объективность и эффективность. Несколько заинтересованных сторон, с которыми проводились беседы в ходе настоящего обзора, отмечали усилия, прилагаемые для соблюдения границ каждой задачи внутреннего правосудия, а также возникающие при этом трудности, с которыми приходится сталкиваться при уверенном выполнении соответствующих функций в отсутствие специальной квалификации, полноценной правовой поддержки и всеобъемлющего процессуального руководства в виде четко определенной нормативной базы. В результате орган проверки коллегами порой приходил к выводу о некомпетентности давать рекомендации по тому или иному вопросу, что на практике препятствовало рассмотрению дела по существу по процедурным соображениям (принятие к производству)⁶⁷.

162. Нормативная база Всемирной туристской организации по вопросам обжалования требует всестороннего пересмотра. В отсутствие юридически подготовленного вспомогательного персонала и круга ведения или более подробных правил процедуры для проведения проверки коллегами, положения Положений и Правил о персонале ЮНВТО, регулирующие работу Объединенного апелляционного комитета, носят общий характер и оставляют возможность для неоднозначного толкования. Использование устаревших терминов в некоторых касающихся обжалования положениях положений и правил о персонале⁶⁸ служит еще одним свидетельством того, что схема и нормативная база внутренних процедур обращения за помощью в ЮНВТО требуют всестороннего обновления и что при этом вполне своевременно было бы приложить усилия для поиска более надежного решения. На основе выводов настоящего обзора и по причинам как материально-правового, так и управленческого характера **Инспекторы предлагают ЮНВТО изучить варианты передачи функций, связанных с обжалованием, на внешний подряд, в идеале — другой организации системы Организации Объединенных Наций с аналогичной внутренней системой обжалования.**

163. Международное агентство по атомной энергии. МАГАТЭ сохраняет традиционную схему проверки коллегами, не внося никаких существенных изменений в действующие механизмы обжалования. Председатель и члены Объединенного апелляционного совета являются штатными сотрудниками, при этом секретарь, имеющий юридическую подготовку, оказывает помощь Совету на условиях неполного рабочего дня. Количество апелляционных жалоб, доходящих до стадии трибунала, примерно пропорционально доле сотрудников МАГАТЭ в общей численности персонала других организаций, подпадающих под юрисдикцию Административного трибунала МОТ. В целом Инспекторы пришли к выводу, что внутренние механизмы правосудия в МАГАТЭ функционируют достаточно хорошо, с некоторыми оговорками, которые стали очевидны только при более тщательном анализе.

164. Продолжительность выполнения ключевых задач внутреннего правосудия. На момент проведения настоящего обзора при Объединенном

⁶⁷ См., например, ILO Administrative Tribunal, *G.-B. (No. 4) v. UNWTO*, Judgment No. 4454, 28 October 2021.

⁶⁸ Например, заявления о проведении административной проверки называются «протестами» — термин, который до недавнего времени использовался и в ЮНЕСКО, но теперь от него отказались в пользу более нейтральной терминологии, имеющей менее конфронтационный оттенок, результаты же работы персонала называют «эффективностью», т. е. используется термин, по-прежнему фигурирующий в нормативных базах ФАО, МАГАТЭ, ИКАО и ЮНИДО.

апелляционном совете МАГАТЭ имелся секретарь, выполняющий эти функции на условиях неполного рабочего дня с 2002 года. Аналогичная ситуация наблюдалась и в отношении других членов органа проверки коллегами. Несмотря на то, что в положениях и правилах о персонале оговариваются возобновляемые трехлетние сроки, председатель после своего назначения и члены, назначенные административным руководителем, обычно занимают свои должности бессрочно. Кроме того, поскольку официально список кандидатов не обновляется, на практике, если должность не становится вакантной в связи с уходом сотрудника из организации, одни и те же сотрудники ротируются между различными комиссиями.

165. Ограничения на ротацию членов, назначаемых персоналом. Некоторые изменения могут иметь место только на должностях членов, избираемых непосредственно персоналом. Совет персонала организует выборы, но не участвует в назначении членов. Инспекторы считают это хорошей практикой, поскольку эти функции должны выполняться беспристрастно и не предназначены для представления интересов сотрудников в смысле функции представительства персонала.

166. Однако ротация пяти избранных таким образом членов практически исключена в силу прямого положения на этот счет в административном руководстве, регулирующем деятельность совместных органов, где проводится разграничение между одним членом и четырьмя заместителями, очередность которых устанавливается по числу полученных голосов. На практике это положение трактуется таким образом, что в каждую группу назначается один и тот же член, набравший наибольшее количество голосов сотрудников, если только нет особых причин (таких, как потенциальный конфликт интересов), которые потребуют привлечения заместителя. Также было отмечено, что не существует требования или практики составления отчетов о деятельности, равно как и каких-либо процедурных рекомендаций или системы обучения персонала в отношении процесса проверки коллегами. **Инспекторы предлагают МАГАТЭ в приоритетном порядке рассмотреть вопрос о структуре и функционировании Объединенного апелляционного совета.**

167. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию. При наличии продуманной, хотя и устаревшей нормативной базы и в условиях сокращения людских и финансовых ресурсов, выделяемых на проведение внутренней реформы, ситуация в ЮНИДО весьма напоминает ту, которая существовала в Секретариате Организации Объединенных Наций до проведения комплексной реформы системы отправления правосудия в 2009 году. Помимо стандартных проблем, связанных с традиционным форматом проверки коллегами, существует ряд аспектов, вызывающих озабоченность в отношении этой структуры в ЮНИДО.

168. Отсутствие неформальных путей урегулирования сказывается на объеме нагрузки в рамках официальной процедуры. По количеству дел в трибуналах ЮНИДО сопоставимо с МАГАТЭ (при численности персонала, составляющей менее трети от численности персонала МАГАТЭ), в сравнении же с ВПП (вдвое превышающей ЮНИДО по численности персонала) дел в ЮНИДО втрое больше. Один из аспектов, который следует подчеркнуть в этой связи и который получил подтверждение в ходе проведенных бесед, — полное отсутствие в нормативной базе организации и ее рамочных документах по вопросам оперативной деятельности возможностей для неформального урегулирования, в результате чего имеет место тенденция полагаться на официальную процедуру даже в тех случаях, которые в противном случае могли бы быть решены путем внесудебного урегулирования. Таким образом, официальная процедура обжалования рассматривается многими сотрудниками не как крайняя мера, а как единственная возможность получить какую-либо помощь. Судя по всему, администрация не проявляет особого интереса к внутреннему урегулированию или вмешательству на ранних этапах, чтобы избежать эскалации проблем, связанных со служебной деятельностью. **Инспекторы предлагают ЮНИДО создать неформальные каналы для скорейшего урегулирования трудовых споров и предотвращения дальнейшей эскалации конфликтов.**

169. **Механизм проверки коллегами плохо обеспечен и ему не уделяется внимания.** ЮНИДО — единственная организация в системе Организации Объединенных Наций, в которой нет подразделения, которое бы вполне определенно выполняло функции секретариата органа проверки коллегами. Несмотря на то, что нормативная база предусматривает наличие в Объединенном апелляционном совете как сменяющегося по принципу ротации раз в два года председательствующего (в отличие от председателя, срок полномочий которого составляет два года), так и секретаря для оказания поддержки председательствующему и отдельным комиссиями, ни одна из этих должностей не заполняется в установленном смысле. Как сообщается, ключевые сотрудники, выполнявшие эти функции в прошлом, никогда не заменялись официально после периодов длительного отсутствия. Таким образом, секретариатские функции выполняются разными сотрудниками для разных комиссий на разовой основе, при этом члены органа проверки коллегами не получают никакой юридической или иной помощи в процессе своей работы. Полностью ротационный характер секретариата также повлек ряд негативных последствий, включая отсутствие регулярных отчетов о заседаниях упомянутого органа и статистики дел, рассмотренных комиссиями. Сообщалось также, что на практике членство в данном органе является бессрочным, несмотря на то что в положениях о персонале определены возобновляемые сроки, что аналогично ситуации в МАГАТЭ. В целом Инспекторы констатировали факт недостаточно ответственного руководства процессом проверки коллегами в ЮНИДО, что негативно сказывается на функционировании этого механизма. **Инспекторы предлагают ЮНИДО с целью улучшения системы внутреннего отправления правосудия в кратчайшие сроки устранить выявленные недостатки, касающиеся руководства процессом проверки коллегами.**

170. **Разграничение обязанностей юридической и кадровой служб.** Инспекторы выражают обеспокоенность по поводу того, что, как выяснилось, функции и обязанности кадровой и юридической служб ЮНИДО не разграничены надлежащим образом и не соблюдаются на практике в рамках внутреннего обжалования. Кадровое подразделение отвечает за этапы административной и проводимых коллегами проверок в рамках внутренней процедуры обжалования и представляет интересы администрации. Юридическое подразделение консультирует административного руководителя по поводу рекомендаций органа проверки коллегами. После принятия административным руководителем окончательного решения юридическое подразделение также обязано защищать его в качестве ответчика, если дело доходит до разбирательства в Административном трибунале МОТ.

171. Хотя такая схема не является чем-то необычным для специализированного учреждения, при этом, как представляется, нет четкого разделения между функциями кадровой и юридической служб при консультировании административного руководителя по поводу рекомендации, вынесенной органом проверки коллегами в отношении оспариваемого административного решения. Таким образом, размывается грань при участии юридических и кадровых служб, что порождает неопределенность в вопросе о том, кто имеет право окончательного голоса при консультировании административного руководителя по поводу результатов процедуры проверки коллегами. По мнению Инспекторов, эти функции должен выполнять штатный юрисконсульт организации. **Инспекторы предлагают, чтобы за консультирование административного руководителя ЮНИДО по поводу рекомендации органа проверки коллегами на этой стадии процедуры отвечал юрисконсульт организации.**

172. **Многоуровневая проверка коллегами и потенциально устаревшие процедуры.** Еще одной областью, требующей повышенного внимания со стороны ЮНИДО, является наличие специальной процедуры проверки коллегами практически по всем вопросам. Инспекторы отметили, что рассмотрение некоторых вопросов было «приостановлено» более десяти лет назад и ввиду этого соответствующие механизмы не работали (например, комитеты по обжалованию классификации должностей), в то время как ни один из них не заменяет каких-либо элементов стандартной процедуры официального обжалования. С одной стороны, в результате целый ряд процедур существует на бумаге, но не реализуется на практике, что ставит под сомнение

ценность и смысл их дальнейшего существования. С другой стороны, это приводит к затягиванию процедур и, соответственно, порождает задержки, поскольку при этом возникает необходимость дополнительных процедурных шагов, причем некоторые из них, если не все, требуют многократного рассмотрения различными комиссиями в составе коллег-сотрудников с высоким риском ненужного дублирования без какого-либо очевидного дополнительного полезного эффекта. **Инспекторы предлагают ЮНИДО в кратчайшие сроки провести обзор своих специальных процедур проверки коллегами с целью их упорядочения и, по возможности, приведения в соответствие со стандартным механизмом подачи официальных апелляционных жалоб.**

173. **Отход от рекомендаций органа проверки коллегами.** Окончательное решение административного руководителя — завершающий этап процедуры внутреннего обжалования после административной и проводимой коллегами проверок, и, таким образом, важнейший этап процесса обжалования. Именно это окончательное решение может быть оспорено в трибунале. Однако при этом имеется одна общая для всех организаций, использующих процедуру проверки коллегами, проблема — возможный отход административного руководителя от рекомендаций органа проверки коллегами. Большинство охваченных в рамках обзора организаций указали, что случаи отхода от рекомендаций органов проверки коллегами редки, однако наличие процедурной возможности для этого необходимо в интересах надлежащего исполнения дискреционных полномочий административного руководителя. По их мнению, эти полномочия особенно важны в тех случаях, когда рекомендация органа проверки коллегами может быть вынесена на основе юридической ошибки, не соответствовать судебной практике или иметь иные недостатки, что делает необходимым сохранение возможности для исправления ситуации до стадии рассмотрения дела в трибунале. Несмотря на вышесказанное, некоторые респонденты высказывали обеспокоенность по поводу того, что административные руководители организаций, как правило, следуют рекомендациям органа проверки коллегами, когда имеется в виду оставить в силе первоначальное решение.

174. **Преимущества менее формализованного процесса проверки коллегами.** Одним из ключевых преимуществ проверки коллегами, отмеченных в ходе настоящего обзора, является его встраивание в культурный и нормативный контекст соответствующей организации и знание ее специфики членами такого органа, выбранными из числа сотрудников. Зная лучше «посторонних», что искать, и задавая нужные вопросы, чтобы выявить информацию, которая может быть не очевидной на основе одной лишь документации, они в состоянии выполнить важную функцию установления фактов, обогащающую доказательную базу, на которую трибунал может опираться на более поздней процессуальной стадии.

175. **Преимущества относительной неформальности процедуры.** Тот факт, что проверка коллегами проводится лицами, не имеющими юридического образования, отмечался как явное преимущество, поскольку благодаря этому обеспечивается более привычная обстановка, используется менее строгий с точки зрения закона подход и эффективно предотвращается ненужная эскалация споров. Кроме того, органы проверки коллегами могут опираться на широкий круг соображений, устанавливая, было ли конкретное решение обоснованным, а отношение к сотруднику — справедливым и равноправным. По мнению некоторых респондентов, благодаря такой относительной неформальности процедура становится более доступной для сотрудников, независимо от их профессиональной подготовки или наличия специальных знаний правил и процедурных требований. Однако этот же аргумент использовался и для ограничения возможности юридического представительства в ходе судебного разбирательства.

176. **Проблемы традиционной процедуры внутренней проверки коллегами.** Некоторые респонденты в организациях, которые сохраняют сопоставимую систему в настоящее время, тоже упоминали три связанные с традиционной проверкой со стороны коллег проблемы, которые уже были выявлены Группой по реорганизации в

связи с системой правосудия, существовавшей в Организации Объединенных Наций до 2009 года:

а) **Продолжительность и задержки.** Во-первых, это продолжительность разбирательства, которое часто затягивается. Ключевым — хотя и далеко не единственным — фактором в этом отношении является сложность формирования комиссий исключительно на добровольной основе. Сотрудники, добровольно вошедшие в состав комиссий проверки коллегами, берутся за выполнение функций внутреннего правосудия в дополнение к своим обычным обязанностям, от которых их, как правило, официально не освобождают, не получая компенсации за потраченное время и усилия (за исключением ВОИС, где членам комиссий предоставляется до двух дней специального отпуска с полным сохранением заработной платы по окончании двухлетнего срока выполнения этих функций). Кроме того, членов комиссий не всегда можно привлечь для рассмотрения дел в одно и то же время, что затрудняет созыв и координацию заседаний комиссий и в значительной степени объясняет задержки и затягивание процедуры.

б) **Конфликты интересов и предвзятость.** Второй проблемой является высокий риск конфликта интересов и потенциальной предвзятости при полностью внутреннем членском составе комиссий, особенно в небольших организациях, где большинство сотрудников в той или иной степени профессионально связаны друг с другом. В таких условиях подбор членов комиссии, отвечающих требованию беспристрастности, представляет собой сложную задачу, что еще больше усугубляет трудности, связанные с необходимостью своевременного созыва должным образом сформированных комиссий, или даже вообще ставит их созыв под угрозу.

в) **Профессиональная компетентность.** Третья проблема — отсутствие профессиональной подготовки у членов комиссий. От добровольных членов комиссий по проверке коллегами обычно не требуют наличия какой-то особой квалификации. Состав комиссий неизбежно отражает демографическую структуру персонала организации, и не всегда сотрудники, имеющие юридическую подготовку, добровольно соглашаются работать в них. В то же время требовать, чтобы члены комиссий имели юридическое образование, нецелесообразно, поскольку это усугубит проблему поиска подходящих членов, которые должны не только иметь время для работы в комиссии, но и не иметь предполагаемых или фактических конфликтов интересов.

177. **Обучение или вводные инструктажи для органов проводимой коллегами оценки.** Инспекторы полагают, что обучение или хотя бы вводный инструктаж позволили бы смягчить негативные последствия отсутствия правовой поддержки процедуры проверки коллегами. Настоящий обзор показал, что обучение членов органов проверки коллегами организовано в основном в тех организациях, которые перевели органы проверки коллегами на полупрофессиональную основу. В МОТ, ВОИС и ВОЗ секретариаты органов проверки коллегами регулярно проводят обучение своих членов. Кроме того, в МОТ и ВОЗ, а также в ФАО подготовлены информационные пакеты, содержащие соответствующие документы, которыми могут руководствоваться члены их органов проверки коллегами. В МОТ и ВОЗ эти пакеты дополняются брифингами по актуальным вопросам, которые проводит консультант, а в ЮНЕСКО и ЮНВТО обучение организовано на разовой неофициальной основе, но зачастую ограничивается распространением правил и предоставлением возможности для обсуждения вопросов. В МСЭ председатель органа проверки коллегами проводит брифинги для других членов на разовой основе. Исходя из этого, Инспекторы считают, что существует острая необходимость в расширении практики предоставления рекомендаций и организации вводных инструктажей в этой области.

178. **Рекомендуются обучение и ротация.** По мнению Инспекторов, традиционная, полностью внутренняя проверка коллегами, проводимая и организуемая исключительно сотрудниками-добровольцами, которые работают на основе неполного рабочего дня без компенсации, более не является приемлемой. Для того, чтобы данный формат давал более последовательные, своевременные и эффективные по затратам результаты, требуется внести в него коррективы. По мнению Инспекторов, важными мерами, которые способствовали бы повышению авторитета процедуры проверки

коллегами и облегчили бы нагрузку на каждого отдельного члена такого органа, являются обучение, а также замена и ротация его членов. **Инспекторы считают, что для обеспечения минимального уровня профессионализма необходимо в первоочередном порядке и, в идеальном варианте, в качестве промежуточной меры на пути к переводу данного механизма на полупрофессиональную основу, организовывать вводные инструктажи и периодические тренинги для членов органов проверки коллегами, предпочтительно силами профессиональных юристов. Они также предлагают принять меры, обеспечивающие регулярное обновление членского состава органов проверки коллегами или замену их членов, а также их необходимую ротацию при рассмотрении отдельных дел.**

2. Полупрофессиональная (консультативная) проверка коллегами.

179. **Перевод проверки коллегами на профессиональную основу.** Стремление к обеспечению определенной степени профессионализации процедуры проверки коллегами во многих специализированных учреждениях можно объяснить осознанием того, что процедура, полностью опирающаяся на добрую волю и приверженность добровольцев из числа штатных сотрудников, не способна на долговременной основе обеспечивать справедливость, которой добиваются пострадавшие сотрудники. Реагируя на критические замечания в адрес традиционной системы проверки коллегами в плане ее компетентности, своевременности процедур, последовательности и предсказуемости результатов, ряд организаций попытались обеспечить перевод на профессиональную основу либо членского состава органов проверки коллегами — в первую очередь должности председателя, — либо их секретариатской поддержки, либо и того, и другого, с целью улучшения общего функционирования данного механизма.

180. **Полупрофессионализация в виде имеющих юридическое образование председателя или сотрудников секретариата.** Полностью переведенный на профессиональную основу механизм обжалования подразумевает, что все члены органа обжалования имеют юридическую подготовку и выполняют квазисудебные функции, подобно Трибуналу по спорам Организации Объединенных Наций, который является органом первой инстанции и состоит исключительно из судей. В отличие от этого, механизм проверки коллегами — орган, в состав которого входят неюристы и который можно считать полупрофессиональным, если функции председателя или секретаря выполняет должностное лицо или нанятый с этой целью внешний эксперт, имеющие юридическое образование. Этот критерий уже нашел отражение в схеме проверки коллегами в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, включая МАГАТЭ, где по-прежнему применяется традиционный формат внутренней проверки коллегами, а также ИКАО, ИМО и ВПС, где она применяется в «гибридном» формате.

181. **Внешний председатель полупрофессионального органа проверки коллегами.** Для целей настоящего обзора полупрофессиональные (консультативные) органы проверки коллегами подразумевают наличие элемента экстернализации, который отличает их от традиционных внутренних органов проверки коллегами. Поэтому МАГАТЭ исключено из этой категории, поскольку в его схеме нет внешнего элемента; нет его и в МСЭ — хотя в этой организации председателем органа проверки коллегами может быть вышедший на пенсию сотрудник (и в силу этого не входящий в штат организации), но наличия юридического образования при этом не требуется.

182. Используемая в ФАО (и ВПП) схема, учитывая привлечение квазивнешнего председателя и наличие секретариатского обслуживания, обеспечиваемого сотрудником, работающим на основе неполного рабочего дня и имеющим юридическую подготовку, относится к категории полупрофессиональной (консультативной) проверки коллегами, хотя в этой схеме нашли отражение некоторые особенности, которые заслуживают более пристального изучения. Отдельную категорию образуют органы проверки коллегами ИКАО, ИМО и ВПС, поскольку по своему характеру они не являются консультативными. По умолчанию используемая в этих организациях схема предполагает высокую степень профессионализации благодаря полномочиям по принятию решений, которыми

наделены их органы проверки коллегами, и обязательности результатов данной процедуры для административных руководителей, что исключает возможность дальнейшего применения руководством дискреционных полномочий.

183. В целом механизмы, касающиеся функций председателя и секретариата, существенно различаются в разных организациях и показаны на диаграмме IV ниже.

Диаграмма IV

Председательство и секретариатское обслуживание в органах проверки коллегами

Органы проверки коллегами в участвующих организациях ОИГ	Председатель	Секретарь/секретариат	Юридическое образование	
			Председатель	Секретарь
Апелляционный комитет ФАО (включая ВПП)	Внешний	Неполный рабочий день	X	√
Объединенный апелляционный совет МАГАТЭ	Внутренний	Неполный рабочий день	X	√
Апелляционный совет ИКАО	Внешний	Неполный рабочий день	√	√
Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ	Внешний	Полный рабочий день	X	√
Апелляционный совет персонала ИМО	Внешний	Неполный рабочий день	√	X
Апелляционный совет МСЭ	Внутренний*	Неполный рабочий день	X	X
Апелляционный совет ЮНЕСКО	Внешний	Полный рабочий день	√	X
Объединенный апелляционный совет ЮНИДО	Внутренний	Неполный рабочий день	X	X
Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО	Внутренний	Неполный рабочий день	X	X
Апелляционный комитет ВПС	Внешний	Неполный рабочий день	√	X
Глобальный апелляционный совет ВОЗ (включая ЮНЭЙДС)	Внешний**	Полный рабочий день	√	√
Апелляционный совет ВОИС	Внешний	Полный рабочий день	√	√

* Председателем Апелляционного совета МСЭ может быть как действующий, так и вышедший на пенсию сотрудник.

** Председатель Глобального апелляционного совета ВОЗ нанимается на определенный срок на независимую должность в качестве штатного сотрудника ВОЗ.

Источник: подготовлено ОИГ.

184. **Секретариаты, сотрудники которых имеют юридическую подготовку.** На практике органы проверки коллегами обслуживаются секретарями или сотрудниками секретариата, имеющими юридическую подготовку, всего в шести организациях (ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ВОЗ и ВОИС), хотя в некоторых случаях для выполнения этих функций наличие юридической подготовки прямо не оговаривается. Только в трех организациях, а именно в МОТ, ВОЗ и ВОИС, секретари или сотрудники секретариата работают на постоянной основе в этом качестве и должны быть юристами по образованию.

185. В трех других организациях — ФАО, МАГАТЭ и ИКАО — де-факто работают специалисты по правовым вопросам, которые назначаются на условиях неполного рабочего дня по мере возникновения дел и должны выполнять функции, связанные с жалобами, в дополнение к своим обычным обязанностям. В ФАО функции секретаря (и его заместителя) выполняют сотрудники Юридического бюро организации, как и в ИКАО, где сотрудники Юридического бюро выполняют функции секретаря и

заместителя секретаря Апелляционного совета в дополнение к своим другим юридическим обязанностям. В МАГАТЭ секретарь Объединенного апелляционного совета имеет юридическое образование, а заместитель секретаря — нет.

186. Секретариаты, сотрудники которых не имеют юридической подготовки. В порядке сравнения, в органах проверки коллегами ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО и ВПС нет секретарей с юридической подготовкой. В то время как в ЮНЕСКО имеется сотрудник, которому данная функция поручена на постоянной основе, секретари органов проверки коллегами в других организациях выполняют эту работу в дополнение к своим обычным обязанностям. Например, в МСЭ секретариатские функции выполняет на условиях неполного рабочего дня административный помощник Бюро по этике; в ВПС обязанности секретариата выполняет помощник по людским ресурсам; а в ЮНВТО — координатор программы, который также выполняет в организации функции координатора по надзору.

187. В ИМО действует альтернативный порядок, при котором раз в два года назначаются два сотрудника по ведению дел, которые поочередно обслуживают создаваемые комиссии по рассмотрению дел в течение этого периода. Они должны быть «квалифицированными сотрудниками, обладающими высочайшей добросовестностью»⁶⁹, и назначаются совместно административным руководителем и органом представителей персонала. В ЮНИДО секретариатское обслуживание создаваемых комиссий по проведению проверки осуществляют различные штатные сотрудники на основе ротации аналогично членам комиссий, участвующим в обсуждениях. Хотя в нормативной базе предусмотрена должность секретаря для оказания помощи органу проверки коллегами (а не комиссиям, создаваемым для проверки каждой жалобы), на практике, судя по всему, такой должности не существует.

188. Выполнение секретариатских функций предусмотрено большинством нормативных документов. В нормативных документах всех 12 организаций, использующих механизм проверки коллегами, подробно описаны функции и порядок назначения председателя (и членов) их органов проверки коллегами, при этом в большинстве из них также содержатся четко сформулированные положения о роли или существовании секретариата. Правила о персонале 10 организаций прямо предусматривают назначение секретаря для обслуживания механизма обжалования.

189. В случае двух других организаций правила о персонале ИКАО лишь косвенно упоминают секретариат, указывая, что определенные документы должны представляться секретарю; в то время как до недавнего времени в правилах о персонале ИМО секретариат вообще не упоминался. Однако этот пробел был устранен внесенной недавно поправкой, которая вступила в силу в сентябре 2022 года и предусматривает назначение раз в два года двух специалистов по ведению дел.

190. На практике все организации изыскали пути оказания своим органам проверки коллегами секретариатской поддержки, организованной по типу канцелярии, причем две трети организаций прибегают к помощи своих штатных сотрудников, которые оказывают такую поддержку на условиях неполного рабочего дня. За некоторыми исключениями, эти функции, связанные с работой с жалобами, систематически не отражаются в описании должностных обязанностей сотрудников или в документах служебной аттестации, что еще больше усложняет ситуацию, поскольку такие сотрудники часто имеют двойную подчиненность — своим непосредственным руководителям в отношении их функций, выполняемых в течение полного рабочего дня, и председателям соответствующих органов проверки коллегами в отношении функций, связанных с жалобами.

⁶⁹ Положения и правила о персонале ИМО, правило 111.1 e bis), введенное в сентябре 2022 года.

191. **Взаимодополняемость функций председателя и секретариата.** Роль секретариата, принципиально отличаясь от роли председателя, тем не менее дополняет ее. Председатели призваны руководить работой органов проверки коллегами по существу вопросов, направляют ход обсуждений, включая оценку представленных доказательств, и в конечном итоге несут ответственность за выводы, заключения и рекомендации по конкретным жалобам, секретари же не участвуют в обсуждениях, не имеют права голоса и не имеют какого-либо отношения к существу и результатам рассмотрения жалоб.

192. **Существенный правовой элемент в работе секретариата.** Секретари нередко обязаны курировать процедурные аспекты работы, такие как соблюдение сроков, упорядоченный и своевременный обмен представляемыми сторонами материалами, обеспечение прозрачности при организации равной доступности документов для всех сторон, организация встреч и слушаний, координация и надзор за созданием индивидуальных комиссий по рассмотрению, включая обеспечение соблюдения гарантий отсутствия конфликта интересов и требований конфиденциальности. Поэтому они выполняют незаменимую вспомогательную функцию, содержащую существенный правовой элемент. Для выполнения таких функций юридическое образование не обязательно, но при наличии юридической подготовки задача, несомненно, значительно облегчается.

193. В то же время, если председатель не входит в штат организации и обладает юридической подготовкой, требования к секретариату по предоставлению нейтральных и беспристрастных юридических или процедурных рекомендаций членам органа проверки коллегами и отдельным группам по рассмотрению дел, естественно, снижаются. Напротив, если председатель не обладает юридической подготовкой, возрастают требования к способности секретарей ориентироваться в процедурных аспектах дела, а также грамотно направлять работу не являющихся юристами членов создаваемых комиссий, включая председателя.

194. **Необходимо, чтобы председатель или секретарь имели юридическое образование.** Исходя из выводов настоящего обзора, Инспекторы считают, что важно обеспечить наличие специалистов по правовым вопросам в каждой отдельной комиссии по рассмотрению дел. Обеспечить это лучше всего, предусмотрев требование о наличии соответствующей квалификации в описании должностных обязанностей председателя или секретаря, а в идеале — обоих, учитывая их взаимодополняющие роли.

195. Ниже описано выполнение функций председателя и секретаря в организациях, использующих проводимую коллегами проверку в качестве стандартного механизма первой инстанции в рамках внутренней процедуры обжалования:

а) Только две организации — ВОЗ, включая ЮНЭЙДС, и ВОИС — перевели свои механизмы проводимой коллегами проверки на профессиональную основу, нанимая внешних председателей с юридическим образованием, которым также помогают штатные секретари или сотрудники секретариата, имеющие юридическую подготовку. Такая схема обеспечивает независимость процедуры проверки коллегами и служит гарантией того, что деятельность в этой области будет осуществляться компетентно и эффективно. В ней также находят отражение те вложения средств, которые эти организации и их государства-члены были готовы сделать, чтобы обеспечить свой стандартный внутренний механизм обжалования адекватными кадровыми ресурсами (т.е. штатными сотрудниками, имеющими юридическую подготовку). Такая схема, возможно, не всегда достижима для всех организаций.

б) Полностью внешние председатели с юридическим образованием имеются и в других организациях, а именно в ИКАО, ИМО, ЮНЕСКО и ВПС; однако только в ИКАО секретариатские функции выполняют сотрудники, имеющие юридическую подготовку, хотя и на условиях неполного рабочего дня, ввиду очень ограниченной рабочей нагрузки. В ЮНЕСКО секретариатское обслуживание механизма проверки коллегами организовано на условиях полного рабочего дня, но без привлечения сотрудников, имеющих юридическую подготовку, а в ИМО и ВПС

также в секретариатах работают сотрудники без специальной юридической подготовки, но на условиях неполного рабочего дня. По мнению Инспекторов, при условии, что председатель органа проверки коллегами имеет юридическое образование, такая схема может считаться адекватной и быть отнесена к категории «полупрофессиональных» механизмов.

с) Председатели органов проверки коллегами в МОТ и ФАО (включая ВПП) не являются ни действующими штатными сотрудниками (и, следовательно, не относятся к категории персонала организации), ни специалистами по правовым вопросам, нанятыми специально для выполнения функций председателя. Чтобы компенсировать отсутствие требования о наличии юридического образования, функции секретариата этих органов выполняют сотрудники, имеющие юридическую подготовку (соответственно на условиях полного и неполного рабочего дня). В МСЭ ни председатель, ни секретарь не обязаны иметь юридическое образование, а секретариатская поддержка оказывается на условиях неполного рабочего дня.

d) В числе трех организаций, где председатели соответствующих органов являются сотрудниками самой организации, в МАГАТЭ правовую поддержку оказывает секретарь, работающий на условиях неполного рабочего дня, в органах же проверки коллегами ЮНИДО и ЮНВТО в настоящее время нет специалистов по правовым вопросам; кроме того, в этих организациях ни председатели, ни секретари, работающие на условиях неполного рабочего дня, не имеют юридической подготовки.

196. В заключение следует отметить, что, как показал обзор, большинство организаций, использующих в рамках своих стандартных внутренних механизмов обжалования процедуру проверки коллегами, усовершенствовали действующую схему, чтобы внести в нее элемент профессионализации, или проводят эту работу в настоящее время. Инспекторы считают такой перевод на профессиональную основу важным и перспективным шагом в системе Организации Объединенных Наций, который заслуживает дальнейшего развития, не отказываясь от непрофессионального элемента проверки коллегами. В то же время стало ясно, что не все организации в сопоставимой степени достигли профессионализации, причем, как оказалось, некоторые из них меньше других продвинулись по этому пути. **Опираясь на результаты настоящего обзора, Инспекторы предлагают организациям, использующим процедуру проверки коллегами в качестве элемента своих стандартных внутренних механизмов обжалования, изучить возможность перевода этих органов на профессиональную основу.**

197. Инспекторы обеспокоены тем, что в МСЭ ни председатель Апелляционного совета, ни сотрудник секретариата, привлекаемый на условиях неполного рабочего дня, не обязаны иметь юридическое образование, хотя работа органа проверки коллегами в его нынешнем составе была признана профессиональной как сотрудниками организации, так и ее администрацией. Однако, **для того чтобы процедура внутреннего обжалования позволяла обеспечить правосудие, которого добиваются сотрудники, в плане компетентности и последовательности, Инспекторы предлагают МСЭ ввести требование о наличии опыта юридической деятельности либо у председателя, либо у секретаря органа проверки коллегами.**

198. В ФАО существует уникальная практика назначения ее Советом председателя и двух заместителей председателя Апелляционного комитета, как это предусмотрено в положениях о персонале. С момента создания Апелляционного комитета в 1949 году председатель и два заместителя председателя назначаются из числа аккредитованных представителей стран — членов ФАО, хотя в положениях о персонале такого требования нет. Никаких конкретных требований в отношении квалификации и профессионального опыта кандидатов на должности председателя и заместителей председателя Апелляционного комитета в соответствующей нормативно-правовой базе не найдено. Кроме того, в положениях, касающихся Апелляционного комитета, не оговорено, какой именно профессиональный опыт и деловые качества требуются для занятия этих должностей.

199. В ходе обзора было установлено, что ФАО считает многолетнюю практику назначения представителей стран-членов председателями и заместителями

председателей Апелляционного комитета неотъемлемой частью своего механизма проверки коллегами. Однако Инспекторы не уверены в целесообразности этой практики вовлечения представителей государств — членов ФАО во внутренние административные процедуры, такие как рассмотрение внутренних жалоб, подаваемых отдельными сотрудниками. Такая практика ставит под сомнение независимость и разделение обязанностей между руководящим органом и исполнительным руководством организации. **Ввиду этого Инспекторы предлагают прекратить практику назначения представителей стран-членов в Апелляционный комитет ФАО и рассмотреть возможность внесения изменений в описание функций председателя и заместителей председателя с целью предотвращения любого фактического или предполагаемого конфликта интересов между надзорной ролью руководящего органа и управлением организацией.**

200. Инспекторы считают, что функция секретариатского обслуживания является одним из основных компонентов эффективного, профессионального и беспристрастного функционирования механизма проверки коллегами в рамках внутренней процедуры обжалования. Важность этой роли в целом признается директивными и руководящими органами организаций. Поэтому в нормативных документах большинства организаций содержатся положения, четко предусматривающие, что в распоряжении апелляционных органов должны быть специальные подразделения секретариатского обслуживания.

201. Предлагаемая ниже рекомендация, как ожидается, повысит степень прозрачности и подотчетности:

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует, где это применимо и до конца 2025 года, разработать круг ведения или аналогичные документы для председателей и секретарей своих органов проверки коллегами с указанием необходимых квалификационных требований, включая опыт юридической деятельности, их функций и порядка подчинения, с тем чтобы обеспечить необходимые гарантии их структурной независимости и беспристрастности.

3. Гибридный вариант проверки коллегами (с полномочиями по принятию решений)

202. **Полномочия по принятию решений переданы квазисудебному органу.** Особенностью, отличающей гибридный вариант проверки коллегами от других форм этого механизма, является обязательный характер результатов его работы благодаря полномочиям по принятию решений, предоставленным проводящему проверку органу. В этом формате полномочия для вынесения окончательного решения по спорному вопросу от имени организации переходят от административного руководителя другому внутреннему органу, в состав которого входят коллеги-сотрудники и который обычно возглавляется внешним специалистом, выступающим в квазисудейском качестве. Принятое таким органом решение, являясь обязательным как для административного руководителя организации, так и для сотрудника, в то же время допускает его обжалование любой из сторон во внешнем трибунале. Поскольку у административного руководителя больше нет дискреционных полномочий, позволяющих отступить от рекомендации органа проверки коллегами, необходима высокая степень профессионализма, чтобы гарантировать обоснованность принятого решения и надежность соответствующих процедурных гарантий. Поэтому организации, выбравшие вариант гибридной проверки коллегами, в свою очередь в значительной степени подвели под свои процедуры профессиональную основу.

203. **Обжалование судебных решений, а не решений руководства.** Важное различие между статутами Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и Административного трибунала МОТ заключается в предмете подаваемой

жалобы. В заявлениях, которые призван рассматривать Административный трибунал МОТ, обжалуются не судебные решения, а решения руководства. В соответствии со своим статутом Административный трибунал МОТ компетентен рассматривать апелляционные жалобы, оспаривающие «окончательное» решение, т. е. решение, принятое соответствующим органом⁷⁰, включая административного руководителя организации, после рассмотрения рекомендаций органа, осуществлявшего внутреннюю проверку. Таким образом, предметом апелляции является не заключение, вынесенное по итогам работы органа внутренней проверки, а решение, принятое административным руководителем после вынесения этого заключения. В случае Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций предметом обжалования является, по сути, судебное решение. В этом заключается одна из ключевых особенностей Апелляционного трибунала, которая не имеет аналогов ни в одном сопоставимом положении статута Административного трибунала МОТ, а именно компетенция разрешать дела по обжалованию решений, вынесенных при рассмотрении в первой инстанции, по заявлениям не только сотрудников, но и администрации⁷¹. Такой вариант обжалования администрацией становится неактуальным, если процедура рассмотрения в первой инстанции носит консультативный характер и окончательное решение принимает административный руководитель организации, т. е. сама администрация.

204. Серьезные изменения в практике Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в отношении нейтрального процесса рассмотрения в первой инстанции. В 2019 году Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций отказался осуществлять свою апелляционную юрисдикцию по некоторым делам из-за отсутствия нейтрального процесса рассмотрения в первой инстанции в организациях, против которых были поданы апелляции. Было отмечено, что этот вопрос возникнет только в случае тех организаций, которые признают юрисдикцию Апелляционного трибунала и заключили отдельные соглашения на этот счет. На практике это затрагивает четыре участвующих организации ОИГ, а именно ИКАО, ИМО, ВПС и ВМО.

205. Знаковые судебные решения, разъясняющие этот вопрос. В серии знаковых решений, вынесенных на сессии в октябре 2019 года и впоследствии⁷², Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций не согласился со схемой консультативных процедур проводимых коллегами проверок, которую он счел несовместимой с требованиями своего статута. Трибунал постановил, что «даже если заключение, вынесенное [органом проверки коллегами], является “решением”, оно, тем не менее, носит лишь консультативный или рекомендательный характер. Оно содержит рекомендацию [административному руководителю], который в свою очередь не может считаться нейтральной стороной процесса. Дело в том, что он одновременно является представителем работодателя и лицом, принявшим первоначальное обжалуемое решение»⁷³. Развивая этот аргумент в другом деле, Трибунал постановил, что «хотя на пути к принятию решения [...] существовал такой [нейтральный] процесс рассмотрения [в первой инстанции], решение [...] не было частью этого нейтрального процесса. [...] Хотя в данном случае этого не произошло, в других случаях мнение или рекомендация нейтрального органа в пользу сотрудника не принимались [организацией]. Такая возможность существует в рамках

⁷⁰ Решение может быть оспорено, даже если оно было принято межправительственным органом, см. ILO Administrative Tribunal, *B. v. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)*, Judgment No. 2232; *G. (No. 3) v. UPU*, Judgment No. 3928; и *G. (No. 3) v. UPU*, Judgment No. 4077.

⁷¹ Статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, пункт 2 статьи 2.

⁷² Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, в отношении ИМО: *Spinardi*, Judgment No. 2019-UNAT-957, *Sheffer*, Judgment No. 2019-UNAT-949, *Dispert and Hoe*, Judgment No. 2019-UNAT-958, *Fogarty*, Judgment No. 2021-UNAT-1117; в отношении ВМО: *Rolli*, Judgment No. 2019-UNAT-952; в отношении ОМС: *Hefiberger*, Judgment No. 2020-UNAT-1012; в отношении Международного органа по морскому дну: *Webster*, Judgment No. 2020-UNAT-983; и в отношении Международного трибунала по морскому праву: *Savadogo*, Judgment No. 2021-UNAT-1123.

⁷³ United Nations Appeals Tribunal, *Spinardi*, Judgment No. 2019-UNAT-957, para. 26.

[действующего в организации] режима и служит иллюстрацией фундаментального порока принятого процесса»⁷⁴.

206. **Подтверждено несоответствие консультативного механизма проверки коллегами требованиям Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.** Изменение в практике Трибунала также поставило перед организациями, которые вначале приняли решение не внедрять полноценную двухуровневую судебную систему отправления правосудия (в том числе ИКАО и ИМО), вопрос о совместимости консультативных процедур, которые они продолжали использовать в качестве своих стандартных внутренних механизмов обжалования, с процедурой апелляционного рассмотрения Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций, которая носит гораздо более ограниченный характер по сравнению с его предшественником — Административным трибуналом Организации Объединенных Наций. После вынесения Апелляционным трибуналом последней серии решений на заседании в марте 2022 года этот вопрос можно считать решенным⁷⁵. Было подтверждено, что системы внутреннего правосудия с использованием консультативных механизмов проверки коллегами несовместимы с процедурой Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в качестве единственной судебной инстанции.

207. **Варианты, имеющиеся у организаций, использующих консультативный механизма проверки коллегами.** С учетом этого решения у организаций, использующих такие механизмы, осталось три варианта действий (см. диаграмму V). Вариант 1: консультативный механизма проверки коллегами должен быть преобразован в квазисудебный орган рассмотрения в первой инстанции, выносящий подобные судебным окончательные решения, которые могут быть обжалованы обеими сторонами — сотрудником и администрацией. Вариант 2: консультативный механизм должен быть упразднен и заменен реальным трибуналом первой инстанции в составе независимых судей, таким как Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций или Трибунал по спорам БАПОР. Вариант 3: механизм проверки коллегами должен быть передан под юрисдикцию судебной инстанции, которая в меньшей степени ограничена рамками сферы рассмотрения и не предусматривает и не требует подачи апелляции для лица, принявшего первоначальное решение, которое сохраняет за собой право окончательного решения по итогам внутренней процедуры, но должно согласиться передать полномочия последней инстанции по урегулированию внутреннего спора внешней судебной инстанции, такой как Административный трибунал МОТ.

Диаграмма V

Подход, избранный специализированными учреждениями, признающими юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

Организация	Признание юрисдикции		Важнейшие решения АПТООН* по «нейтральному процессу в первой инстанции»	Избранный подход	Пересмотренные внутренние механизмы
	АТМОТ	АПТООН			
ИКАО	–	Июль 2009 года	<i>Хефтбергер</i> (2020-UNAT-1012)	Вариант 1	Май 2021 года
ИМО	–	Июль 2009 года	<i>Спинарди</i> (2019-UNAT-957) <i>Фогарти</i> (2021-UNAT-1117)	Вариант 1	Июль 2022 года

⁷⁴ United Nations Appeals Tribunal, *Hefberger*, Judgment No. 2020-UNAT-1012, para. 13.

⁷⁵ Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, в отношении МФСР: *Ajay Sud*, Judgment No. 2022-UNAT-1217.

Организация	Признание юрисдикции		Важнейшие решения АПТООН* по «нейтральному процессу в первой инстанции»	Избранный подход	Пересмотренные внутренние механизмы
	АТМОТ	АПТООН			
ВПС	1965 год	Май 2021 года	По состоянию на ноябрь 2022 года дел в производстве не было	Вариант 1 (До 2021 года вариант 3)	Февраль 2022 года
ВМО	1953 год	Июль 2017 года	<i>Ролли</i> (2019-UNAT-952) <i>Аbrate и др.</i> (2020-UNAT-1031)	Вариант 2 (До 2017 года вариант 3)	Январь 2020 года

* В соответствующих случаях первоначальное дело и решение.

Источник: подготовлено ОИГ.

208. **Гибридный, неконсультативный механизм проверки коллегами (вариант 1).** Результатом почти трехлетнего периода неопределенности в промежутке между первой серией решений по вопросу о «нейтральном процессе в первой инстанции», вынесенных Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций на сессии в октябре 2019 года, и решениями, принятыми на сессии в марте 2022 года, когда развивалась судебная практика Трибунала, стало появление новой формы гибридного механизма внутреннего правосудия на предшествующем судебному разбирательству этапе в виде квазисудебных коллегиальных органов, которые более не носят консультативного характера. Ввиду наделения этих механизмов проверки коллегами полномочиями по принятию решений «окончательные решения» были выведены из сферы компетенции и полномочий соответствующих административных руководителей, что потребовало дополнительных вложений средств для повышения уровня компетентности и независимости таких органов, укрепления их потенциала и усиления процессуальных гарантий данных процедур. Такова ситуация в ИКАО и ИМО. Признав в 2021 году юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ВПС столкнулся с той же проблемой.

209. **Нейтральный процесс в первой инстанции послужил предпосылкой к появлению нового поколения проводимых коллегами проверок.** В числе участвующих организаций ОИГ три специализированных учреждения — ИКАО, ИМО и ВПС — закрепили формат гибридной проверки коллегами в своих нормативных документах⁷⁶. Необходимость корректировки внутренних процедур обжалования для всех трех организаций была вызвана судебной практикой, сложившейся с 2019 году в их единственной судебной инстанции — Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций — в отношении содержащегося в его статуте требования осуществлять апелляционную юрисдикцию в отношении результатов нейтрального процесса в первой инстанции. С учетом этой судебной практики было создано новое поколение органов проверки коллегами, которые изначально должны были удовлетворять условию проведения процесса, включающего письменный отчет и письменное решение, содержащее обоснование, факты и нормы права — иными словами, процесса, результатом которого является вынесение решения, а не рекомендации в отношении действий, которые должны быть предприняты принимающим решение исполнительным органом.

⁷⁶ В рамках системы Организации Объединенных Наций в целом МФСР и Международный трибунал по морскому праву также приняли гибридную систему проводимой коллегами проверки в результате тех же изменений в юрисдикции Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

210. **Созданные с учетом этого механизмы.** В ряде решений Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в адрес ИКАО, ИМО и ВМО высказывались недвусмысленные замечания в связи с отсутствием в их нормативных документах положений о нейтральном процессе в первой инстанции. В ответ на это ВМО, перешедшая в 2017 году от юрисдикции Административного трибунала МОТ к юрисдикции Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, приняла решение признать Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в качестве своего трибунала первой инстанции. Другие организации, в том числе ИКАО, ИМО и ВПС (причем последний заранее), предвидя, что Трибунал заставит их сделать это, предпочли наделить полномочиями по принятию решений свои существующие органы проверки коллегами и внести коррективы в свои внутренние процедуры обжалования, чтобы обеспечить соответствие статуту Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

211. **Международная организация гражданской авиации и Международная морская организация.** До проведенной в 2009 году реформы системы отправления правосудия, ИКАО и ИМО, а также другие специализированные учреждения уже признавали юрисдикцию Административного трибунала Организации Объединенных Наций (предшественника Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций). Поэтому, когда в декабре 2009 года трибунал был упразднен, им пришлось решать, продолжать ли использовать эту систему, изменить ее или перейти под юрисдикцию другого трибунала. ИКАО и ИМО решили признать юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, но не признали юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций. Первоначально обе организации сохранили свои органы проверки коллегами, а именно Консультативный объединенный апелляционный совет в ИКАО и Апелляционный совет персонала в ИМО.

212. После серии решений, вынесенных Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций в 2019 году, ИКАО приняла решение о преобразовании Консультативного объединенного апелляционного совета в Апелляционный совет, устранив консультативный элемент и наделив Совет полномочиями по принятию решений. ИМО поступила аналогичным образом, хотя вначале были введены временные меры, когда административный руководитель попытался приостановить применение правил о персонале, касающихся консультативного характера внутренней процедуры обжалования, и одновременно принял решение нанять внешнего эксперта в качестве председателя органа проверки коллегами, которому были предоставлены временные полномочия по принятию решений. В то же время ИМО приступила к всеобъемлющему пересмотру своих положений и правил о персонале, который на момент составления настоящего доклада все еще продолжался.

213. **Всемирный почтовый союз.** ВПС перешел под юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в 2021 году и поэтому констатация Трибуналом несоблюдения требований непосредственно его не касалась. Поскольку у ВПС было время ознакомиться с судебной практикой Трибунала по отношению к другим организациям и принять меры по пересмотру внутренней системы обжалования, наделив Апелляционный комитет полномочиями по принятию решений, соответствие его системы проверки коллегами статуту Трибунала еще предстоит проверить. В отличие от Дисциплинарного комитета ВПС, который был сохранен с предусмотренной в правилах о персонале возможностью назначить внутреннего или внешнего председателя, под руководством которого в конечном итоге будет проводиться работа этого органа, ВПС решил перевести свой Апелляционный комитет на профессиональную основу, назначив в 2022 году председателем внешнего независимого юриста, обладающего соответствующим опытом работы.

214. **В рамочных нормативных документах Международной организации гражданской авиации широко представлен передовой опыт.** В ИКАО принят очень подробно разработанный всеобъемлющий свод правил процедуры, весьма напоминающий судебный процесс. В нем прописаны подробные правила доказывания, положения, касающиеся всех процессуальных ситуаций, и рекомендации по решению возникающих при этом проблем, включая некоторые

наиболее прогрессивные, четко изложенные и сбалансированные гарантии «процессуального равенства сторон», конфиденциальности разбирательства и других аспектов, и этот опыт заслуживает распространения в других организациях. Кроме того, в этом рамочном документе закреплён следственный принцип работы органа проверки коллегами с возложением на него ответственности за выяснение истины и предоставление предстающим перед ним сторонам рекомендаций в отношении необходимых материалов и доказательств.

215. Повышение степени формальности процесса ведет, вероятно, к увеличению потребностей в ресурсах. Одним из минусов рамочного документа ИКАО, включающего 78 правил, является резкая формализация процесса, который теперь осуществляется судьями бывшего административного трибунала в качестве внешних председателей органа проверки коллегами. Новый рамочный документ уникален, наделяя председателя всеми полномочиями для принятия решения практически в одностороннем порядке; члены органа (коллеги) не имеют права голоса, и их роль заключается исключительно в оказании консультативной помощи председателю. Повышение степени формализации этого процесса ложится тяжелым бременем на работающий на условиях неполного рабочего дня секретариат реорганизованного Апелляционного совета, которым руководят специалисты по правовым вопросам из бюро по правовым вопросам организации.

216. Необходима доводка механизма. ИМО и ВПС также воспользовались возможностью внести изменения в свои положения и устранить некоторые структурные недостатки и пробелы в своих процедурах путем модернизации действующих систем. Одним из заметных изменений является четко изложенное положение Правил о персонале ИМО о назначении на двухгодичной основе в помощь Апелляционному совету персонала двух квалифицированных сотрудников для ведения дел. В свою очередь, ВПС возложил функции секретариата своего гибридного механизма на подразделение людских ресурсов. По мнению Инспекторов, этот вариант может оказаться не самым благоприятным для беспристрастного выполнения соответствующих функций. Примеры необходимой доводки механизма, несомненно, будут появляться и впредь по мере совершенствования рамочных нормативных документов с течением времени.

217. Постоянное развитие механизмов внутреннего правосудия. Хотя серьезную проблему обеспечения соответствия юрисдикционным требованиям выбранных организациями трибунала можно считать решенной, институциональные механизмы и практика созданных в последнее время органов проверки коллегами будут продолжать развиваться в ближайшие годы, и этим органам нужно будет корректировать свою деятельность с учетом более предсказуемого спроса и накопленного опыта. После серьезных потрясений в сфере внутреннего правосудия последних нескольких лет — в частности, для сотрудников ИКАО и ИМО, которые добивались справедливости от своих работодателей и на некоторое время оказались в сложном положении, пока организации искали решения непредвиденных юрисдикционных проблем, — есть основания для уверенности в том, что в этих организациях формируется более стабильный, быстрее реагирующий и более адекватно функционирующий процесс внутреннего обжалования. Несмотря на разнообразие механизмов проверки коллегами и внутреннего правосудия, которые сегодня доступны сотрудникам организаций системы Организации Объединенных Наций, идеальная система, вероятно, еще не найдена.

D. Особые случаи

218. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. БАПОР, как и ИКАО и ИМО, не приняло полный «пакет» реформы 2009 года. В порядке альтернативы оно признало в качестве апелляционной инстанции только Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, создав свою собственную процедуру внутреннего правосудия по образцу Организации Объединенных Наций. Помимо Трибунала по спорам БАПОР как первой (судебной) инстанции, создан Юридический отдел для

оказания помощи персоналу (ЮОПП), бесплатно предоставляющий сотрудникам БАПОР юридические консультативные услуги и услуги юридического представительства. Кроме того, вместо управленческой оценки введена процедура «проверки решений», больше напоминающая процедуру административной проверки, существующей в большинстве специализированных учреждений.

219. В этом отношении модель БАПОР отличается от моделей других фондов и программ и специализированных учреждений. Решение не присоединяться к системе Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций было принято главным образом из-за высоких расходов, которые БАПОР пришлось бы понести в этом случае. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций финансируется в основном за счет взносов организаций, которые рассчитываются исходя из численности их персонала. БАПОР, в котором насчитывается в общей сложности около 29 000 сотрудников, вносил бы самый крупный взнос в бюджет Трибунала.

220. **Серьезные проблемы с отправлением правосудия.** Судя по результатам аналитического обзора и анализа данных, подтверждаются материалами проведенных бесед, БАПОР сталкивается с рядом серьезных проблем в сфере внутреннего обжалования на этапах и до, и во время судебного разбирательства. На момент проведения настоящего обзора в Агентстве была начата работа по осуществлению преобразований, для чего от доноров было получено дополнительное финансирование на оказание поддержки Трибуналу по спорам и созданы новые должности в Департаменте служб внутреннего надзора и Бюро по вопросам этики, а также подразделение омбудсмена. Кроме того, руководство выступило с инициативой внесения изменения в порядок подчиненности и процедуру подачи ходатайств о проведении проверки принятого решения и по заказу Комитета БАПОР по внутреннему правосудию проводился внешний обзор системы отправления правосудия в БАПОР, который был завершен в апреле 2021 года.

221. **Основные выводы внешнего обзора системы отправления правосудия.** Основные выводы этого внешнего обзора⁷⁷, который проводился консультантом, сводились к тому, что в БАПОР действует устаревшая, чрезмерно легалистская внутренняя система разрешения споров, при этом для разбирательства в официальную судебную систему поступает слишком много дел. В докладе содержится ряд рекомендаций, направленных на совершенствование данной системы, включая, в частности, введение должностей штатных консультантов для оказания поддержки недавно созданному подразделению омбудсмена, реорганизацию и перевод на профессиональную основу процедуры подачи ходатайства о проверке принятого решения, создание независимого Управления по вопросам отправления правосудия и др. С учетом содержащихся в докладе рекомендаций руководство БАПОР предприняло ряд шагов.

222. **Обработка ходатайств о проверке принятых решений.** В ходе настоящего обзора было установлено, что за последние несколько лет процедура рассмотрения оспариваемых решений в БАПОР неоднократно менялась. До декабря 2019 года проверка оспариваемых административных решений осуществлялась заместителем Генерального комиссара. В декабре 2019 года был выпущен общий циркуляр для персонала № 05/2019 о делегировании полномочий (в отсутствие заместителя Генерального комиссара) и указано, что оспариваемые административные решения, принятые директором отделения на местах в отношении сотрудников такого отделения, будут рассматриваться директором по вопросам людских ресурсов; а в отношении сотрудников штаб-квартиры или в случае возникновения конфликта интересов — директором программы здравоохранения.

223. В последнем общем циркуляре для персонала по этому вопросу, выпущенном в июне 2022 года, было объявлено, что заместитель Генерального комиссара сохранит за собой полномочия по проведению проверки принятых решений в соответствии с правилом о местном персонале 111.2 (4) (А) и правилом о международном

⁷⁷ Chis de Cooker, *Review of the administration of justice system in the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East ("UNRWA")* (Prévessin, 2021).

персонале 11.2 (d) (i), что означает возврат к первоначальному механизму рассмотрения ходатайств о проверке принятых решений и принятия соответствующих решений.

224. Роль Департамента по правовым вопросам. С недавних пор Департамент по правовым вопросам оказывает поддержку заместителю Генерального комиссара в процессе проверки оспариваемых административных решений и принятия решений по ним. Проблема в том, что юридические отделы БАПОР на местах лишь условно, а не официально подчиняются Департаменту по правовым вопросам, поскольку они оказывают помощь директорам отделений на местах в принятии административных решений. В целях улучшения процедуры внутреннего обжалования Департамент по правовым вопросам предложил создать «подразделение по пересмотру в административном порядке и урегулированию споров», которое будет предоставлять консультативную помощь на досудебном этапе, не представляя Агентство на уровне трибунала. **Инспекторы поддерживают это предложение и предлагают создать такое подразделение, поскольку, по их мнению, это позволит укрепить систему внутреннего отправления правосудия в Агентстве.**

225. Комитет по внутреннему правосудию Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. Комитет БАПОР по внутреннему правосудию был создан в 2010 году, в его состав входят семь членов: директора Департамента по правовым вопросам и Департамента людских ресурсов; один представитель международного персонала и один представитель местного персонала; и три внешних юриста. Хотя Комитет был создан более десяти лет назад, им лишь недавно разработан проект круга ведения и правил процедуры. До сих пор не было подготовлено ни одного отчета о деятельности, хотя это четко оговорено в Правилах о международном и местном персонале. **В целях повышения жизнеспособности и подотчетности Комитета БАПОР по внутреннему правосудию Инспекторы предлагают устранить пробелы в его обязанностях, выявленные в ходе настоящего обзора.**

226. Необходимость повышения последовательности и эффективности внутренних процедур обжалования. По общему мнению, в БАПОР, что подтверждается результатами настоящего обзора, процесс обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе должен быть более последовательным и эффективным, поскольку в Трибунале по спорам БАПОР и Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций рассматривается слишком много дел, причем в обоих случаях это влечет очень большие расходы⁷⁸. И сотрудники, и руководство признают, что в Агентстве существует культура сутяжничества. Однако все заинтересованные стороны, с которыми проводились беседы, указывали, что БАПОР движется в правильном направлении в отношении функционирования своей системы отправления правосудия и что вносятся изменения и усовершенствования для решения проблемы большого количества ходатайств о проверке принятых решений и дел, которые рассматриваются в Трибунале по спорам БАПОР. Инспекторы разделяют широко распространенное мнение о том, что, помимо пересмотра своих процедур, Агентству необходимо улучшить информационно-пропагандистскую работу и коммуникационное взаимодействие и повысить качество переводческих услуг и инклюзивность и доступность внутреннего правосудия.

227. Всемирная метеорологическая организация: единственное специализированное учреждение, принявшее полный «пакет» внутреннего правосудия Организации Объединенных Наций. Система внутреннего правосудия ВМО отличается от системы правосудия других организаций системы Организации Объединенных Наций по двум ключевым аспектам. Во-первых, это единственное специализированное учреждение, которое приняло весь «пакет» двухуровневой судебной системы Организации Объединенных Наций, включающей Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в качестве суда первой инстанции (с 2020 года) и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций в

⁷⁸ В период с 2018 по 2021 год сотрудники БАПОР обжаловали 290 дел в Трибунале по спорам БАПОР и 76 дел — в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

качестве апелляционной инстанции (с 2009 года). Кроме того, это единственное специализированное учреждение, сотрудники которого имеют доступ к услугам Отдела юридической помощи персоналу в соответствии с соглашением, заключенным с Секретариатом Организации Объединенных Наций специально для этой цели, а также к услугам Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций.

228. Во-вторых, в ВМО в качестве первого этапа стандартной внутренней процедуры обжалования применяется управленческая оценка, функции проведения которой переданы ЮНИСЕФ на условиях внешнего подряда на основании межучрежденческого соглашения («обмен письмами между учреждениями ООН»). Этот механизм не имеет аналогов в системе Организации Объединенных Наций в отношении официальных процедур внутреннего правосудия. Соглашение, подписанное в октябре 2021 года, ретроактивно вступило в силу 1 июля 2021 года первоначально на один год и затем было продлено на трехлетний период до 30 июня 2025 года.

229. **Преимущества: экономичность и гарантии объективности.** Эта схема имеет для ВМО два ключевых преимущества. С одной стороны, используя существующие механизмы другой организации системы Организации Объединенных Наций, ВМО получает значительную экономию средств, учитывая, что расходы на одно дело в масштабах всей системы составляют (по расчетам Инспекторов) в среднем 8545 долларов. ЮНИСЕФ взимает за каждое дело плату в размере 5000 долл., причем расходы возникают только в том случае, если фактически подается ходатайство о проведении управленческой оценки. Это избавляет ВМО от необходимости содержать специальное подразделение, тем более что численность ее персонала сравнительно невелика (326 человек в 2021 году)⁷⁹ и количество дел весьма ограничено. Таким образом, аутсорсинг представляется эффективным решением. Вторым серьезным преимуществом такой схемы является то, что она обеспечивает гарантии объективности благодаря полной обособленности и, следовательно, квазинезависимости от руководства ВМО.

230. **Ощущение, что организация недостаточно участвует в работе по разрешению дел и что они быстрее передаются на уровень внешнего разбирательства.** Вместе с тем в ходе настоящего обзора было отмечено следующее обстоятельство: сотрудники ВМО полагают, что, передавая на аутсорсинг рассмотрение трудовых споров, организация перекладывает решение проблемы на других и избегает ее решения внутренними средствами. Высказывалось мнение, что аутсорсинг способствует ускорению эскалации и без того чрезмерно «легализованных» трудовых споров и дополнительно сокращает возможности для неформального урегулирования, которых, как считается, и так не доставало до пересмотра системы внутреннего правосудия в 2020 году. Полагают, что этот пробел не был должным образом устранен благодаря привлечению посреднических услуг Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций.

231. **Передача функции внутреннего правосудия внешней структуре должна сопровождаться активизацией усилий по урегулированию неюридических аспектов спора внутри организации.** Функция управленческой оценки по своей природе призвана обеспечить возможность для внесения внутренних корректив и деэскалации проблемы. Даже если передача процедуры обжалования на внешний подряд призвана обеспечить ее осуществление максимально объективным образом, обжалуемый вопрос остается по своей сути административным, а значит, внутренним. Аутсорсинг процедуры обжалования может быть эффективным решением для небольших организаций, позволяя избегать конфликта интересов и повышать степень конфиденциальности и нейтральности процедуры. Однако интересы подотчетности руководителей требуют более активного внутреннего участия в неформальном

⁷⁹ WMO Executive Council, Human resources report, EC-75/INF. 6.4 (1), (Geneva, 20–24 June 2022), p. 2.

урегулировании и предотвращении конфликтов, чтобы не создавалось впечатление, что целью аутсорсинга является разрешение спора, а не урегулирование проблемы.

232. Международная морская организация: четырехэтапная процедура обжалования с уникальными особенностями. Независимо от вопросов, касающихся юрисдикции Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций в отношении рассмотрения апелляционных жалоб в последней инстанции, стандартной внутренней процедуре обжалования в ИМО присущи некоторые уникальные особенности, которые, по мнению Инспекторов, заслуживают рассмотрения. ИМО — единственная участвующая в ОИГ организация, сотрудники которой должны в обязательном порядке попытаться неформально решить проблему средствами диалога, прежде чем прибегать к официальным средствам правовой защиты. Это единственная организация, в которой существует четырехэтапная процедура обжалования, включая обязательный диалог; управленческую оценку; проведение проверки коллегами, не носящей консультативного характера, Апелляционным советом персонала; и окончательное обжалование в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

233. Первый этап: неформальное урегулирование путем диалога. Вместо административной проверки или управленческой оценки в формате, применяемом в других организациях системы Организации Объединенных Наций, первый и обязательный официальный этап стандартной процедуры внутреннего обжалования в ИМО начинается с диалога. Если в течение установленного срока, не превышающего четырех недель, диалог оказывается успешным, обе стороны подписывают письменное соглашение об урегулировании, исключающее дальнейшее обжалование; в случае неудачной попытки диалога сотрудник может обратиться с ходатайством о проведении управленческой оценки или, в определенных случаях, подать жалобу непосредственно в Апелляционный совет персонала.

234. Плюсы и минусы обязательного неформального урегулирования. Концепция принуждения сторон сесть за стол переговоров сама по себе является спорной и противоречит общепризнанному принципу добровольности процедур неформального урегулирования споров. Существуют также вопросы, которые не поддаются неформальному урегулированию, в частности в тех случаях, когда речь идет о предполагаемых нарушениях. В случае ИМО, ввиду предусмотренных на этапе диалога элементов гибкости, включая низкое пороговое требование о попытке полюбовного урегулирования, риск того, что дела будут вязнуть в процедурной трясине или что под угрозой окажутся права, позиции или свобода сторон в отношении участия в официальном процессе, по мнению Инспекторов, представляется надлежащим образом смягченным, а то и сведенным к минимуму, что делает эту особенность хорошей моделью для подражания.

235. Модель неформального урегулирования в Международной морской организации заслуживает рассмотрения в рамках всей системы. Представители как руководства, так и персонала ИМО сообщили, что на практике опыт проведения диалога является позитивным. Требование о попытке неформального урегулирования в условиях, когда администрация ограничена в процедурных действиях строгими временными рамками, способствовало достижению урегулирования и удовлетворительных для обеих сторон результатов в ситуациях, которые в противном случае могли бы быстро и неоправданно обостриться. Вместе с тем случаи, когда неформальная процедура урегулирования вряд ли дала бы удовлетворительные результаты, как правило, выявлялись довольно быстро, и заинтересованные сотрудники без промедления получали возможность перейти к следующему, официальному этапу.

236. Учитывая растущее осознание охваченными обзором организациями того, что будущее механизмов внутреннего правосудия лежит в плоскости смещения акцентов на профилактику, раннее вмешательство и неформальное урегулирование конфликтов, Инспекторы считают, что модель неформального урегулирования, применяемая ИМО в рамках ее внутренней процедуры обжалования, заслуживает более широкого рассмотрения. Инспекторы предлагают изучить на общесистемном уровне целесообразность и желательность требования о доступной возможности

попытки неформального урегулирования оспариваемых административных решений до задействования официальных процедур.

237. **Другой тип управленческой оценки в Международной морской организации.** Управленческая оценка, следующая в ИМО за попыткой неформального урегулирования, существенно отличается от такой формы проверки, практикуемой в других организациях. В ИМО управленческая оценка включает проверку, проводимую группой в составе пяти директоров или назначенных ими старших должностных лиц соответствующих отделов⁸⁰. Комиссия по управленческой оценке рассматривает факты и обстоятельства дела и высказывает мнение об оспариваемом административном решении. По результатам оценки директор административного отдела сообщает сотруднику, будет ли изменено решение или нет. Этап управленческой оценки не требуется, когда решение принимается по рекомендации «технического органа», например в случае жалоб, связанных с реклассификацией, или при обжаловании дисциплинарных мер. В таких случаях соответствующий сотрудник может подать жалобу непосредственно в Апелляционный совет персонала, а затем, при необходимости, в Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.

238. Помимо задействованной схемы, отличительной особенностью процедуры управленческой оценки в ИМО является то, что она ориентирована на управленческие, а не юридические аспекты жалобы. Должностные лица, с которыми проводились беседы в ИМО, не смогли вспомнить ни одного случая в прошлом, когда комиссии по управленческой оценке приходили к выводу о необходимости отмены принятого решения. Таким образом, полезность этой процедуры не вполне очевидна. Кроме того, как сообщается, критерии, применяемые к составу комиссий, в прошлом порождали серьезные проблемы. В целом Инспекторы не нашли убедительных аргументов в пользу сохранения такого формата управленческой оценки, который представляется дорогостоящим, трудоемким и дублирующим, с учетом того, что на следующем процедурном этапе то же самое решение будет рассматриваться в организации другим органом проверки коллегами, а именно Апелляционным советом персонала. **Ввиду этого Инспекторы предлагают ИМО рассмотреть вопрос о необходимости сохранения управленческой оценки в рамках своей процедуры внутреннего обжалования.**

239. **Процедурные аспекты: возможность приостановления исполнения решения на время осуществления процедуры.** Еще одной исключительной особенностью нормативной базы ИМО является возможность для сотрудников просить приостановить исполнение оспариваемого решения («приостановление действия») на время рассмотрения жалобы. ИМО относится к числу шести специализированных учреждений (наряду с ИКАО, МОТ, ЮНИДО, ВОИС и ВМО), которые предусмотрели такую возможность в своих правилах внутреннего обжалования. В ИМО заинтересованный сотрудник может как на этапе управленческой оценки, так и на этапе рассмотрения жалобы в первой инстанции обратиться с просьбой о приостановлении исполнения решения в соответствующий проводящий проверку орган, который будет рекомендовать Генеральному секретарю ИМО приостановить исполнение оспариваемого решения или же не делать этого. Предусмотрев возможность приостановления исполнения решений, ИМО в большей степени соответствует процессуальным рамкам специализированных учреждений, признавших юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

⁸⁰ Положения и правила о персонале ИМО, правило 111.2 f).

IV. Специальные механизмы обращения за помощью

A. Внутренние специальные механизмы обращения за помощью

240. **Терминология.** Помимо стандартных официальных внутренних механизмов обжалования, в большинстве организаций существуют специальные механизмы, предоставляющие сотрудникам внутренние пути обращения за помощью по определенным вопросам, связанным с трудовыми отношениями. Термин «обращение за помощью», а не «обжалование» используется потому, что не все механизмы являются официальными процедурами обжалования по смыслу правил о персонале организаций об обжаловании или разрешении споров. Например, в некоторых организациях, например ВОИС, оспаривание результатов служебной аттестации прямо отнесено к числу форм обжалования, но в других исключено из такого перечня или регулируется отдельно, а в некоторых даже считается неофициальной процедурой. Кроме того, некоторые процедуры технически не являются «обжалованием» в смысле оспаривания уже принятого решения, а скорее представляют собой включение элементов проверки, проведенной другим органом, в собственно процесс принятия решения, что может повлиять на последующие этапы обжалования (например, проверка коллегами в дисциплинарных делах).

241. **Зачем нужен специальный механизм обращения за помощью?** В качестве обоснования специальных механизмов обращения за помощью можно назвать две причины. С одной стороны, специальные механизмы предназначены для решения вопросов, требующих специальных технических знаний, которыми обычно не обладают те, кто выполняет стандартные функции внутреннего обжалования (например, способность заново оценивать оспариваемые медицинские заключения или правильность реклассификации должностных категорий, функций и классов в соответствии с общими стандартами классификации). С другой стороны, специальные механизмы позволяют урегулировать трудовые споры, которые могут не затрагивать непосредственно условия найма сотрудника и для которых может подойти менее формальный, более примирительный тип разрешения споров (например, разногласия по поводу оценки результатов работы), вне рамок стандартной внутренней процедуры обжалования. Кроме того, некоторые процедуры в значительной степени функционируют вне рамок отдельных нормативных и оперативных документов организаций (например, механизмы, регулируемые положениями Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций или относящиеся к сфере компетенции независимого подразделения по вопросам этики) и в этом смысле являются отдельными и специальными.

242. **Шесть основных типов специальных механизмов обращения за помощью.** В большинстве участвующих организаций ОИГ было выявлено по меньшей мере шесть специальных механизмов обращения за помощью (подробнее см. приложение III). Это: а) оспаривание результатов служебной аттестации, когда сотрудник не согласен с оценкой его работы; б) жалобы, касающиеся процедур реклассификации или определения классов должностей; в) жалобы по дисциплинарным вопросам, включая требование в некоторых организациях о проведении предварительного (коллегиального) рассмотрения предлагаемой дисциплинарной меры до ее применения; г) обжалование решений, связанные с медицинскими заключениями, таких как утверждение отпуска по болезни или присуждение компенсации за травму, болезнь или смерть, связанную с исполнением служебных обязанностей; д) жалобы, касающиеся пенсионных вопросов и связанных с ними пособий; и е) обращение за помощью в связи с вынесением решений о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании лиц, сообщающих о нарушениях.

243. **Что считается специальным механизмом обращения за помощью?** Для целей настоящего обзора к специальным механизмам обращения за помощью относятся механизмы, в которых соблюдаются процедуры, измененные по сравнению со стандартной официальной процедурой внутреннего обжалования, либо в которых к процессу урегулирования привлекаются дополнительные административные органы

или независимые технические эксперты. Незначительные корректировки стандартной процедуры обжалования, такие как изменение сроков подачи документов сотрудниками или сокращение сроков ответа администрации, при соблюдении того же хода процедуры и при участии тех же органов или апелляционных инстанций, не рассматривались в рамках данного обзора в качестве основания для превращения механизма обжалования в специальный. Напротив, если стандартный апелляционный орган выполняет в дополнение к своим обычным обязанностям специальные функции (например, Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ или Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО, выступающие в качестве консультативного органа по дисциплинарным вопросам), он будет рассматриваться как специальный механизм обращения за помощью по соответствующим вопросам. В результате данная классификация может не всегда совпадать с классификацией, принятой в участвующих организациях ОИГ.

244. Степень формальности также является одним из определяющих факторов. Некоторые организации могут не считать определенные процедуры в достаточной степени формальными или обязательными — с точки зрения процедурных предварительных условий для дальнейшего обжалования, — чтобы они считались специальными механизмами, в частности когда они предполагают более активное вмешательство руководства или проведение диалога, при содействии третьей стороны или без него. Однако степень формальности может быть относительно высокой с точки зрения установленных сроков представления документов, условий их принятия к производству, правил формирования состава органов, участвующих в соответствующей процедуре, а также положений, регулирующих действие и документальное оформление полученных результатов. Поэтому в настоящем обзоре такие процедуры рассматриваются как официальные специальные механизмы и включаются в анализ дела, даже если соответствующая организация не относит их к таковым.

245. Как минимум один специальный механизм в каждой участвующей организации. Во всех охваченных обзором участвующих организациях ОИГ имеется по крайней мере один специальный механизм. Наличие некоторых специальных механизмов является предварительным условием задействования стандартного официального механизма внутреннего обжалования, и, таким образом, они дополняют его; другие могут заменять один или несколько процедурных этапов стандартного механизма внутреннего обжалования; кроме того, такие механизмы могут быть почти полностью обособлены и работать параллельно со стандартным механизмом обжалования. Разнообразие специальных механизмов в большинстве случаев отражает индивидуальный выбор регулятора, сделанный в рамках исключительных полномочий административных руководителей организаций. В положениях и правилах о персонале закреплены лишь некоторые специальные механизмы (например, правила, регулирующие выплату компенсации за заболевание или травму, полученные при исполнении служебных обязанностей, и соответствующие способы обжалования, обычно содержатся в приложении к положениям и правилам о персонале); большинство из них изложены в административных постановлениях более низкого уровня.

246. Распространение и фрагментация механизмов обращения за помощью. В ходе обзора была выявлена значительная степень распространения и фрагментации механизмов обращения за помощью в организациях системы Организации Объединенных Наций и в рамках отношений между ними. Не все специальные механизмы обращения за помощью могут показаться оправданными, да и не все они могут быть хорошо известны сотрудникам, пытающимся определить правильный способ обжалования для того вопроса, который они хотят оспорить. В то же время в некоторых организациях отсутствие специального механизма обращения за помощью может представлять собой пробел в имеющихся вариантах обжалования, потенциально требуя создания дополнительных механизмов или использования вариантов передачи на внешний подряд. Например, в ФАО, ИМО, МСЭ, ЮНВТО и ВПС на внешний подряд передается рассмотрение жалоб в связи с оценкой результатов работы, а в МСЭ, ЮНВТО, ВПС и ВОИС — жалобы, связанные с размерами компенсации.

247. **Риск факторов неэффективности.** Преимущества привлечения большего числа экспертов, обладающих иной подготовкой и квалификацией, для проведения максимально объективных и всесторонних слушаний, как правило, убедительны с точки зрения соблюдения надлежащей правовой процедуры, доступа к правосудию и максимального увеличения шансов на получение эффективных средств правовой защиты. В то же время, поскольку большинство специальных механизмов обращения за помощью предусматривают те же методы и цели рассмотрения, что и стандартная официальная процедура внутреннего обжалования, часто управляются теми же должностными лицами или подразделениями и в некоторых случаях задействуются по рекомендации аналогично созданных консультативных органов, Инспекторы считают, что существует высокий риск затягивания или дублирования этапов этих процедур без каких-либо явных дополнительных плюсов. Некоторые механизмы, с которыми пришлось столкнуться в ходе настоящего обзора, как представляется, являются версиями одного и того же процесса в лишь незначительно отличающихся друг от друга конфигурациях и могут неоправданно затягивать обращение соответствующего сотрудника в независимый суд для вынесения окончательного решения по спору.

248. **Области, выделенные особо на предмет дальнейшего изучения.** Наиболее очевидными областями для критического анализа сохраняющейся необходимости специальных органов и процедур проверки являются те, где несколько схожих по составу органов призваны давать в ходе процедуры рекомендации по одному и тому же вопросу (например, двойная проверка коллегами, когда коллеги выносят рекомендацию по первоначальному решению, а затем те же или другие коллеги снова выносят рекомендацию по апелляционной жалобе); или же одно и то же подразделение или должностное лицо должны повторно рассматривать свое собственное решение в рамках различных проверок (т. е. двойная административная проверка). Это может произойти даже в тех случаях, когда принятию первоначального решения предшествовала продуманная процедура, включая участие технических экспертов или консультативных органов, что снижает вероятность иного результата при повторном рассмотрении в той же инстанции.

249. **Рекомендуется не более трех процедурных этапов.** По мнению Инспекторов, любой механизм обращения за помощью должен включать не более трех процедурных этапов, за исключением тех случаев, когда имеются весьма веские причины для дополнительных этапов, связанных с эффективностью средств правовой защиты или надлежащей правовой процедурой для соответствующего сотрудника. Как правило, на первом этапе лицу, принимавшему первоначальное решение, предоставляется возможность пересмотреть принятое ранее решение и прийти к другому выводу с целью сведения к минимуму процедуры разбирательства; второй этап может позволить получить альтернативную точку зрения посредством более объективной, квазинезависимой оценки структурно обособленным органом или экспертом; и, наконец, третьим должен выступать этап, на котором сотрудник представляет свое дело в судебную инстанцию.

250. Ожидается, что следующая рекомендация повысит эффективность отправления правосудия.

Рекомендация 4

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить своим соответствующим административным руководителям, которые еще не сделали этого, провести тщательный обзор своей нормативной базы и практики в отношении внутренних специальных механизмов обращения за помощью с целью оценки их дальнейшей полезности и адекватного функционирования в более широких рамках внутренних механизмов обжалования, включая устранение дублирующих или недостаточно четких процедур в интересах процессуальной эффективности, и представить им соответствующий доклад не позднее 2025 года.

В. Оспаривание оценки результатов работы

251. **Что представляет собой процедура оспаривания оценки результатов работы?** Оспаривание оценки результатов работы — это процедура, в ходе которой сотрудник оспаривает оценку своей работы, данную его непосредственным руководителем. В некоторых организациях оспорить можно только отрицательные оценки работы (т. е. «неудовлетворительно» или «частично удовлетворительно») (например, в Секретариате Организация Объединенных Наций и ЮНИДО); в других случаях оспорить можно любую оценку, в том числе положительную, хотя бы для того, чтобы оспорить расхождения между выставленной оценкой и сопровождающими ее комментариями (например, в ЮНФПА). В некоторых организациях в рамках этой процедуры могут быть оспорены составление плана улучшения работы — плана работы с конкретными сроками, согласованного между сотрудником и руководителем для устранения недостатков в работе, — а также его результаты (например, в ЮНИСЕФ, в отношении результатов плана улучшения работы).

252. **Отдельные специальные процедуры имеют две трети охваченных обзором участвующих организаций ОИГ.** Специальные процедуры оспаривания оценки результатов работы имеются в 20 участвующих организациях ОИГ. В числе остальных организаций четыре (ФАО, ИМО, ЮНВТО и ВПС) не имеют специализированного механизма обращения за помощью в связи со спорами по поводу результатов работы, а еще в четырех (МОТ, МСЭ, ВОЗ и ВОИС) для этих целей используется имеющаяся стандартная процедура обжалования с некоторыми изменениями или оговорками.

253. **Оспаривание оценки результатов работы на основе проверки коллегами.** В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, где введена специальная процедура оспаривания оценки результатов работы, для этой цели выбирается специальный орган проверки коллегами. Процедура проверки коллегами в случае оспаривания оценки результатов работы используется в шестнадцати организациях, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП и МТЦ; четырех фондах и программах — ПРООН, УВКБ, БАПОР и структура «ООН-женщины»; четырех специализированных учреждений — ИКАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВМО; а также в ВПП и ЮНЭЙДС. Однако в ФАО и ВОЗ, являющихся соответственно головными организациями или соучредителями ВПП и ЮНЭЙДС, нет специальных процедур для оспаривания оценки результатов работы.

254. **Главный отличительный фактор — состав.** Основным отличительным фактором органов или комиссий проверки коллегами, используемых для процедур оспаривания оценки результатов работы, является их состав, в частности то, кто выбирает членов комиссии для рассмотрения конкретного дела и должны ли они соответствовать каким-либо особым условиям, чтобы выступать в этом качестве. Состав большинства комиссий по проверке коллегами, создаваемых в рамках процедуры оспаривания оценки результатов работы, формируется из списков представителей, назначенных персоналом и руководством в равном количестве, председатели же обычно назначаются административным руководителем.

255. **Разнообразие правил о составе комиссий, создаваемых по конкретным делам в рамках процедуры оспаривания оценки результатов работы.** В некоторых организациях заинтересованный сотрудник вправе определять состав комиссии по конкретному делу, выбирая ее членов из списков, предоставленных для этой цели (например, в Секретариате Организация Объединенных Наций); в других случаях состав комиссии определяют кадровые службы (например, в структуре «ООН-женщины» и ПРООН); кроме того, есть организации, где по одной кандидатуре выдвигают сотрудник, требующий проведения процедуры оспаривания, и первое аттестующее должностное лицо, чья оценка оспаривается (например, ИКАО), при этом третий член комиссии выбирается согласно самым разным правилам. В большинстве организаций требуется, чтобы члены комиссии были по занимаемой должности одного уровня с первым аттестующим должностным лицом, чья оценка оспаривается, или выше, и не работали в том же департаменте или коллективе, что и

одна из сторон в процессе оспаривания. Однако эти условия прямо не предусмотрены в рамочных нормативных документах всех организаций.

256. Модель привлечения внешних специалистов в Детском фонде Организации Объединенных Наций. В 2016 году ЮНИСЕФ перешел на другую модель и решил привлекать для проведения процедуры оспаривания оценки результатов работы внешних специалистов. Для этой цели было решено отбирать пенсионеров с опытом работы в области управления людскими ресурсами и урегулирования конфликтов, а точнее бывших должностных лиц, работавших на уровне директора в одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, помимо ЮНИСЕФ, с тем чтобы обеспечить дополнительные гарантии независимости и компетентности комиссии по проведению проверки. Во время подготовки настоящего обзора эта модель внедрялась в ЮНОПС.

257. Основная часть споров, связанных с результатами работы, в большей степени поддается неформальному урегулированию. По мнению многих заинтересованных сторон, с которыми проводились беседы в ходе данного обзора, споры по поводу оценки результатов работы редко касаются вопросов существа или процедуры, которые можно успешно разрешить с помощью формальных средств. Скорее, полагают, что они чаще являются симптомом проблем межличностного и межкультурного общения, которые легче решать в неформальном порядке и с постоянным оказанием поддержки и руководителям, и сотрудникам на протяжении всего аттестационного цикла. Хотя, по мнению Инспекторов, в спорах по поводу результатов работы упор следует делать на вмешательство на ранних этапах и неформальное урегулирование, игнорировать возможность официального оспаривания не следует.

258. Неформальный механизм или отсутствие таких механизмов в четырех организациях. В группе четырех участвующих организаций ОИГ (ФАО, ИМО, ЮНВТО и ВПС), где в случае споров по поводу оценки результатов работы не предусматривается возможность официального обращения за помощью, ФАО, ИМО и ЮНВТО полагаются исключительно на неформальный диалог, посредничество или вмешательство вышестоящего руководства. В ФАО и ЮНВТО «существенный вопрос работоспособности» (т. е. «результатов работы» в несколько устаревшей терминологии, используемой в учредительных документах большинства организаций, включая Устав Организации Объединенных Наций⁸¹) даже прямо исключен из сферы компетенции соответствующих органов стандартной процедуры обжалования⁸².

259. Пробел в регулировании, который целесообразно устранить. В ФАО и ЮНВТО процедура обжалования не только ограничивается рассмотрением вопроса о том, «мотивировалось» ли административное решение о неудовлетворительных результатах работы предрассудками или другими посторонними факторами (ФАО) или было ли оно «связано с ними» (ЮНВТО). Более того, действующие правила исключают возможность официального, независимого обращения за помощью по существу потенциально ошибочной или необоснованной негативной оценки работы. В ИМО и ВПС нет четких нормативных положений, касающихся разрешения споров по поводу результатов работы. **Инспекторы, полагая, что полное отсутствие какого-либо официального механизма, позволяющего оспорить оценку результатов работы по существу, представляет собой правовую лакуну, предлагают создать такой механизм.**

260. Оспаривание оценки результатов работы в рамках стандартной процедуры. В большинстве организаций, где используется стандартная процедура обжалования отрицательных оценок результатов работы, жалобы не принимаются к производству на том основании, что оценка результатов работы не является административным решением, которое может быть обжаловано. Считается, что служебная аттестация сама по себе не влияет на договорные отношения между

⁸¹ П. 3 ст. 101 Устава Организации Объединенных Наций.

⁸² См., например, правило 303.1.12 Правил о персонале ФАО; и Положения и правила о персонале ЮНВТО, приложение 2, п. 5 b).

сотрудником и организацией и условия службы до тех пор, пока на ее основе не будет принято административное решение, влекущее прямые последствия (например, решение о прекращении службы сотрудника в связи с неудовлетворительными результатами работы). Таким образом, официальная жалоба по поводу отчета об оценке результатов работы (а не решения, принятого на его основе) в большинстве систем будет считаться преждевременной и, следовательно, не подлежащей принятию к производству.

261. Передовой опыт: процессуальная экономия в Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу и Всемирной организации интеллектуальной собственности. В ЮНЭЙДС и ВОИС для разрешения споров по поводу результатов работы используется стандартный механизм обжалования. В этих организациях процедура оспаривания оценки результатов работы заменяет первый процедурный этап стандартного процесса обжалования, а именно этап административной проверки. Следующим этапом стандартной процедуры обжалования является проверка коллегами. В ЮНЭЙДС оспаривание оценки результатов работы является отдельной процедурой, в котором участвует Глобальная группа по оспариванию, в состав которой входят только сотрудники ЮНЭЙДС. В случае обжалования решения Группы по оспариванию начинается следующий этап стандартной процедуры обжалования, а именно этап рассмотрения жалобы Глобальным апелляционным советом ВОЗ. Процедуру оспаривания оценки результатов работы в ВОИС отличает то, что она не требует ответа от руководителя сотрудника или проводящего проверку сотрудника до принятия решения по заявлению сотрудника, оспаривающего полученную оценку. В обеих организациях сохраняется возможность прямого оспаривания самого отчета с оценкой результатов работы, а не только административного решения, без увеличения количества этапов процедуры или проверяющих инстанций. Инспекторы считают эту схему полезной практикой.

262. Полуофициальная процедура урегулирования. В ВПП введена тщательно проработанная полуофициальная процедура урегулирования с участием Группы по проведению проверки, при этом связь осуществляется через подразделения «по работе с персоналом», созданные в Отделе людских ресурсов. Проверка, которая считается неофициальной процедурой, все же увязана с многочисленными процедурными требованиями, включая строгие временные рамки, обмен письменными заявлениями и другие формальности. В то же время данная процедура является совершенно необязательной и немедленно прерывается и заменяется, если параллельно подается стандартная официальная жалоба. Процедура оспаривания оценки результатов работы в ВПП не заменяет ни одного из этапов стандартной процедуры обжалования. Соответственно, после завершения процедуры оспаривания оценки результатов работы ее итоги можно оспорить в рамках стандартного механизма обжалования, включая административную проверку с последующей проверкой со стороны коллег.

263. В МАГАТЭ и ПРООН процедура оспаривания оценки результатов работы требует участия старших должностных лиц либо в качестве предварительного этапа, либо в варианте, когда бремя урегулирования вопроса полностью ложится на старшее руководство. В МАГАТЭ все дела по оспариванию оценки результатов работы ведутся под непосредственным руководством заместителя Генерального директора, и в ходе процедуры сотрудники могут обращаться за консультациями в Департамент людских ресурсов и/или к представителям персонала. В ПРООН в соответствии с недавно введенной системой ходатайство с оспариванием оценки результатов работы в обязательном порядке должно представляться в созданную в страновом отделении группу по обзору управления кадровым потенциалом, в состав которой входят местные руководители старшего звена, и лишь затем может быть передано для рассмотрения централизованной группой по вопросам оспаривания оценки результатов работы в штаб-квартире.

264. В случае систем, действующих в МАГАТЭ и ПРООН, Инспекторы считают, что участие старших должностных лиц в спорах по поводу оценки результатов работы является для сотрудников серьезным сдерживающим фактором, заставляющим задуматься о том, следует ли начинать эту процедуру. Кроме того, не стоит недооценивать затраты времени (и средств) при участии руководителей старшего

звена в таких процедурах. В качестве доводов в пользу таких схем упоминалась, в частности, возможность урегулировать конфликт в зародыше на местном уровне, избежать эскалации и повысить ответственность руководителей за оценку результатов работы, а также сэкономить время на обработку материалов. Инспекторы не уверены в том, что участие в данной процедуре проверяющих старшего звена имеет положительный эффект.

265. Попытка неформального урегулирования до начала официальной процедуры оспаривания оценки результатов работы представляется целесообразной. По мнению Инспекторов, неформальная проверка первым аттестующим должностным лицом несоответствий в служебной аттестации или аналогичные попытки неформального урегулирования при содействии или вмешательстве третьей стороны или без такового являются разумным средством правовой защиты, позволяющим организации повторно проанализировать результаты аттестации без необходимости эскалации вопроса. Так уже делается, например, в МАГАТЭ, ЮНЭЙДС, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, где для начала официальной процедуры оспаривания необходимо продемонстрировать, что предпринимались шаги для неофициального урегулирования вопроса. **Инспекторы предлагают повсеместно внедрить этот подход в качестве одного из методов предупреждения перерастания таких споров в официальное разбирательство. Они также предлагают разрешить переход к этапу официального обжалования после одной неудачной попытки неофициального урегулирования, поскольку любые обязательные дополнительные шаги будут чрезмерным бременем и ненужным препятствием для правосудия.**

С. Решения о реклассификации должностей

266. В Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и управлениях и в других структурах в процессе реклассификации должностей участвует Комитет по обжалованию классификации должностей, а окончательное решение принимает помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами. Это решение может быть обжаловано непосредственно в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций, поэтому в случае решений, связанных с реклассификацией должностей, стандартный этап управленческой оценки не требуется. Инспекторы сочли это целесообразным, поскольку добавление данного этапа в процедуру привело бы к задержкам при низкой вероятности отмены административного решения в ходе второй внутренней оценки. В фондах и программах Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР и структуре «ООН-женщины», за исключением ВПП) нет специальных механизмов обращения за помощью по вопросам реклассификации должностей.

267. В специализированных учреждениях сотрудники ФАО, а также ВПП, ЮНЕСКО, ЮНВТО, ВПС и ВОИС, желающие оспорить реклассификацию должностей, должны полностью придерживаться всей стандартной процедуры обжалования. Правила, предусматривающие специальные механизмы обращения за помощью по вопросам реклассификации должностей, имеются в ЮНИДО, ВОЗ и ВМО. В ЮНИДО действие такой процедуры приостановлено в 2014 году, а в ВМО этот механизм так и не был введен в действие. На момент проведения настоящего обзора в ИМО проходила передача функции реклассификации должностей сервисному центру One HR⁸³. Классификационный комитет, занимавшийся процедурами реклассификации должностей, должен был функционировать до конца 2022 года.

⁸³ Сервисный центр One HR — сеть, созданная организациями системы Организация Объединенных Наций в целях экономически эффективного привлечения и удержания талантливых специалистов с учетом сопутствующих рисков в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

D. Медицинские заключения

268. Совместно назначаемый квалифицированный опытный «медицинский арбитр» обычно участвует в процедуре вынесения медицинских заключений, принимая решения о компенсации в связи с болезнью, получением травмы или смертью при исполнении служебных обязанностей, об увольнении по состоянию здоровья, выплате пособий по инвалидности и т. д.

269. Секретариат Организации Объединенных Наций учредил Консультативный совет по вопросам компенсации для предоставления консультаций по решениям, касающимся таких требований. Управление деятельностью Совета осуществляется в централизованном порядке в Нью-Йорке, и возможность обращения к нему имеют сотрудники ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП и МТЦ, а также ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структуры «ООН-женщины» и МСЭ. Отделу медицинского обслуживания делегированы полномочия по принятию решений о выплате небольших сумм компенсации без рассмотрения Консультативным советом. Инспекторы считают это полезным начинанием, ускоряющим процедуру и тем самым повышающим уровень эффективности. Просьбы о пересмотре требований о компенсации передаются секретарем Консультативного совета Директору медицинской службы, и сотрудники имеют право привлекать к процедуре пересмотра независимого врача. В порядке эксперимента аналогичная система апробируется в МАГАТЭ.

270. Среди участвующих организаций ОИГ специальных органов для рассмотрения требований о компенсации нет только в ЮНВТО, ВПС и ВОИС. В ВОИС сотрудники могут оспаривать медицинские заключения с рассмотрением вопроса либо одним врачом, либо медицинской комиссией. Организация считает отсутствие постоянного органа преимуществом, поскольку в зависимости от характера медицинского спора могут привлекаться практикующие врачи с особым опытом. Напротив, в ИКАО, МОТ и ЮНЕСКО не предусмотрены специальные процедуры для оспаривания требований о компенсации. В таких случаях обжалование проходит по стандартной процедуре, включающей административную и проводимую коллегами проверки.

271. В ФАО, ВПП и ВОЗ жалобы в случае несогласия с медицинским обоснованием решения должны подаваться на рассмотрение соответствующих Консультативных комитетов по требованиям о выплате компенсации, что обуславливает необходимость получения заключения медицинской комиссии в отношении медицинских аспектов вопроса. В ФАО, ВПП и ВОЗ в случае обжалования решений, принятых административными руководителями этих организаций на основании рекомендаций соответствующих консультативных комитетов, сотрудники должны проходить всю стандартную процедуру обжалования. В отличие от этого, в ЮНИДО сотрудники могут обжаловать решения, принятые административным руководителем на основании рекомендаций Консультативного комитета, непосредственно в Административном трибунале МОТ, утверждая, что дальнейшее рассмотрение в рамках стандартной процедуры обжалования не имеет особого значения для медицинского спора.

E. Дисциплинарные меры

272. **Что такое дисциплинарная мера?** Дисциплинарная мера — это санкция, налагаемая административным руководителем организации или должностным лицом, которому делегированы такие полномочия, на сотрудника, уличенного в проступке, обычно по результатам расследования.

273. **Большинство организаций обходятся без первого процедурного этапа процедуры внутреннего обжалования.** В Секретариате Организации Объединенных Наций, его департаментах и управлениях и других структурах, а также в фондах и программах и одном специализированном учреждении (ВМО), которые придерживаются двухуровневой системы правосудия Организации Объединенных Наций, жалобы, касающиеся дисциплинарных вопросов, прямо исключаются из сферы

действия положения, предусматривающего проведение управленческой оценки. Поэтому решения, предусматривающие применение дисциплинарных мер, могут быть обжалованы непосредственно в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций, минуя внутреннюю процедуру обжалования. Аналогичное сокращение процедуры происходит и в ряде других организаций, в основном в специализированных учреждениях (МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНИДО, ВОЗ, ЮНЭЙДС и ВОИС), где пропускается этап административной проверки (и, в случае ИМО, управленческой оценки) или вся процедура внутреннего обжалования (МАГАТЭ и МОТ). Соответственно, более двух третей охваченных обзором организаций обходятся без первого процедурного этапа внутреннего обжалования, когда оспариваются административные решения о дисциплинарных мерах, что значительно сокращает продолжительность процедуры и число внутренних процедурных этапов, лишь только после которых сотрудники могут прибегнуть к процедуре рассмотрения в порядке судебного надзора.

274. В некоторых организациях все же нужно проходить всю стандартную процедуру обжалования. В семи участвующих организациях ОИГ, а именно в ФАО, ВПП, ИКАО, ЮНЕСКО, БАПОР, ЮНВТО и ВПС, при обжаловании дисциплинарных санкций действует вся стандартная процедура обжалования без каких-либо корректировок. Чтобы оспорить дисциплинарную меру, сотрудники должны сначала подать административному руководителю организации ходатайство об административной проверке принятой меры и только потом могут получить возможность перейти к следующему этапу обжалования, который обычно предполагает внутреннюю проводимую коллегами проверку, а затем рассмотрение дела в порядке судебного надзора (за исключением БАПОР, где такое рассмотрение Трибуналом по спорам БАПОР следует за проверкой обоснованности решения).

275. Полезность административной проверки при обжаловании дисциплинарных мер. Инспекторы считают, что административная проверка, проводимая тем же органом, который наложил дисциплинарное взыскание, вряд ли даст иной результат или расширит круг возможностей для неформального урегулирования. В отличие от обжалования обычных административных решений, принимаемых руководителями, административный руководитель или должностное лицо, которому делегированы полномочия применять дисциплинарные меры, принимает решение после проведения — зачастую длительного — расследования, по итогам которого, как правило, также запрашивается мнение юрисконсульта организации. Таким образом, любое решение о принятии дисциплинарных мер уже является результатом тщательно продуманной системы внутренних сдержек и противовесов. По мнению Инспекторов, применение на этапе обжалования еще одной внутренней меры контроля, например административной проверки, неоправданно затягивает процедуру обжалования, не давая существенных результатов. **Инспекторы призывают организации, которые продолжают использовать процедуру административной проверки или аналогичный механизм обжалования дисциплинарных мер, еще раз проанализировать действующую процедуру с целью оптимизации процесса обжалования и рассмотреть возможность предоставления сотрудникам возможности на добровольной основе пропускать этап такого рассмотрения в интересах соблюдения принципа процессуальной экономии и их права на эффективное средство правовой защиты.**

276. Особая роль органов проверки коллегами в дисциплинарных вопросах. Особенностью дисциплинарной процедуры всего лишь в нескольких организациях системы Организации Объединенных Наций является получение консультативного заключения органов проверки коллегами до принятия решения о применении дисциплинарных мер, что представляет собой дополнительный этап дисциплинарной процедуры. Эту функцию выполняет либо специальный дисциплинарный комитет или комиссия, созданные для этой цели (например, в МАГАТЭ, ИМО, МСЭ, ЮНИДО,

ВПС и ВОЗ⁸⁴), либо орган проверки коллегами, выступающий в качестве специального консультативного органа по дисциплинарным вопросам, выходящим за рамки его функций, связанных с процедурой обжалования (например, в МОТ и ЮНВТО).

277. **Двойная проверка коллегами.** Административные руководители этих восьми организаций, прежде чем принять решение о применении дисциплинарной меры в отношении сотрудника, должны сначала запросить консультативное заключение органа проверки коллегами по поводу планируемой санкции. В случае обжалования принятой дисциплинарной меры (которая может отличаться от рекомендации органа проверки коллегами) тому же или иному органу проверки коллегами может быть поручено рассмотреть данный вопрос в рамках стандартной процедуры внутреннего обжалования, где это применимо. Таким образом, такие вопросы становятся предметом двойной проверки коллегами.

278. В ЮНИДО специальному объединенному дисциплинарному комитету поручено проводить предварительный анализ любого предлагаемого дисциплинарного взыскания, за исключением увольнения в дисциплинарном порядке, и выносить рекомендацию административному руководителю. Вместе с тем эта процедура не исключает рассмотрения Объединенным апелляционным советом заявления об обжаловании решения о применении дисциплинарной меры в рамках стандартного механизма внутреннего обжалования, в то время как проведения административной проверки не требуется.

279. В ЮНВТО Объединенный апелляционный комитет также высказывает консультативное мнение по предложенным санкциям и может проводить проверку примененной дисциплинарной меры в случае ее обжалования. Кроме того, в случае оспаривания дисциплинарного решения необходимо проведение административной проверки («протест»). ЮНВТО — единственная организация, в которой один и тот же орган, а именно Объединенный апелляционный комитет, дважды занимается одним и тем же вопросом.

280. В МСЭ до наложения санкции Объединенный консультативный комитет, действующий в качестве дисциплинарного комитета, рассматривает вопрос и выносит рекомендацию Генеральному секретарю, который принимает окончательное решение. Для обжалования этого решения проведения административной проверки не требуется, поскольку дисциплинарные решения могут быть напрямую обжалованы в Апелляционном совете МСЭ.

281. В ИМО Объединенный дисциплинарный комитет рассматривает вопрос и консультирует административного руководителя по поводу предлагаемой санкции до принятия решения о применении такой меры. В случае обжалования необходим обязательный неформальный диалог, управленческая же оценка не требуется. Однако подаваемая жалоба все же должна пройти процедуру проверки коллегами в Апелляционном совете персонала.

282. Перейдя от юрисдикции Административного трибунала МОТ к юрисдикции Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ВПС внес изменения в свой стандартный механизм обжалования, сохранив при этом свой Дисциплинарный комитет для консультирования административного руководителя по вопросам предлагаемых дисциплинарных санкций. С мая 2021 года процедура обжалования в ВПС включает как административную проверку, так и проводимую коллегами проверку Апелляционным комитетом. В случае увольнений в дисциплинарном порядке, по которым Дисциплинарному комитету обычно не нужно давать заключение до применения таких мер, сотрудники, обжалующие решение об увольнении в дисциплинарном порядке, могут потребовать проведения Дисциплинарным комитетом проверки обоснованности этих мер задним числом.

⁸⁴ В ВОЗ такие проводимые коллегами проверки проводятся только в случаях преследования, дискриминации и злоупотребления полномочиями в соответствии с политикой ВОЗ в отношении неправомерного поведения.

283. В ВОЗ требуется проведение проверки коллегами для подготовки консультативного заключения в отношении предложенной дисциплинарной санкции до ее применения. В ВОЗ предусмотрен специальный орган проверки коллегами (Глобальный консультативный комитет по злоупотреблениям), который рассматривает отчеты о расследованиях до принятия решения о возбуждении или отказе в возбуждении в соответствии с политикой ВОЗ в отношении неправомерного поведения дисциплинарного производства по делам о преследовании, дискриминации и злоупотреблении полномочиями. При обжаловании дисциплинарной меры проведения административной проверки не требуется, поскольку решение может быть обжаловано непосредственно в Глобальном апелляционном совете ВОЗ. То же самое относится и к ЮНЭЙДС.

284. В МАГАТЭ по общему правилу до принятия решения о применении дисциплинарных мер запрашивается консультативное заключение Объединенного дисциплинарного комитета. В этом случае, если заинтересованный сотрудник обжалует примененную санкцию, процедуры административной и проводимой коллегами проверок игнорируются, и дело может быть передано непосредственно во внешнюю судебную инстанцию. МОТ придерживается столь же экономного подхода к обжалованию дисциплинарных мер, позволяя сотрудникам подавать жалобы непосредственно в Административный трибунал МОТ, минуя этап административной проверки, если предложение о применении данной санкции уже передавалось в Объединенный консультативный апелляционный совет для рассмотрения и получения консультативного заключения до применения этой меры.

285. В конечном счете, только в МАГАТЭ и МОТ имеются стандартные механизмы, позволяющие избежать при рассмотрении дисциплинарных вопросов участия их органов проверки коллегами более чем на одном этапе и, таким образом, не позволяющие им дважды рассматривать один и тот же вопрос, что может послужить примером передовой практики, которая заслуживает распространения. В сочетании с отменой административной проверки при обжаловании дисциплинарных мер процедура значительно сокращается без полного отказа от проверки коллегами в дисциплинарных вопросах.

286. Передовая практика: исключение дублирования проверки коллегами в дисциплинарных вопросах. Инспекторы считают, что неоднократное привлечение органов проверки коллегами в рамках рассмотрения дисциплинарных вопросов имеет ограниченную полезность и неоправданно затягивает процедуру обжалования. Поэтому было бы разумным шагом и полезной практикой устранить дублирующие процедурные этапы, способствуя более оперативному прохождению процедуры обжалования. **Инспекторы предлагают организациям, где в дисциплинарных вопросах сохраняется процедура проверки коллегами, либо по-прежнему предусматривать участие органа проверки коллегами на этапе до принятия дисциплинарной меры, либо сохранить ее как элемент своего стандартного внутреннего механизма обжалования в случае обжалования упомянутой меры, но не использовать оба варианта, чтобы избежать дублирования и свести к минимуму задержки в процессе обжалования.**

287. Зачем сохранять проводимую коллегами проверку в дисциплинарных вопросах? Большинство организаций, где сохраняется процедура проверки коллегами в дисциплинарных вопросах, сообщили, что делают это при твердой поддержке своих сотрудников, которые ценят элемент участия и, по всей вероятности, будут противиться предложениям об изменении порядка обращения за помощью. В числе аргументов в пользу сохранения проверки коллегами в дисциплинарных вопросах называют более высокий, как утверждается, уровень уверенности сотрудников в объективности, прозрачности и соразмерности санкций благодаря участию в этой процедуре коллег, которые лучше всех «знают свое дело»; идею «держат администрацию под контролем» благодаря участию персонала; и ее воспитательное значение, в частности для сотрудников, которые знакомятся с дисциплинарной процедурой, участвуя в оценке поведения своих коллег. Считается, что участие в дисциплинарной процедуре оказывает сдерживающее воздействие на потенциальных

нарушителей, а также способствует большему ощущению подотчетности организации и коллективной ответственности за достигнутые результаты.

288. **Опасения по поводу проверки коллегами в дисциплинарных вопросах.** Основные опасения по поводу участия персонала в дисциплинарной процедуре связаны с недостаточными гарантиями конфиденциальности, потенциальной предвзятостью и конфликтом интересов среди коллег и отсутствием специальной профессиональной квалификации для обработки и оценки доказательств, а также для подготовки юридически обоснованных выводов. Предпочитает ли организация сохранять элемент проверки коллегами в дисциплинарных вопросах — это в конечном счете вопрос ее выбора, который делается на основе анализа плюсов и минусов, связанных с данным конкретным вопросом.

Г. Претензии, связанные с пенсионным обеспечением

289. Все участвующие организации ОИГ, за исключением ВПС, являются членами Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН). Согласно правилам Фонда, каждая организация-член должна иметь свой собственный комитет по пенсиям персонала в качестве первой инстанции для рассмотрения административных жалоб по вопросам, связанным с пенсионным обеспечением. В ФАО и ВПП имеется совместный комитет по пенсиям персонала, а Комитет по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций обслуживает Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления и другие структуры, фонды и программы Организации Объединенных Наций и ЮНЭЙДС.

290. К компетенции Пенсионного фонда относятся три стандартных варианта обжалования: первый — только в отношении пособий по инвалидности, второй — по остальным вопросам, касающимся работающих сотрудников, и третий — для пенсионеров и их бенефициаров. Для работающих сотрудников предусмотрена хорошо продуманная трехэтапная процедура: секретари комитетов по пенсиям персонала в соответствующих организациях-членах принимают решения о праве на получение пособий работающими сотрудниками (функции секретаря Комитета по пенсиям персонала Организации Объединенных Наций выполняет Главный административный сотрудник по пенсионному обслуживанию); решения, принятые секретарями комитетов по пенсиям персонала, могут быть обжалованы сначала в соответствующем комитете по пенсиям персонала⁸⁵, затем в Постоянном комитете Фонда и, наконец, в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

291. По вопросам, касающимся только пособий по инвалидности, соответствующий комитет по пенсиям персонала принимает решение о назначении пособий, которое, если оно будет оспорено, может быть передано на рассмотрение того же комитета и затем обжаловано в Постоянном комитете Фонда и в конечном счете в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций. Административное правило Н.1(а) предусматривает, что неединогласные решения комитета по пенсиям персонала о назначении пособий по инвалидности передаются на рассмотрение в Постоянный комитет. Решения, принятые Постоянным комитетом, могут быть обжалованы непосредственно в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций в качестве единственной и окончательной судебной инстанции.

292. Жалобы, касающиеся прав на получение пособия пенсионеров и их бенефициаров, проходят двухэтапную процедуру. Поскольку пенсионеры и их бенефициары не являются действующими участниками организации-члена, они не находятся в ведении комитета по пенсиям персонала; соответственно, решения об их правах на получение пособия принимает Главный административный сотрудник по пенсионному обслуживанию. Эти решения могут быть обжалованы непосредственно

⁸⁵ Секретари комитетов по пенсиям персонала только устанавливают наличие права на получение пособия, но не являются членами комитета с правом голоса и, следовательно, не участвуют в принятии решений по жалобам.

в Постоянном комитете и далее в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

293. В ВПС имеется собственный пенсионный фонд — Страховой фонд ВПС, деятельность которого контролируется Федеральным управлением социального страхования Швейцарии. Участники Страхового фонда вправе требовать от правления Фонда пересмотра принятых решений, которые могут быть обжалованы в Апелляционном трибунале Организации Объединенных Наций.

Г. Решения о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании

294. Во всех охваченных обзором участвующих организациях ОИГ проводится политика защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, предусматривающая положения об их защите от преследования. Большинство этих мер были приняты в 2017 году или позднее, когда в проводимую политику были внесены изменения в свете новых событий и с целью выполнения рекомендаций, изложенных в докладе ОИГ об обзоре политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций⁸⁶. Политика, утвержденная ранее, действует только в двух организациях: ЮНИДО (2010 год) и ЮНВТО (2013 год).

295. Инспекторы вновь подтверждают, что политика защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, распространяется на сотрудников, сообщающих о несоблюдении одним или несколькими сотрудниками своих обязанностей, например о предполагаемом проступке или нарушении, которые явно нанесут ущерб соответствующей организации системы Организации Объединенных Наций, и предоставляющих информацию или доказательства в подкрепление обоснованного предположения о совершении проступка, или добросовестно сотрудничающих в ходе проведения должным образом санкционированных ревизий и расследований. Эта деятельность считается «деятельностью, подлежащей защите».

296. Лица, считающие, что в их отношении принимаются какие-либо прямо или косвенно неблагоприятные меры из-за того, что они занимались подлежащей защите деятельностью, могут обратиться за защитой от преследований в подразделение по вопросам этики своей организации-работодателя. Подразделение по вопросам этики рассматривает жалобы на преследование и устанавливает, является ли жалоба достаточно обоснованной для проведения расследования, и выносит рекомендацию о том, следует ли предоставить защиту заявителю (решение об обнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании) или нет (случай необнаружения достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании).

297. Инспекторы изучили вопрос о том, может ли заявитель потребовать дальнейшего рассмотрения вопроса, если подразделение по вопросам этики определит, что заявителем не приведены достаточно серьезные доказательства преследования, и считаются ли эти определения административными решениями. Ими установлено, что в фондах и программах Организации Объединенных Наций, включая ВПП, заявитель может обратиться с просьбой о дополнительном рассмотрении решения к председателю Коллегии Организации Объединенных Наций по вопросам этики, который является директором Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики. Заявитель, работающий в департаментах и управлениях Секретариата Организации Объединенных Наций, может направить ходатайство о дополнительном рассмотрении заместителю председателя⁸⁷ Коллегии по вопросам этики. Председатель или заместитель председателя Коллегии по вопросам этики проводит независимую проверку после консультаций с Коллегией и определяет, представил ли заявитель достаточно серьезные доказательства для возбуждения дела о преследовании или нет.

⁸⁶ JIU/REP/2018/4.

⁸⁷ Члены Коллегии выполняют функции заместителей председателя в порядке ротации.

298. Согласно политике вышеуказанных организаций, рекомендации бюро по вопросам этики и председателя или заместителя председателя Коллегии по вопросам этики, а также независимых внешних проверяющих сами по себе не являются административными решениями и не подлежат обжалованию в соответствии с положениями о внутреннем обжаловании, содержащимися в соответствующих правилах о персонале. Однако в большинстве случаев такая политика предусматривает, что действие или бездействие администрации организации в ответ на рекомендации, вынесенные бюро по вопросам этики, является административным решением, которое может быть оспорено в соответствии с применимыми правилами о персонале, если оно влечет прямые юридические последствия для условий, на которых был нанят заявитель, в сроки, указанные в этих правилах.

299. В случае специализированных учреждений ситуация менее однозначна. С одной стороны, в их распоряжении нет такого межучрежденческого органа, как Коллегия Организации Объединенных Наций по вопросам этики, для повторного рассмотрения, с другой же стороны, некоторые учреждения (ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ и ЮНЭЙДС) считают определения своих бюро по вопросам этики или второго проверяющего административными решениями, которые можно обжаловать через стандартные механизмы обжалования.

300. Большинство этих организаций предусматривают повторную проверку после вынесения первого определения их бюро по вопросам этики. Однако соответствующие организационные механизмы существенно различаются. ИКАО и ВОИС пользуются услугами Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам этики; ФАО и МОТ привлекают внешних вторых проверяющих; в ЮНВТО и ВПС пока нет таких официальных механизмов. В ФАО и ЮНИДО ходатайства о дополнительном рассмотрении определений, вынесенных соответствующими бюро по вопросам этики, должны направляться административным руководителям для принятия решения.

301. Из проведенного анализа следует, что в некоторых организациях сотрудники, сообщающие о нарушениях или проступках и сотрудничающие в ходе должным образом санкционированных ревизий или расследований, не имеют возможности обратиться с ходатайством о проведении независимой проверки решения о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании. Независимо от того, можно ли считать определения (рекомендации) бюро по вопросам этики административными решениями или нет, Инспекторы считают, что, когда в ходе первого рассмотрения не было установлено достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании, возможность проведения повторного рассмотрения необходима для защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, от преследований.

302. Как уже отмечалось в докладе ОИГ о проведенном ею обзоре политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций⁸⁸, существуют явные изъяны «в директивах и практике защиты персонала от преследования и/или в компетенции ответственных за их осуществление должностных лиц». Кроме того, в докладе указывалось на «необходимость создания теми участвующими организациями (главным образом это касается специализированных учреждений), в директивах которых это до сих пор не предусмотрено, механизма обжалования решений об отсутствии первичных признаков преследования, чтобы таким образом обеспечить дополнительный элемент сдержек и противовесов для бюро по этике».

303. Инспекторы считают, что политика защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, должна содержать четкие указания на то, как и к кому обращаться с ходатайством о повторном рассмотрении дела в случае необнаружения достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании. Чтобы избежать неправомерного влияния и конфликта интересов, такие ходатайства следует направлять через бюро по вопросам этики, а не на имя административных руководителей организаций. Кроме того, для обеспечения согласованности и равного

⁸⁸ JIU/REP/2018/4, п. 192.

отношения к сотрудникам, сигнализирующим о нарушениях, в рамках всей системы повторные проверки должны проводиться бюро по вопросам этики других организаций системы Организации Объединенных Наций.

304. Инспекторы особо отмечают необходимость выполнения официальной рекомендации 2, содержащейся в докладе ОИГ о проведенном ею обзоре политики и практики в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях, в организациях системы Организации Объединенных Наций⁸⁹, и предлагают организациям, которые еще не сделали этого, как можно скорее пересмотреть свою политику соответствующим образом. Они также предлагают соответствующим организациям заключить соглашения с бюро по вопросам этики других организаций системы Организации Объединенных Наций о предоставлении услуг по повторному проведению рассмотрения в тех случаях, когда достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании обнаружено не было.

⁸⁹ JIU/REP/2018/4.

V. Потенциал и эффективность работы

305. Для целей настоящей главы под «потенциалом» понимаются трудовые ресурсы, имеющиеся для поддержки официальных внутренних механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе в охваченных обзором организациях, включая стандартные процедуры обжалования и специальные процедуры обращения за помощью, где это применимо. «Эффективность работы», связанная с производительностью, измеряется количеством дел, рассмотренных в рамках всех процедур и этапов внутреннего обжалования за четырехлетний период с 2018 по 2021 год.

306. Анализ проводился на основе представленной организациями информации за указанный период о предполагаемом количестве полученных, рассмотренных и нерассмотренных дел, а также о количестве сотрудников, работающих в связанных с рассмотрением жалоб подразделениях на условиях полной или частичной занятости, в разбивке по категориям и классам должностей. Полученная информация носила в основном приблизительный характер, что объясняется главным образом двумя факторами: а) отсутствием данных о накопленном количестве нерассмотренных дел, достигнутом уровне производительности и времени, затраченном на выполнение данных функций сотрудниками соответствующих подразделений; и б) отсутствием ранее подготовленной общей терминологической и методологической базы для изучения внутренних механизмов обжалования в рамках всей системы.

307. Соответственно, точность информации, полученной от разных организаций, неодинакова, поскольку некоторые из них предоставили более полные и подробные данные, чем другие⁹⁰. Такой недостаточный уровень точности следует учитывать при интерпретации результатов настоящего анализа, который лишь частично описывает реальную ситуацию. Тем не менее полученные результаты обеспечивают концептуальную основу для обеспечения прозрачности и сопоставимости аспектов использования потенциала в рамках официальных внутренних механизмов обжалования и их результатов в разных организациях.

A. Потенциал

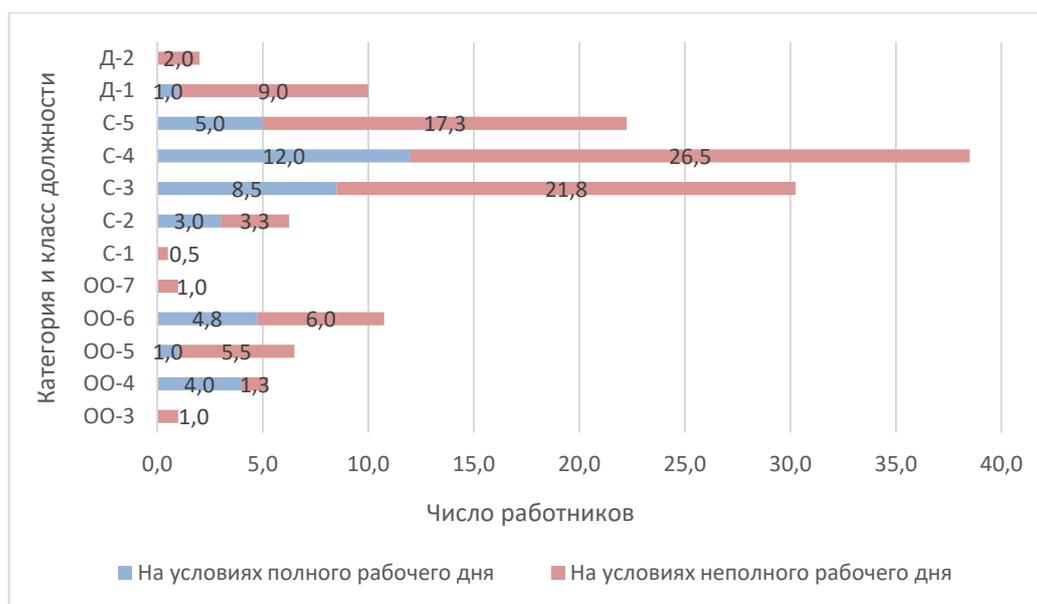
308. Согласно информации, предоставленной 22 участвующими организациями, сотрудники, занимающиеся вопросами внутреннего обжалования, как правило, выполняют соответствующие функции на условиях неполного рабочего дня (95 из 134 сотрудников, т. е. 70,9 процента) и относятся ко всем категориям и классам, от ОО-3 до Д-2, причем большинство составляют сотрудники на уровне С-4 (27 сотрудников, или 28,4 процента), затем следуют сотрудники на уровне С-3 (22 сотрудника, или 23,2 процента) и сотрудники на уровне С-5 (17 сотрудников,

⁹⁰ Например, данные могут отражать различия в том, что каждая организация считала важным при ответе на вопрос «Количество предусмотренных бюджетом штатных должностей в кадровых и юридических подразделениях, занимающихся жалобами» в вопроснике, направленном организациям. Ввиду наличия различных источников финансирования некоторые организации могли указать всех сотрудников, занимающихся жалобами, особенно в случаях преимущественного, а порой и исключительного, использования внебюджетных ресурсов, в то время как организации, в которых проводится различие между бюджетными ассигнованиями на регулярные и временные ресурсы, могли включить только информацию о должностях, финансируемых из регулярного бюджета, или об обеих категориях должностей. Вопрос «Ресурсы, выделяемые на работу по линии внутренних механизмов обжалования» неоднозначен в плане точного разграничения процедур, составляющих внутренние механизмы обжалования, а также в отношении того, учитываются ли в сметных объемах выделяемых ресурсов вспомогательные подразделения, консультативные функции и заключительный этап процедуры, нередко находящийся в ведении руководителей старшего звена, представляющих административных руководителей. В ФАО/ВПП и ВОЗ/ЮНЭЙДС жалобами сотрудников второй организации обычно занимаются соответствующие подразделения головной организации или организации-соучредителя, даже только на одном этапе обжалования, что также может влиять на оценки производительности в пользу той или иной организации.

или 17,9 процента). В организациях на постоянной основе такими связанными с процедурой внутреннего обжалования функциями занимаются 39 сотрудников, в основном на уровнях С-4 (12 сотрудников, или 30,8 процента) и С-3 (8,5 должностей, или 21,8 процента) (см. диаграмму VI). Из соответствующих расчетов исключены организации, предоставившие неполные данные или не предоставившие их вообще (а именно, МТЦ, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН и УНП), или сообщившие данные, отражающие значительный статистический выброс, включение которого может исказить общий результат (например, данные БАПОР)⁹¹.

Диаграмма VI

Общее число сотрудников, занятых неполный и полный рабочий день, которые занимаются внутренними механизмами обжалования, с разбивкой по категориям и классам должностей, по данным участвующих организаций*



* А именно, ВОЗ, ВОИС, ВМО, ВПП, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, структура «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА и ЮНЭЙДС.

Источник: подготовлено ОИГ.

309. В целях обобщения информации по различным группам персонала и обеспечения их сопоставимости по организациям и местам службы данные были приведены к единой единице измерения, а именно к эквиваленту полной штатной единицы⁹². Расчеты производились следующим образом: а) число сотрудников, привлекающихся на условиях неполного рабочего дня, выражалось в годовом исчислении как доля полной штатной единицы в соответствующих категориях/классах; б) расчетное число сотрудников различных категорий/классов в эквиваленте полной штатной единицы усреднялось путем применения индекса затрат

⁹¹ Согласно информации БАПОР, в период с 2020 по 2021 год в среднем 161 дело в год разрешалось сотрудником на уровне С-4, привлекавшемся на 0,6 ставки. Согласно определенному ниже индексу производительности это составит 268,28 урегулированных дел в год на одного усредненного штатного сотрудника уровня С-4 в БАПОР, что значительно превышает средний показатель в размере 17 урегулированных дел на одного штатного сотрудника уровня С-4 в охваченных обзором организациях.

⁹² Ввиду отсутствия комплексных данных о затратах или аналитического учета по рассмотренным службам в качестве косвенного показателя использовался показатель усредненных расходов на персонал. Было сделано допущение, что прочие прямые и накладные расходы такого подразделения распределяются в организациях равномерно, не оказывая поэтому существенного влияния на расчеты.

(см. диаграмму VII)⁹³, отражающего стоимость каждой должности в Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк⁹⁴, для каждой категории/класса в процентах от одной должности класса С-4, ступень 1.

Диаграмма VII

Индекс расходов на персонал в процентах от стоимости должности С-4, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк

Класс	Д-2	Д-1	С-5	С-4	С-3	С-2	С-1	ОО-7	ОО-6	ОО-5	ОО-4	ОО-3	ОО-2	ОО-1
Индекс стоимости (%)	129,31	122,44	111,50	100,00	86,87	72,67	72,67	46,26	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71	40,71

310. С учетом этих методологических соображений и оговорок в 22 охваченных обзором участвующих организациях имеется в эквивалентном пересчете 54 сотрудника уровня С-4, которые на постоянной основе выполняют функции, связанные с внутренним обжалованием, т. е. в среднем чуть менее 3 сотрудников на организацию (2,4). С учетом общей численности персонала охваченных обзором организаций в среднегодовом исчислении составлявшей 101 611 человек⁹⁵, в 2018–2019 годах в эквивалентном пересчете функции, связанные с внутренним обжалованием, выполняли 54 сотрудника уровня С-4, т. е. на 1000 сотрудников приходилось всего 0,5 штатной должности.

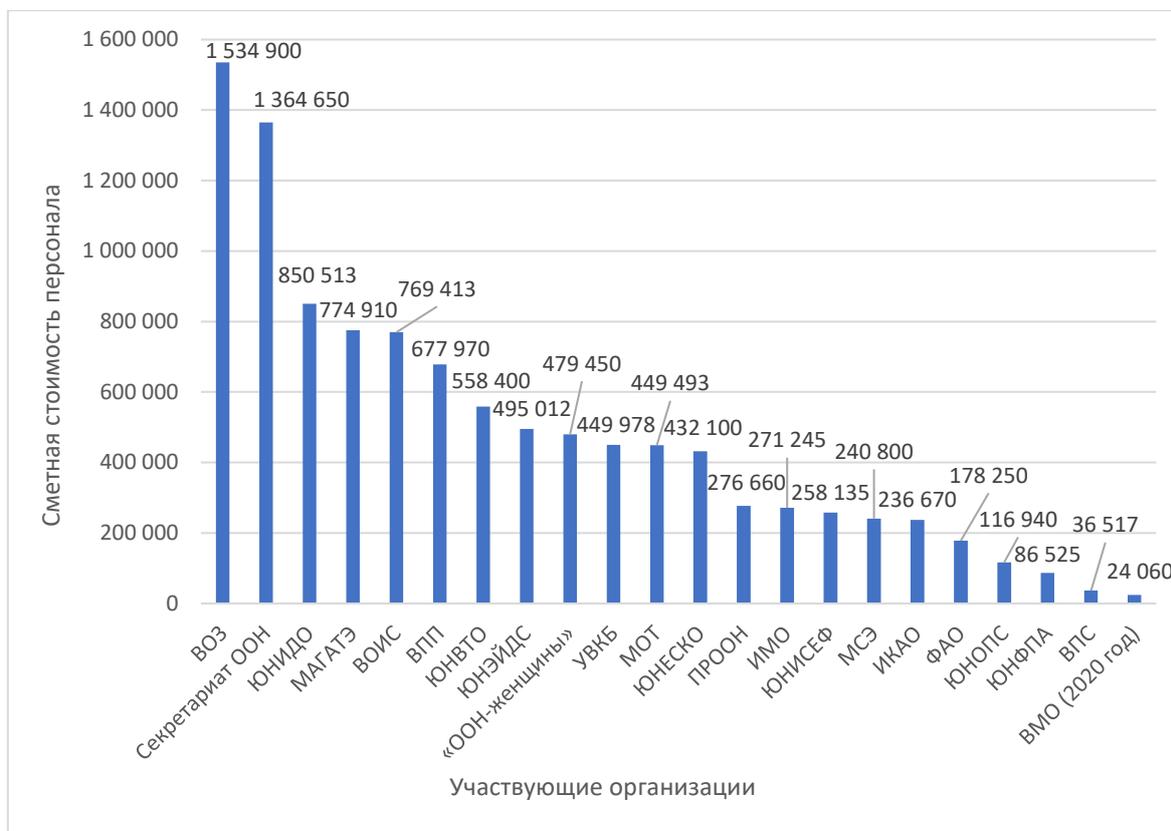
311. Если использовать стандартный размер расходов на одну должность С-4 в Нью-Йорке, то сметные расходы на персонал, обслуживающий внутренние механизмы обжалования, составят для 22 охваченных обзором участвующих организаций 10 611 000 долл. в год, т. е. в среднем почти 482 318 долларов на каждую из них (см. диаграмму VIII).

⁹³ Например, согласно этому индексу, одна должность С-3 составляет в эквиваленте 86,87 процента одной должности С-4, а одна должность С-1 — 72,67 процента одной должности С-4. Если в организации внутренними жалобами занимаются один сотрудник уровня С-4 из расчета 50 процентов рабочего времени, а также один сотрудник уровня С-3 и один сотрудник уровня С-1, занятые полный рабочий день, то, соответственно, у нее имеются $0,5 \text{ С-4} + 1 \text{ С-3} + 1 \text{ С-1} = 0,5 \text{ С-4} + 0,87 \text{ С-4} + 0,73 \text{ С-4} = 2,1$ сотрудника на уровне С-4.

⁹⁴ Для выравнивания различий по местам службы использовалась полная таблица расходов по персоналу для Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк. Эта таблица, предоставленная Канцелярией заместителя Генерального секретаря по стратегии, политике и контролю в области управления, обычно используется при составлении бюджетных смет Секретариата Организации Объединенных Наций.

⁹⁵ См. JIU/REP/2021/5, приложение XI, части I и II. Сюда не включены консультанты и другие внештатные сотрудники, поскольку к ним не применяются механизмы обжалования, рассматриваемые в настоящем обзоре.

Диаграмма VIII
Сметная стоимость персонала, выделенного для обслуживания внутренних механизмов обжалования, в усредненном выражении
 (в долл. США)



Источник: подготовлено ОИГ.

В. Производительность

312. Для сравнения общих результатов по организациям использовался показатель производительности, определяемый как количество дел, ежегодно разрешаемых в расчете на одного усредненного сотрудника класса С-4. Дела, рассматриваемые для целей данного показателя, включали все виды внутреннего обжалования — по стандартной и специальной процедурам — как в первой, так и, если применимо, во второй досудебной инстанции.

313. Упрощение, связанное с расчетом этого показателя, подразумевает, в частности, что в уравнение включаются все виды рассмотренных дел без различия, т. е. независимо от предмета, механизма или стадии процедуры, органа, ответственного за разрешение дела, признания дела подлежащим принятию к производству или нет и процессуальной, правовой, доказательственной или технической сложности каждого дела. Поэтому расчеты основаны на статистически приемлемом допущении, согласно которому уровень сложности равномерно распределяется по всем охваченным обзором организациям, т. е. вполне можно ожидать, что соотношение сложных и простых случаев одинаково по всем организациям.

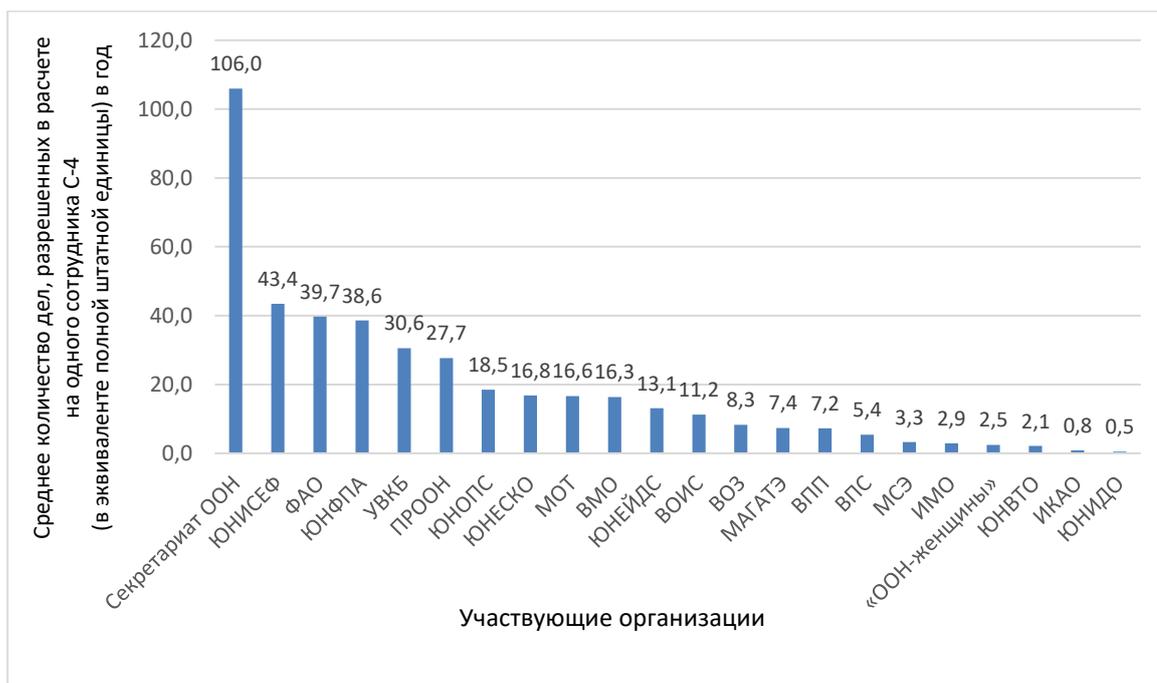
314. При таком допущении упомянутый показатель позволяет сравнить степень эффективности, достигнутой каждой организацией в рассмотрении дел в сроки, установленные соответствующими нормативными документами. Показатель не используется для оценки качества получаемых результатов, что выходит за рамки данного обзора, при этом такое качество также предполагается одинаковым для целей расчетов, включая любые другие обстоятельства, характерные для той или иной организации.

315. С учетом этих факторов, а также соответствующей информации, предоставленной организациями, ежегодно разрешалось в общей сложности 1263 дела, т. е. в рассматриваемый период в среднем чуть более 57 дел в расчете на одну организацию в год. Таким образом, показатель производительности организаций составил 23,5, другими словами, каждый обслуживающий такие механизмы сотрудник уровня С-4 (в эквиваленте полной штатной единицы) обрабатывал в среднем 23,5 дела в год (или 2,1 дела в месяц из расчета 11 месяцев работы в году). Таким образом, с учетом вышеупомянутой таблицы расходов на персонал, сметные расходы на персонал для каждого обработанного дела составят в среднем 8545 долларов⁹⁶.

316. Хотя расчетный показатель производительности по всем 22 охваченным обзором участвующим организациям составил 23,5 дела, разрешаемых в год в расчете на одного сотрудника С-4 (в эквиваленте полной штатной единицы), при более внимательном рассмотрении отдельных организаций выяснилось, что на основе представленных данных и методологии, разработанной для данной главы (см. диаграмму IX) в качестве наиболее «продуктивных» выделялись четыре организации, а именно Секретариат Организации Объединенных Наций (106 дел, т. е. почти в шесть раз больше среднего показателя), ЮНИСЕФ (43,4 дела), ФАО, включая ВПП на этапе проверки коллегами (39,7 дела), и ЮНФПА (38,6 дела).

Диаграмма IX

Оценка производительности труда сотрудников, выделенных для обслуживания внутренних механизмов обжалования, средние значения (2018–2021 годы)



Источник: подготовлено ОИГ.

С. Производство по делам

317. Чтобы оценить рабочую нагрузку стандартных механизмов обжалования и специальных механизмов обращения за помощью в организациях и получить более полное представление об их практике производства по делам, Инспекторы обратились к организациям с просьбой представить примерную статистику по делам на различных этапах соответствующих процедур обжалования. Если на предшествующем судебному разбирательству этапе предусматривалась одноступенчатая процедура, например проведение управленческой оценки (с последующими двумя рассмотрениями в порядке судебного надзора на уровне трибуналов), то статистические данные

⁹⁶ Расчет: (64 сотрудника С-4 x 196 500 долл.) ÷ 1263 дела = 8545 долл. в расчете на одно дело.

запрашивались для этой первой и единственной процедуры досудебного этапа. Если на предшествующем судебному разбирательству этапе предусматривалась двухступенчатая процедура, например административная, а затем проводимая коллегами проверка, то для каждой из этих двух процедур запрашивались отдельные статистические данные.

318. В большинстве случаев собранные данные представляли собой оценки, поскольку большинство участвующих организаций не отслеживали производство по делам в статистическом плане. При отсутствии данных использовались наиболее правдоподобные из имеющихся цифр. Например, в случае отсутствия данных за тот или иной год использовалось среднее значение за годы, по которым были представлены данные. Поскольку такое имело место лишь в нескольких случаях, соответствующие цифры были низкими, и поэтому для целей расчетов влияние допущений было очень ограниченным.

319. По мнению Инспекторов, всем организациям следует стремиться вести систематический учет внутренних жалоб, хотя бы для того, чтобы отслеживать количество поданных жалоб, их тематику и результаты рассмотрения, включая информацию о делах, которые не были приняты к производству, и о причинах этого, а также сведения о демографических характеристиках заявителей, включая пол, географическое местоположение, категорию и класс должности сотрудников. Полезным примером, которому могли бы последовать другие организации, является информация, собранная органами проверки коллегами МОТ, ВОЗ и ВОИС, а также информация, содержащаяся в ежегодном докладе Генерального секретаря об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций в отношении управленческой оценки как первого и/или единственного досудебного этапа процедуры обжалования. Кроме того, при систематическом сборе данных необходимо отслеживать не только жалобы, поданные через стандартные механизмы обжалования, но и жалобы, рассмотренные по линии специальных механизмов обращения за помощью.

320. Как ожидается, выполнение нижеследующей рекомендации позволит повысить уровень подотчетности и прозрачности.

Рекомендация 5

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить соответствующим административным руководителям, которые еще не сделали этого, ежегодно начиная с 2025 года представлять им доклады о функционировании их официальных внутренних механизмов обжалования, включая специальные механизмы обращения за помощью. Доклады должны содержать подробные сведения о количестве, предмете и результатах рассмотрения апелляционных жалоб, включая жалобы, признанные неприемлемыми, общие сведения о заявителях и сведения о том, были ли обжалованные решения оставлены в силе или пересмотрены, с разбивкой по типам процедур, если это применимо.

1. Первый или единственный этап досудебного рассмотрения внутренних жалоб

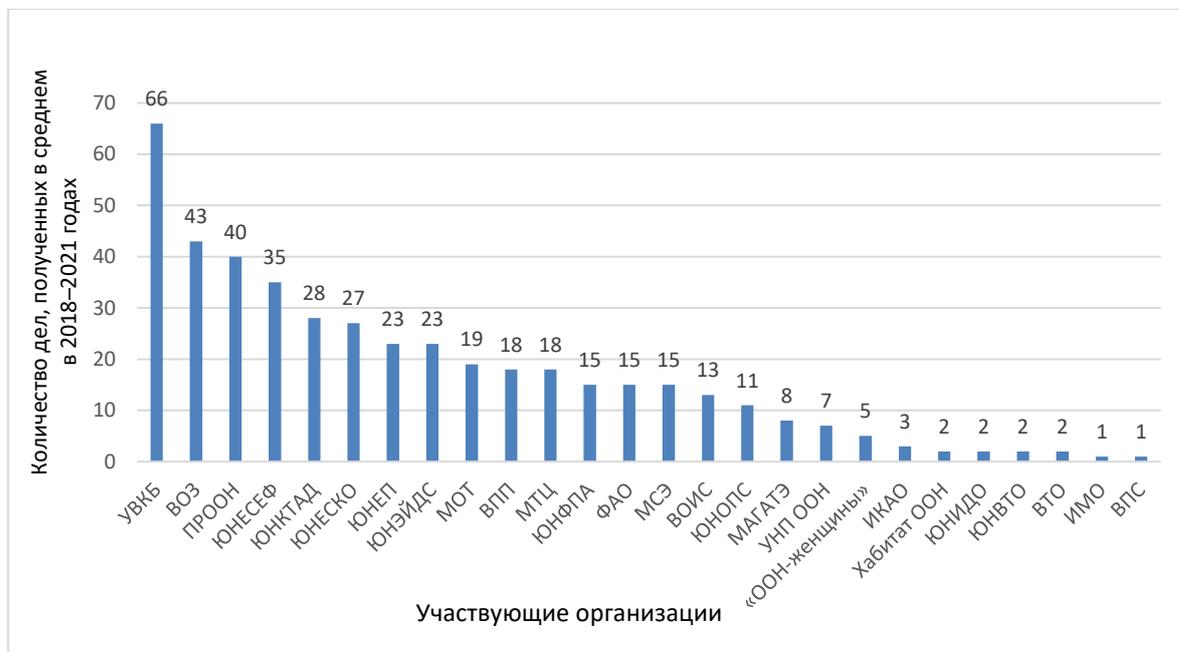
321. В среднем за год в 23 участвующих организациях ОИГ, которые предоставили соответствующие данные, в течение четырехлетнего периода с 2018 по 2021 год на первом или единственном этапе процедуры в рамках стандартных внутренних механизмов обжалования поступало 1321 дело⁹⁷. Эта цифра примерно соответствовала количеству разрешенных дел, поэтому значительного накопления отставания выявлено не было.

⁹⁷ А именно, БАПОР, ВОЗ, ВОИС, ВМО, ВПП, ВПС, ИКАО, ИМО, МАГАТЭ, МОТ, МСЭ, ПРООН, Секретариат Организации Объединенных Наций, структура «ООН-женщины», УВКБ, ФАО, ЮНВТО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА, ЮНЭЙДС. Данные не представили следующие организации: МТЦ, Хабитат ООН, УНП ООН, ЮНЕП и ЮНКТАД.

322. За исключением Секретариата Организации Объединенных Наций и БАПОР, где рабочая нагрузка была значительно выше в абсолютном выражении (соответственно более 700 и 150 дел, полученных и разрешенных в расчете за год), ни в одной организации количество дел не превышало 70 в год. Конкретнее, в 22 организациях поступало и разрешалось менее 30 дел в год, в том числе в 10 организациях это число не превышало 8 (см. диаграмму X).

Диаграмма X

Количество дел в год в разбивке по участвующим организациям

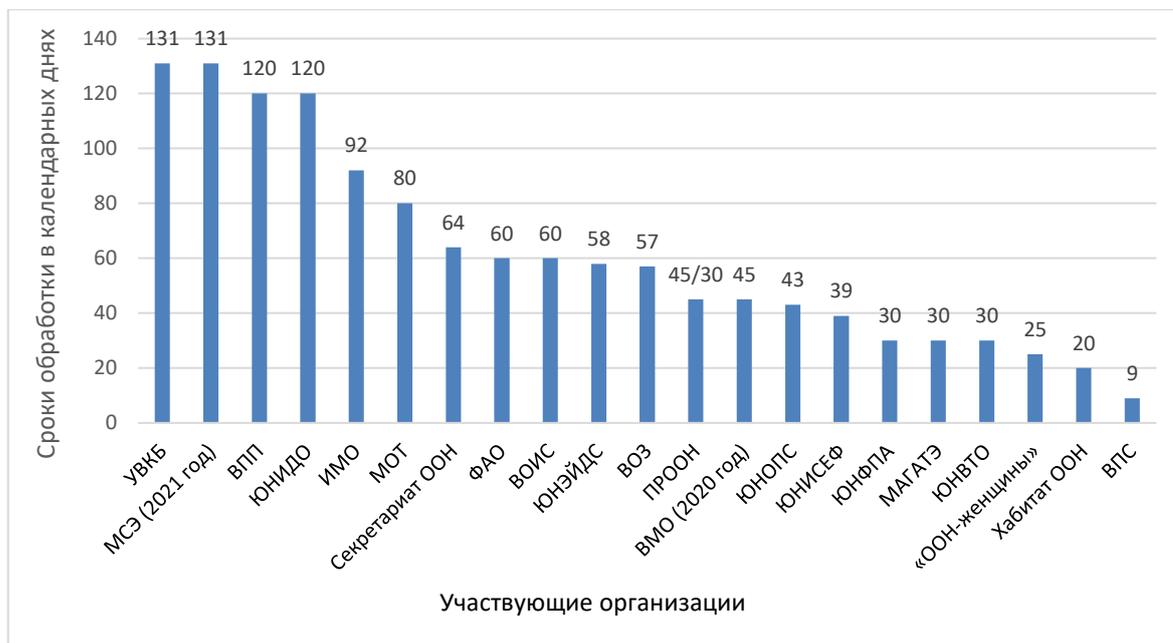


Источник: подготовлено ОИГ.

323. Исходя из предоставленной информации, для обработки дел в 21 участвующей организации ОИГ, предоставившей данные, требовалось в среднем (по оценкам) чуть более 60 дней. Многие организации соотнесли свои оценки с существующими установленными сроками ответа администрации в рамках процедуры обжалования; четырем организациям требовалось в два раза больше времени или более и семь организаций указали максимальные сроки обработки (30, 45 и 60 дней), установленные их внутренними правилами (см. диаграмму XI).

Диаграмма XI

Средние сроки обработки жалоб на первом или единственном этапе внутреннего обжалования, предшествующем судебному разбирательству



* При подсчете среднего срока по УВКБ (131 день) учтены дела, которые были отложены на значительный период времени для неформального урегулирования спора.

Источник: подготовлено ОИГ.

2. Второй этап досудебного рассмотрения внутренних жалоб

324. Данные, предоставленные участвующими организациями в отношении второго этапа процедуры внутреннего обжалования, как правило проверки коллегами, были гораздо менее последовательными и полными: их представили только 11 организаций⁹⁸. Исходя из предоставленной информации, в среднем за рассматриваемый период общее количество полученных дел составляло чуть менее 10 в год. Ни по каким организациям показатели не отклонялись существенно от среднего показателя в абсолютном выражении, и за тот же период не было зафиксировано накопления отставания.

325. Что касается средних сроков обработки, то, согласно представленным данным, второй процессуальный этап занимает более чем в пять раз больше времени, чем требуется для обработки жалоб на первом процессуальном этапе, т. е. 325 дней, а две организации сообщили, что для этого нужно соответственно 519 и 837 дней. Инспекторы считают эти задержки неприемлемыми с точки зрения разумных ожиданий персонала в отношении отправления внутреннего правосудия.

326. В числе причин задержек, особенно в работе механизмов проверки коллегами, назывались не только оперативные проблемы, связанные с составом комиссий, проводящих проверку, но и ряд процедурных факторов. Хотя сроки для подачи жалоб сотрудниками и, по крайней мере косвенно, для ответа администрации установлены во всех организациях, лишь немногие из них регламентируют сроки процедуры проверки коллегами. Некоторые организации оговаривают сроки работы комиссии по проверке коллегами; в других организациях установлены срок подготовки отчета после того, как стороны изложили свои аргументы и завершилось обсуждение; в некоторых организациях предусмотрено, что состав комиссий должен быть определен в установленный срок. Ряд организаций вообще не ограничивают процедуру проверки

⁹⁸ Оценки могут не давать достоверного представления о реальном положении дел на местах. Фактически, в соответствии с действующими нормативными документами ежегодные отчеты о своей деятельности обязаны готовить только органы проводимой коллегами проверки МОТ, ВОЗ и ВОИС.

коллегами какими-либо конкретными сроками, указывая лишь, что это должно быть сделано «как можно скорее», хотя некоторые из них устанавливают срок, в течение которого административный руководитель должен принять окончательное решение на основании рекомендации органа проверки коллегами. Разумеется, сроки в разных организациях варьируются в диапазоне от одного до трех месяцев.

327. Кроме того, в большинстве случаев нормативные документы допускают продление сроков, зачастую не предусматривая никаких критериев обоснованности ходатайства о продлении срока или его удовлетворения. Заинтересованные стороны подтвердили, что на практике в рамках процедуры проверки коллегами предоставляются многочисленные продления, и некоторые организации пытаются сократить процедурные задержки, ограничивая количество продлений сроков и/или заседаний для изложения позиций сторон, оговаривая условия и требуя обоснования исключительных обстоятельств. Согласно положениям и правилам о персонале Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь может продлить срок в рамках процедуры обжалования, если при содействии Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций прилагаются усилия по неформальному урегулированию спора. Эта мера — другая крайность и может оказаться неадекватной при возможном возникновении трудностей.

328. Предлагаемая ниже рекомендация, как ожидается, повысит степень прозрачности и подотчетности.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года пересмотреть процедурные правила, которыми регулируются официальные внутренние механизмы обжалования, на предмет сроков, применимых к ответам административных служб на различных этапах внутренних процедур обжалования, и указать условия продления упомянутых сроков с целью сокращения связанных с этим задержек и укрепления правовой определенности и подотчетности.

329. Заслуживает внимания проблема молчания администрации, когда администрация не отвечает на ходатайства о проведении административной проверки или управленческой оценки или же административный руководитель не принимает окончательное решение по итогам процедуры проверки коллегами. В ходе обзора было установлено, что в юрисдикционных системах МОТ и Организации Объединенных Наций трибуналы разрешают обжаловать отсутствие административного решения. Кроме того, нормативная база большинства организаций не требует, чтобы решение сообщалось в письменном виде, в то время как в правилах семи специализированных учреждений (МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ЮНИДО, ВПС, ВОЗ (включая ЮНЭЙДС) и ВОИС) содержится четкое требование о том, что, для того чтобы уведомление об административных решениях можно было обжаловать, оно должно направляться в письменном виде.

330. На практике этот вопрос, как правило, не вызывает затруднений, поскольку в большинстве нормативных документов предусмотрена оговорка, позволяющая перейти к следующему этапу процедуры обжалования, если письменный ответ запрашивался, но не поступил в установленный срок. Согласно Положениям о персонале МОТ, если в установленный срок решение не принято, орган проверки коллегами представляет должностному лицу и администрации копию своего отчета и должностное лицо вправе исходить из того, что рекомендации, содержащиеся в этом отчете, приняты (см. статью 13.3 (4)). Инспекторы считают такое положение полезным начинанием и важным стимулом для оперативного рассмотрения внутренних жалоб администрацией.

VI. Юридические консультативные услуги и услуги юридического представительства

331. **Юридическая поддержка как один из ключевых элементов внутренних механизмов обжалования.** Важным аспектом адекватного функционирования внутренних механизмов обжалования является возможность получения сотрудниками юридической консультации до того, как будет задействована официальная процедура рассмотрения спора с работодателем, а также возможность получения услуг юридического представительства для эффективного отстаивания своих прав и интересов при обращении за помощью через официальные внутренние механизмы обжалования. Отсутствие юридической поддержки одной из сторон спора, скорее всего, негативно скажется на эффективности процедуры, ее доступности, а также убедительности ее результатов с точки зрения объективности, компетентности и соблюдения процессуальных норм.

332. **Юридические консультативные услуги.** Юридические консультативные услуги могут оказываться до предоставления услуг юридического представительства или в комплексе с ними, или же запрашиваться отдельно. Их цель — помочь сторонам определить и понять различные варианты разрешения спора, включая, но не ограничиваясь формальными средствами правовой защиты; разъяснить соответствующие процедурные шаги и требования и помочь ориентироваться в этих вопросах; и реалистично оценить возможные результаты каждого варианта, в том числе их перспективы на успех. В соответствии со своим предварительным и неформальным характером юридическая консультация может быть получена от кого угодно, в любое время и на любой стадии процедуры без каких-либо ограничений. Кроме того, юридическая консультация является конфиденциальной: заявлять о ней необязательно. Степень доступности юридических консультативных услуг для сотрудников системы Организации Объединенных Наций в разных организациях различна.

333. **Юридическое представительство** подразумевает письменное или устное участие специалиста с юридическим образованием в разбирательстве в рамках официального механизма правосудия, действующего от имени стороны в споре, обычно на основании доверенности. Юридическое представительство обычно требует официального заявления о том, что лицо, выступающее в качестве адвоката, обладает исключительными полномочиями на контакты от имени представляемой стороны в связи с данным делом. Возможности получения услуг юридического представительства, когда это разрешено, сотрудниками системы Организации Объединенных Наций в разных организациях неодинаковы.

334. **Полная юридическая поддержка доступна администрации по умолчанию.** Как юридические консультативные услуги, так и услуги юридического представительства по умолчанию предоставляются административным и другим руководителям организаций через юридические отделы, осуществляющие свою деятельность под руководством соответствующего административного руководителя. Одна из обязанностей юридического отдела — консультировать административного руководителя по вопросам внутреннего правосудия и выступать в качестве юридического советника, представляющего администрацию в рамках официальных процедур обжалования от имени административного руководителя организации. В ряде организаций юридические отделы также проводят первоначальный анализ оспариваемых административных решений и, таким образом, оказывают юридическую поддержку администрации на всех этапах официальной процедуры обжалования.

335. **Юридические консультативные услуги, которые могут быть получены сотрудниками из других источников.** У сотрудников, которые хотят обратиться за юридической помощью в индивидуальном порядке, нет доступа к тому же источнику правовой поддержки. Во избежание конфликта интересов сотрудники, как правило, не имеют права получать консультации по вопросам внутреннего правосудия в юридических отделах своих организаций. Поскольку юридические отделы обязаны защищать интересы и позицию администрации, им, как правило, нежелательно

консультировать сотрудников по отдельным делам. Аналогичным образом, представители персонала, обращающиеся за юридической консультацией по вопросам, представляющим интерес для коллектива сотрудников, не могут рассчитывать на то, что юрисконсульты их коллег из администрации будут выступать беспристрастными консультантами по этим вопросам. Для восполнения этого пробела органы представителей персонала МОТ и ВПП наняли штатных юрисконсультов⁹⁹, оплата услуг которых производится за счет членских взносов, получаемых соответствующими органами представителей персонала. Однако этот вариант может оказаться нереальным для большинства органов представителей персонала по финансовым соображениям.

336. Юридическая поддержка: два разных мира. Вообще говоря, для защиты в официальных процессах администрация всех организаций полагается на квалифицированных юристов собственных подразделений, при этом примерно в половине из 28 организаций, участвующих в ОИГ, аналогичная юридическая помощь предоставляется сотрудникам бесплатно, в то время как сотрудники другой половины организаций в основном вынуждены сами искать юридическую поддержку и нести бремя связанных с этим финансовых затрат. Аналогично разделению, существующему в вопросах внутреннего правосудия между организациями, в которых применяются процедуры административной и проводимых коллегами проверок, и организациями, применяющими процедуру управленческой оценки с последующей двухуровневой системой рассмотрения в порядке судебного надзора, в системе Организации Объединенных Наций существует два основных подхода к оказанию сотрудникам юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства.

337. Бесплатное предоставление юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства через Отдел юридической помощи персоналу и Юридический отдел для оказания помощи персоналу. На основании специально заключенных для этих целей соглашений сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций, его департаментов и управлений и других структур, а также фондов и программ Организации Объединенных Наций (за исключением ВПП) и ВМО имеют доступ к бесплатным юридическим консультативным услугам и услугам юридического представительства через Отдел юридической помощи персоналу Организации Объединенных Наций. Сотрудники БАПОР имеют доступ к юридическим консультативным услугам и услугам юридического представительства через Юридический отдел для оказания помощи персоналу.

338. Ограниченные возможности получения юридической поддержки сотрудниками специализированных учреждений. Сотрудники большинства специализированных учреждений (за исключением ВМО), а также ВПП и ЮНЭЙДС вынуждены полагаться на разрозненные и неоднородные источники правовой поддержки: а) органы представителей персонала их организаций в тех случаях, когда такая поддержка оказывается и доступна для них, при соблюдении определенных условий; б) услуги внешнего юрисконсульта, привлекаемого за свой счет, в той мере, в какой это разрешено нормативными документами их организаций-работодателей; или с) помощь добровольного юридического советника, которого они могут выбрать из ограниченного круга лиц, например только из числа бывших или действующих сотрудников определенных организаций. Таким образом, степень доступности юридической помощи для сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций можно охарактеризовать в лучшем случае как неодинаковую.

⁹⁹ Следует отметить, что юрист, нанятый Ассоциацией сотрудников категории специалистов ВПП, может юридически представлять только членов Ассоциации, т. е. международных сотрудников категории специалистов и национальных сотрудников.

Диаграмма XII
Услуги юридического представительства, доступные сотрудникам организаций,
участвующих в ОИГ

Организации	Доступ к услугам Отдела юридической помощи персоналу — бесплатно для сотрудников	Возможность получения юридической помощи от органов представителей персонала (при соблюдении определенных условий)	Неограниченный выбор представителя за свой счет	Выбор представителя ограничен исключительно кругом действующих или бывших сотрудников		Услуги представительства прямо исключены действующими нормативными документами
				из любой организации системы Организации Объединенных Наций	из той же организации	
Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП	Секретариат Организации Объединенных Наций, УНП	Секретариат Организации Объединенных Наций, УНП			
Фонды и программы	ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структура «ООН-женщины», БАПОР*	УВКБ, ВПП**		ВПП		
Другие структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	ЮНЭЙДС**	ЮНЭЙДС			
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ВМО	ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНИДО, ВПС, ВОИС (только штаб-квартира)	ИМО, ВПС, ВОЗ, ВОИС	ИМО, ВОЗ	МАГАТЭ, ЮНИДО; ИКАО (только штаб-квартира), ЮНЕСКО, ЮНВТО (только действующий персонал)	МСЭ (все отделения) МОТ, ЮНЕСКО (только внешний юрисконсульт)

* В БАПОР имеется собственный Юридический отдел для оказания помощи персоналу.

** ЮНЭЙДС и ВПП используют механизмы соответственно ВОЗ и ФАО.

Источник: подготовлено ОИГ.

А. Отдел юридической помощи персоналу Секретариата Организации Объединенных Наций

1. Институциональные механизмы и условия оказания поддержки

339. **Новый и уникальный источник независимой юридической поддержки для сотрудников.** Беспрецедентным шагом в истории внутренних механизмов правосудия в международных организациях стало создание в 2009 году Отдела юридической помощи персоналу в качестве одного из компонентов всеобъемлющего «пакета» мер и механизмов, введенных в рамках реформы системы отправления правосудия, принятой Генеральной Ассамблеей для организаций, применяющих Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций. В свете общей «профессионализации» всех аспектов внутренних процедур обжалования, включая создание двух уровней рассмотрения в порядке судебного надзора внешними независимыми трибуналами, было сочтено, что необходимо более адекватное средство оказания правовой поддержки сотрудникам взамен существовавшей ранее Группы консультантов, работавших на добровольной основе. По словам Генеральной Ассамблеи, «профессиональная юридическая помощь имеет важнейшее значение для эффективного и надлежащего использования имеющихся механизмов в рамках

системы отправления правосудия»¹⁰⁰. Отдел юридической помощи персоналу (вместе с Отделом для оказания помощи персоналу БАПОР) уникален, поскольку не существует другого сопоставимого механизма для сотрудников международных организаций, желающих воспользоваться доступной юридической помощью по вопросам, связанным с трудовыми отношениями.

340. Функциональная и оперативная независимость. Для обеспечения независимости от юридических и административных структур организаций, которые он обслуживает, Отдел юридической помощи персоналу был включен в состав недавно созданного Управления по вопросам отправления правосудия Секретариата Организации Объединенных Наций, которое играет координирующую роль в отношении различных механизмов созданной по итогам реформы системы правосудия и подведомственен непосредственно Генеральному секретарю. Поэтому Отдел юридической помощи персоналу функционально и оперативно независим от кадровых и юридических служб, а также от административных руководителей и органов представителей персонала организаций-клиентов; в частности, он также не подведомственен Управлению по правовым вопросам. В чисто административном плане Отдел подведомствен директору-исполнителю Управления по вопросам отправления правосудия и выполняет функции, предусмотренные мандатом в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи, содержащимся в ее резолюции 62/228 (пункты 12–15).

341. Бесплатная профессиональная юридическая помощь для сотрудников с 2009 года. В Отделе юридической помощи персоналу работают квалифицированные юристы, обладающие специальной подготовкой и опытом в области административного права Организации Объединенных Наций. Любой сотрудник, которому требуется юридическая помощь или поддержка, может бесплатно воспользоваться услугами Отдела, независимо от стадии, продолжительности или результатов процесса обжалования. Расходы Отдела, как правило, покрываются за счет регулярных бюджетов организаций-клиентов, за некоторыми исключениями.

342. Сфера предоставления помощи охватывает все этапы обжалования. Юридическая помощь может оказываться на всех этапах процедуры обжалования, включая предоставление предварительных консультаций до официального возбуждения дела; подготовку ходатайств о проведении управленческой оценки; помощь в судебных разбирательствах в трибуналах; формальное и неформальное взаимодействие с представителями администрации; и проведение переговоров о внесудебном урегулировании. Хотя правилами о персонале прямо предусмотрено, что Отдел оказывает сотрудникам помощь в их защите в ходе дисциплинарной процедуры и в рамках представления их дел в трибуналах¹⁰¹, с момента создания Отдела наибольший объем работы приходится на вопросы управленческой оценки и предоставление кратких консультаций по различным вопросам¹⁰².

343. Охват организаций. Из 28 организаций, участвующих в ОИГ, 12 пользуются услугами Отдела юридической помощи персоналу в силу того, что они соблюдают положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций (см. диаграмму XIII). К числу этих организаций относятся Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления и другие структуры, а также фонды и программы Организации Объединенных Наций (за исключением ВПП и БАПОР). ВМО — единственное специализированное учреждение, пользующееся услугами Отдела на основании специального соглашения, заключенного с Секретариатом Организации Объединенных Наций.

¹⁰⁰ Резолюция 62/228 Генеральной Ассамблеи, п. 12.

¹⁰¹ Правила 10.3 а), 11.4 d) и 11.5 d) Правил о персонале Организации Объединенных Наций.

¹⁰² См. A/77/156, таблица 10 (стр. 18).

Диаграмма XIII
Доступ к услугам Отдела юридической помощи персоналу для сотрудников участвующих организаций ОИГ¹⁰³

Организации		Доступ к услугам ОЮПП
Секретариат Организации Объединенных Наций, его департаменты и управления	Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД, ЮНЕП, Хабитат ООН, УНП	√
Фонды и программы	ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, структура «ООН-женщины».	√
	ВПП	x
Другие структуры	МТЦ	√
	ЮНЭЙДС	x
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВПС, ВОИС, ВОЗ, МАГАТЭ	x
	ВМО	√

Источник: подготовлено ОИГ.

344. **Услуги, связанные с двухуровневой системой трибуналов.** Использование только услуг Отдела юридической помощи персоналу в отдельности не предусмотрено, они увязаны с использованием других компонентов системы отправления правосудия Организации Объединенных Наций («в пакете»). Этот «пакет» включает в себя признание юрисдикции обоих трибуналов двухуровневой судебной системы — Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций — и доступ к Канцелярии Омбудсмана и посредников, дополняя официальные процедуры системы вариантами неформального разрешения споров.

345. **Механизм финансирования.** В бюджетном отношении деятельность Отдела финансируется в основном из регулярного бюджета Секретариата Организации Объединенных Наций. Кроме того, с фондами и программами, которые пользуются его услугами, заключено соглашение о совместном покрытии расходов. В 2013 году Генеральная Ассамблея в интересах пополнения финансирования Отдела приняла решение ввести на экспериментальной основе систему добровольных вычетов из заработной платы сотрудников организаций-клиентов в виде процента от их окладов. С тех пор этот добровольный механизм, предусматривающий возможность отказа от участия и неоднократно продлевавшийся Генеральной Ассамблей (хотя при этом продолжается проработка вариантов его совершенствования), обеспечивает Отделу крайне необходимые дополнительные внебюджетные ресурсы, позволяющие ему справляться со своим объемом работы.

346. **Механизмы для специализированных учреждений.** В отличие от ИКАО, ИМО и ВПС, которые признали юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, но не Трибунала по спорам, ВМО признала юрисдикцию обоих трибуналов и пользуется услугами как Отдела юридической помощи персоналу, так и Канцелярии Омбудсмана и посредников. За оказание этих услуг ВМО вносит ежегодную фиксированную плату, размер которой определяется с учетом численности персонала организации и ожидаемого количества дел. Размер платы пересматривается ежегодно. В 2020 году ВМО, штат которой насчитывает немногим более 300 сотрудников, заплатила за услуги Отдела 49 500 долларов.

¹⁰³ Сотрудники других структур Организации Объединенных Наций, которые не являются участвующими организациями ОИГ, также имеют доступ к услугам Отдела юридической помощи персоналу.

2. Достоинства и недостатки

347. **Образец для подражания.** Предоставление доступа к квалифицированной, профессиональной специализированной юридической помощи штатных специалистов без дополнительной оплаты для сотрудников, желающих уточнить свое правовое положение и обоснованность своих дел, и возможность для сотрудников пользоваться услугами юридического представительства на всех этапах процесса обжалования изменили всю сферу внутреннего правосудия и стандарты в организациях системы Организации Объединенных Наций. Наряду с Канцелярией Омбудсмана и посредников, которая в состоянии оказывать специализированные услуги по неформальному урегулированию споров, Отдел юридической помощи персоналу можно считать одним из наиболее инновационных и важных компонентов реформы отправления правосудия 2009 года. Он служит образцом для других организаций, даже несмотря на то, что сам Отдел с трудом справляется с проблемой высокой востребованности своих услуг.

348. **Ограниченность ресурсов: главная проблема.** Наиболее серьезной отдельной проблемой, с которой сталкивается Отдел и о которой говорят и сотрудники Отдела, и его клиенты, является хроническая нехватка ресурсов для надлежащего удовлетворения постоянного потока запросов о предоставлении юридических консультаций и услуг юридического представительства. При наличии всего семи сотрудников категории специалистов и трех сотрудников категории общего обслуживания, финансируемых из регулярного бюджета, основного финансирования Отдела недостаточно для осуществления его деятельности с учетом того, что в Отдел ежегодно поступает более 1000 просьб об оказании помощи (в среднем 1500 в год в период с 2019 по 2021 год, не считая пика в 2018 году, когда сотрудники, находящиеся в Женеве, обжаловали корректив по месту службы), а также того, что около 25 000 сотрудников имеют возможность воспользоваться услугами Отдела в любой момент¹⁰⁴. Хотя механизм добровольного дополнительного финансирования позволил Отделу почти вдвое увеличить штат профессиональных юристов, большинство из них работают по временным контрактам из-за непредсказуемости источника финансирования и постоянного уровня отказов сотрудников организаций-клиентов участвовать в этой системе¹⁰⁵. Руководство Отдела подтвердило, что в отделе высока текучесть кадров.

349. **По мнению персонала, Отдел недостаточно оперативно реагирует на запросы.** Представители персонала, с которыми проводились беседы в ходе проведения обзора, упоминали, что клиенты Отдела жалуются, в частности, на нехватку кадров. При несомненно высоком уровне компетентности сотрудников и качества предоставляемых юридических консультаций и услуг представительства в последнее время возникает — и, по всей видимости, усиливается — ощущение невозможности и сложности установления контакта с отдельными сотрудниками для получения юридической помощи.

350. **Задержки объясняются загруженностью.** По оценкам Отдела, группе юристов требуется от трех до четырех рабочих дней, чтобы дать предварительную оценку каждому представленному делу, за исключением дисциплинарных дел, которые занимают больше времени и обычно требуют обработки большого объема документации даже для базовой оценки. Это, по-видимому, разумный срок для первоначального ответа. Однако если учесть, что в среднем в год рассматривается 1500 дел, и предположить, что 13 профессиональных юристов работают с делами в течение всего года без перерывов, то каждый член коллектива юристов должен окончательно (а не предварительно) разрешить как минимум два дела в неделю, чтобы избежать отставания. Поэтому, учитывая объем ресурсов, имеющихся в распоряжении Отдела, задержки ответов неудивительны.

¹⁰⁴ См. A/77/156, таблица 10.

¹⁰⁵ Последние имеющиеся данные об уровне отказов см. A/75/162, приложение III.

351. **Высокая текучесть кадров.** Кроме того, представители персонала отмечали наблюдающуюся в последние годы высокую текучесть кадров в коллективе юристов Отдела. Причины этого неочевидны для сотрудников, видящих большое количество вакансий и смену работающих с ними специалистов. В частности, отмечалось, что многие юристы ОЮПП перешли на работу в юридические бюро других организаций.

352. **Ограниченные возможности для служебного роста.** В силу структуры Отдела возможностей для служебного роста мало или нет вообще, поскольку большинство сотрудников остаются на начальном уровне своих должностей. Из регулярного бюджета финансируются одна должность С-5, несколько должностей С-3 и одна должность С-2. Варианты служебного роста для сотрудников в основном, а то и исключительно, предусматривают уход из Отдела.

353. **Выборочное принятие дел к производству отражает обязанности юрисконсульта.** Один из вопросов, который чаще всего возникает в связи с работой Отдела, касается избирательного, согласно бытующему мнению, подхода при принятии дел к производству по официальным каналам. В принципе, согласно положениям и правилам о персонале Отдел обязан представлять интересы сотрудников, которые обращаются к нему за помощью, что следует из обязательных формулировок, используемых в отношении дисциплинарных и недисциплинарных вопросов («сотрудники имеют право на помощь», «право обращаться за помощью»). Однако в соответствии с принципами поведения, связанными с выполнением функции юридического представителя интересов сотрудников в судебном процессе, Отдел по долгу службы также обязан сообщить «клиенту в лице сотрудника о том, что его дело имеет мало шансов на успех по юридическим основаниям, в связи с чем будет нецелесообразно прибегать к средствам судебной защиты в официальном порядке»¹⁰⁶.

354. Способность юристов Отдела проводить такую оценку была одним из аргументов, которые привел Генеральный секретарь, выступая за его создание: «Высококвалифицированные юристы посредством выполнения обязанностей в области подготовки и профессиональной этики в полной мере могут оценивать и отказывать в удовлетворении требований, которые являются необоснованными или сутяжническими, уменьшая таким образом общее число рассматриваемых споров. Кроме того, вполне вероятно, что обладающий соответствующими знаниями профессиональный юрист будет убеждать не подавать жалобу, имеющую незначительные шансы на успех, и будет советовать урегулировать спор в рамках неформальной системы, когда это возможно»¹⁰⁷.

355. **«Разумные шансы на успех».** На практике, принимая решение согласиться предоставить услуги юридического представительства по делу или отказать в этом, Отдел руководствуется критерием наличия «разумных шансов на успех». Оценка проводится сотрудником по правовым вопросам, которому поручено рассмотрение ходатайства о помощи, и утверждается начальником Отдела, который может передать дело на дополнительное рассмотрение в случае несогласия с оценкой сотрудника по правовым вопросам.

356. **Статистика и оценочные данные по отклоненным делам.** Как правило, лишь около половины поступающих в Отдел ходатайств о помощи требуют не только юридической консультации. Что касается другой половины, т. е. в случае просьб о юридическом представительстве, по оценкам начальника Отдела, примерно треть просьб отклоняется, в том числе по причине отсутствия оснований, а также по причине отсутствия у просителя необходимого статуса в системе внутреннего правосудия (например, у внештатных категорий персонала) или отсутствия у Отдела мандата на представление интересов сотрудников ряда организаций. В настоящее время Отдел не публикует подробных статистических данных на этот счет. В своем последнем докладе об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь указал, что 79 процентов дел было улажено Отделом в

¹⁰⁶ Руководящие принципы поведения штатного юрисконсульта Отдела юридической помощи персоналу, п. 4.

¹⁰⁷ A/62/294, п. 27.

неформальном порядке или закрыто им иным образом — Отдел предоставлял краткие консультации, добивался урегулирования или выносил заключение о том, что обращение к судебному разбирательству не будет иметь разумных шансов на успех¹⁰⁸.

357. Альтернативную помощь по делам, отклоненным Отделом, оказывают представители персонала. Большинство заинтересованных сторон объясняют отказ Отдела от значительной части дел ограниченностью его ресурсов. Чтобы предоставить сотрудникам альтернативные средства помощи, по крайней мере два органа представителей персонала заключили соглашения с внешними юристами и субсидируют расходы на внешнюю юридическую помощь для своих сотрудников, когда это необходимо. Это стало возможным благодаря тому, что в действующей системе, где обязанность выступать в качестве юридического консультанта сотрудников в системе внутреннего правосудия возложена в первую очередь на Отдел, предусмотрены элементы гибкости, допускающие все возможные варианты юридического представительства в инстанциях системы, включая самостоятельное представление своих интересов, наем внешнего юридического консультанта и добровольное представительство со стороны коллег или бывших сотрудников.

358. Присутствие Отдела на местах. Одной из последних проблем, выявленных в ходе настоящего обзора, является ограниченное физическое присутствие Отдела во всем мире. В настоящее время Отдел юридической помощи персоналу имеет филиалы в шести местах службы, а именно в Аддис-Абебе, Бейруте, Женеве, Найроби, Нью-Йорке и Энтеббе, и проводит большую работу по информированию сотрудников о предоставляемых им услугах, в том числе в рамках служебных поездок в различные места и отделения. Несмотря на это, многим сотрудникам, как сообщается, не известно о возможности обратиться в Отдел за юридической помощью, в том числе в таких местах службы, как Вена, где Отдел не имеет своего подразделения (это место службы относится к сфере компетенции женевского подразделения Отдела). Органы представителей персонала в Женеве создали свою собственную, хотя и ограниченную, систему оказания юридической помощи для субсидирования юридической поддержки, необходимой сотрудникам многих малых и крупных департаментов и управлений Секретариата Организации Объединенных Наций и других базирующихся там структур.

359. Отдел помощи юридическому персоналу: привлекательный вариант для организаций, где применяется процедура гибридной проверки коллегам. Несмотря на трудности, с которыми сталкивается Отдел юридической помощи персоналу, он остается привлекательным вариантом как для сотрудников, так и для организаций, желающих обеспечить надежные, профессиональные и должным образом регламентированные варианты юридических консультаций и представительства для своих сотрудников. Об этом свидетельствует тот факт, что все участвующие организации ОИГ, признавшие юрисдикцию хотя бы одного из двух трибуналов ООН, а именно ИКАО, ИМО и ВПС, подтвердили, что рассматривают возможность достижения договоренности об использовании услуг Отдела. ИМО изучила эту возможность в более конкретном плане, но не может позволить себе самостоятельно финансировать должность сотрудника по правовым вопросам полностью или на условиях долевого участия.

В. Юридический отдел для оказания помощи персоналу Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ

360. Юридический отдел по оказанию помощи персоналу БАПОР был создан в 2011 году в качестве механизма оказания юридической помощи и предоставления консультаций всем сотрудникам, обжалующим административные решения в БАПОР. Он считается технически независимым, поскольку он подведомственен канцелярии Генерального комиссара. Предполагается, что его роль аналогична роли Отдела

¹⁰⁸ А/77/156, п. 47.

юридической помощи персоналу Секретариата Организации Объединенных Наций в плане предоставления сотрудникам БАПОР бесплатных юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства. Однако Инспекторы установили, что Юридический отдел БАПОР по-прежнему работает, не имея соответствующей политики или круга ведения, где были бы определены мандат и другие детали его функционирования.

361. Как и другие подразделения, связанные с отправлением правосудия в БАПОР, Юридический отдел испытывает нехватку ресурсов. В настоящее время на весь штат персонала БАПОР имеются один сотрудник по правовым вопросам уровня С-4 и один консультант по правовым вопросам, к тому же у Отдела не хватает служебных помещений и очень мало средств на поездки, что затрудняет посещение пяти районов на местах. Чтобы восполнить нехватку ресурсов, Юридический отдел подал заявку на пять новых должностей: одну должность сотрудника по правовым вопросам класса С-3 в штаб-квартире в Аммане и четыре должности помощников сотрудников по правовым вопросам для каждого из районов на местах. На момент проведения настоящего обзора запрос еще не был одобрен.

362. Только за период с января по июнь 2020 года Юридический отдел имел в производстве в общей сложности 402 дела и предоставил консультации 1270 клиентам. Однако следует отметить, что большинство заявителей представляют свои интересы в Трибунале самостоятельно, поскольку услуги Юридического отдела им не оказываются из-за нехватки ресурсов. Кроме того, Инспекторы пришли к выводу, что высокая доля самостоятельного представительства в известной степени связана с недостаточным знанием порядка функционирования внутренних механизмов обжалования в Агентстве и отсутствием соответствующих материалов в переводе на арабский язык.

С. Правовое обеспечение сотрудников специализированных учреждений

1. Институциональные механизмы и условия оказания поддержки

363. **Для сотрудников специализированных учреждений возможности правового обеспечения ограничены.** У сотрудников специализированных учреждений, а также ЮНЭЙДС и ВПП меньше возможностей получения юридической поддержки в сравнении с коллегами в организациях, входящих в систему отправления правосудия Организации Объединенных Наций. Все специализированные учреждения (за исключением ВМО) в качестве стандартного внутреннего механизма обжалования используют модель проверки коллегами. В этих структурах базовый подход предполагает, что юридическая поддержка, включая юридическое представительство, не является необходимой для эффективного участия в процессе, хотя некоторые агентства (например, ВПП и ВОЗ) были готовы рассмотреть идею создания ресурса, аналогичного Отделу юридической помощи персоналу, с объединенным финансированием, чтобы обеспечить доступность квалифицированной юридической помощи для своих сотрудников.

364. Среди организаций, которые, как представляется, в меньшей степени убеждены в необходимости такой службы, фигурируют именно те организации, в которых в настоящее время действуют одни из наиболее ограничительных положений в отношении возможности внешнего представительства сотрудников в ходе внутреннего разбирательства. Кроме того, в эту же группу входят организации, которым было бы полезно несколько модернизировать свои процедуры в соответствии с тенденцией к «профессионализации» традиционных форм проверки коллегами, как это предлагается Инспекторами в настоящем докладе. К их числу относятся МАГАТЭ, МСЭ, ЮНВТО и ЮНИДО.

365. **Аргументы против «чрезмерной юридизации» досудебной стадии.** В ходе бесед, проведенных в рамках настоящего обзора, МАГАТЭ, МСЭ, ЮНИДО и ЮНВТО подчеркнули, что потенциальным препятствием выступают финансовые ограничения, и указали на отсутствие в их внутренних механизмах обжалования сопоставимого уровня формальности, который оправдывал бы создание специальной службы юридической поддержки для сотрудников. Некоторые организации также полагают, что привлечение юристов на досудебном этапе сопряжено с высоким риском «чрезмерной юридизации» процесса и, скорее всего, будет способствовать быстрой эскалации спора между администрацией и сотрудником и исключит дальнейшие возможности для урегулирования во внесудебном порядке. Кроме того, некоторые организации выразили мнение, что внутренние процедуры обжалования, в отличие от официальных судебных разбирательств во внешних трибуналах, должны быть доступны для неспециалистов, не требуя специализированной юридической помощи или опыта.

366. **Ограничения, накладываемые на оказание услуг юридического представительства.** Именно исходя из такого понимания природы проверки коллегами, нормативная база восьми специализированных учреждений по-прежнему накладывает четко сформулированные ограничения на возможности сотрудников пользоваться услугами представительства в процессе внутреннего обжалования:

а) в ЮНВТО и ЮНЕСКО сотрудники могут быть представленными исключительно коллегами, работающими на этот момент в их организациях (поэтому пенсионеры той же организации исключаются);

б) ИКАО, МАГАТЭ и ЮНИДО расширили круг представителей, включив в него как своих нынешних, так и бывших сотрудников (в том числе пенсионеров). Однако ИКАО прямо ограничивает круг представителей лицами, которые «выполняют свои служебные обязанности или проживают в месте службы, где проводится слушание»;

в) ФАО¹⁰⁹ (включая ВПП) и МОТ дополнительно расширили круг потенциальных добровольных консультантов, включив действующих или бывших сотрудников другой организации системы Организации Объединенных Наций (ФАО), Организации Объединенных Наций или специализированного учреждения (ВПП) или представителя Союза персонала (МОТ). Таким образом, внешнее представительство остается в рамках широкой семьи учреждений Организации Объединенных Наций;

г) хотя и ЮНЕСКО, и МОТ в принципе допускают возможность представительства (ЮНЕСКО — только внутри организации, МОТ — внутреннее и с привлечением внешних специалистов), в их нормативных документах по вопросам обжалования указано, что ни одна из сторон (ни администрация, ни сотрудник) не имеет права на внешнее юридическое представительство в Апелляционном совете. Хотя это положение, казалось бы, обеспечивает равные условия в процессе внутреннего обжалования для обеих сторон, такую позицию можно считать ущемляющей интересы сотрудника, поскольку администрация по умолчанию имеет возможность пользоваться услугами штатного юрисконсульта;

д) наконец, в МСЭ исключены любые формы представительства на всех этапах внутреннего обжалования и сотрудникам лишь разрешено «пользоваться помощью лица по своему выбору».

367. **Свобода выбора представителя в меньшинстве специализированных учреждений.** Только в четырех специализированных учреждениях — ВОЗ, включая ЮНЭЙДС, ВОИС, ВПС и ИМО — сотрудникам предоставлена неограниченная свобода выбора представителя, правда, за собственный счет, в соответствии с их личными предпочтениями, будь то внешний (в том числе юридический) советник или любое другое лицо по их выбору. Чтобы использовать свободно выбранный вариант

¹⁰⁹ На момент подготовки настоящего обзора ФАО проводила обзор своей системы внутреннего правосудия с целью обновления и модернизации внутренних процедур обжалования, которые предусмотрено ввести в начале 2023 года.

юридических консультативных услуг и услуг юридического представительства, сотрудникам, как правило, приходится оплачивать соответствующие расходы из своего кармана, причем заранее.

368. Влияние ограничений преуменьшается. Следует отметить, что администрации и многие представители персонала не преминули продемонстрировать, как эти ограничения преодолеваются на практике. Например, в МОТ штатный юрисконсульт, нанятый Союзом персонала МОТ по контракту с сотрудниками, выступает в качестве юридического представителя в делах об обжаловании на основании того, что, поскольку этот контракт был административно оформлен организацией, такой юрисконсульт становится для целей соответствующего положения действующим должностным лицом МОТ, а не внешним адвокатом, которому было бы запрещено представлять сотрудников в этом качестве. Подобные обходные пути практикуются и в других организациях и приводились в качестве доказательства не столь уж сильного влияния ограничений на реальные возможности доступа сотрудников к правосудию.

369. Запрещение юридического представительства несостоятельно. Одно дело — ожидать, что сотрудники будут самостоятельно финансировать надлежащее представительство своих интересов в рамках процедуры, которую, несмотря на все оговорки и нюансы, невозможно рассматривать иначе как разбирательство официального характера, имеющее для них юридические последствия; и совсем другое — запрещать им делать это даже за свой счет. По мнению Инспекторов, по принципиальным соображениям, независимо от того, носит ли соответствующая процедура юридический, административный или даже неформальный характер, в рамках любой системы правосудия не подобает лишать стороны по закону возможности привлекать компетентного специалиста, представляющего их законные интересы, тем более что они обязаны сами нести эти расходы.

2. Помощь, оказываемая через органы представителей персонала

370. Имеется в виду, что сотрудники самостоятельно — индивидуально или коллективно — финансируют оказание юридической помощи. В отсутствие институционализированной правовой поддержки сотрудников в рамках процедур внутреннего обжалования большинство специализированных учреждений полагаются на помощь, в том числе финансовую, своих органов представителей персонала. Виды помощи, оказываемой такими органами, существенно различаются по объему и стоимости, но зачастую эти расходы напрямую зависят от численности представляемого персонала.

371. Предлагаемые виды помощи. Одним из распространенных способов поддержки, предлагаемых органами представителей персонала, является составление списка юристов, которые могут оказать помощь в отдельных случаях, но без какой-либо финансовой поддержки. Другой вариант — предоставление бесплатных юридических консультаций на основе соглашений с местными юридическими фирмами или отдельными сторонними юристами. Количество таких бесплатных консультаций ограничено несколькими часами в год на одного сотрудника с разбросом от двух 30-минутных консультаций в год для сотрудников МАГАТЭ, одной бесплатной консультации для сотрудников ЮНЭЙДС до пяти часов в год для платящих взносов членов ассоциации персонала ВОИС.

372. Для получения более постоянной поддержки заинтересованный сотрудник может нанять адвоката за свой счет. В некоторых организациях юридические расходы, понесенные сотрудниками, могут в пределах определенной суммы покрываться программами юридического страхования. Некоторые сотрудники пользуются программой юридического страхования, разработанной Федерацией ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) в сотрудничестве с одной из швейцарских страховых компаний, в рамках которой покрываются судебные издержки в размере до 15 000 шв. франков на человека по одному делу. Органы представителей персонала нескольких организаций, включая ВОЗ, ИМО, МСЭ и ФАО, предоставляют ограниченную финансовую поддержку на покрытие юридических расходов в размере от 2500 долл. (с возможным однократным увеличением до

3000 долл.) в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене и УНП, 4000 долл. в ИМО и до 10 000 долл. в ВОЗ, причем эти суммы выплачиваются непосредственно из средств соответствующих органов представителей персонала при соблюдении определенных условий.

373. Наиболее полный пакет помощи существует в ВПП (только для международных сотрудников категории специалистов и национальных сотрудников) и МОТ, при этом помощь предоставляется через штатных юрисконсультов органов представителей персонала, которые также оказывают сотрудникам без дополнительной оплаты услуги юридического представительства. В противоположность этому в ВПС, ЮНВТО и ЮНЕСКО органы представителей персонала не оказывают никакой помощи из-за ограниченности или отсутствия ресурсов и невозможности по финансовым соображениям даже принимать участие в существующих системах юридического страхования.

374. В организациях, где такая помощь в той или иной форме оказывается, она, как правило, изначально ставится в зависимость от членства в соответствующих органах представителей персонала с уплатой взносов. Многие органы представителей персонала подтвердили, что разрешают сотрудникам вступать в профсоюз на разовой основе (и впоследствии они могут выйти из него); в других органах, например в Ассоциации персонала МАГАТЭ, действуют более строгие правила и для получения права на поддержку нужно как минимум два года подряд являться членом Ассоциации и платить взносы, в дополнение к этому применяется критерий как минимум 50-процентной вероятности успеха дела по оценке одного из двух внешних юристов, работающих по рамочному договору с Ассоциацией.

375. Поскольку основная часть финансовой помощи финансируется за счет членских взносов и далеко не все сотрудники той или иной организации являются членами соответствующих органов представителей персонала, средств обычно не хватает, и субсидирование юридических расходов каждого отдельного сотрудника (платящего взносы) увязывается с дополнительными условиями. К таким условиям могут относиться наличие достаточных шансов на успех, потенциальное влияние решения на группы сотрудников, выходящее за рамки конкретного дела (стратегически важные судебные процессы, или процессы, представляющие общественный интерес), или факт повторной просьбы о помощи от одного и того же сотрудника, который, возможно, уже воспользовался такой помощью, и в этом случае последующие просьбы могут отклоняться.

376. Кроме того, между органами представителей персонала существуют значительные различия в том, кто принимает решение, например о том, возьмется ли юрист ассоциации за то или иное дело; какой адвокат будет назначен, если рамочный договор заключен с несколькими юристами; будет ли предоставлена финансовая субсидия и в каком объеме; или считаются ли выполненными предусмотренные условия — независимо от их характера, будь то стандартные или специально предъявляемые условия, а также от того, четко ли они определены и согласованы и последовательно ли они применяются. В некоторых организациях решение принимает только президент или председатель органа представителей персонала (например, в ЮНЭЙДС и ВОЗ); в других случаях принимать решения или влиять на них может комитет с установленными правилами голосования или принятия решений или без таковых. В целом, ответ на вопрос, может ли сотрудник, независимо от того, платит ли он взносы, рассчитывать на помощь со стороны органа представителей персонала, в значительной мере непредсказуем.

377. Имеются и другие ограничения, например помощь может быть доступна сотрудникам штаб-квартиры организации, но не сотрудникам отделений на местах. Хотя несколько специализированных учреждений в Швейцарии, по-видимому, используют систему юридического страхования ФАМГС, неясно, применяется ли она за пределами страны. Кроме того, членами ФАМГС являются не все специализированные агентства и не все из них могут позволить себе участвовать в системе страхования, в которой должно быть не менее 1000 членов.

378. **Отсутствует стройная система правовой поддержки сотрудников специализированных учреждений.** Одним словом, несмотря на намерение работать в интересах сотрудников и усилия, прилагаемые некоторыми органами представителей персонала для оказания максимально возможной помощи, большинство органов представителей персонала в специализированных учреждениях не обеспечивают достаточной правовой поддержки своим членам. На этом фоне любые заявления организаций о том, что их сотрудники в достаточной степени обеспечены правовой поддержкой и поэтому никаких дальнейших действий не требуется, по мнению Инспекторов, не состоятельны.

D. Устранение пробелов

1. На пути к «процессуальному равенству» администрации и персонала

379. Принцип «процессуального равенства сторон» — ключевой компонент права на справедливое судебное разбирательство, означающий, что сторонам спора должны быть предоставлены равные возможности изложить свои доводы в условиях, которые бы не ставили одну из сторон в невыгодное положение по сравнению с другой стороной. Этот принцип вытекает из международного права прав человека и уголовного права и утвердился в практике административных трибуналов как применимый к процедурам внутреннего правосудия, в основном в контексте обеспечения равного доступа сотрудников и администрации к важной информации и доказательствам¹¹⁰.

380. **Принцип процессуального равенства сторон должен действовать на всех этапах.** Некоторые этапы процедуры внутреннего обжалования не предполагают состязательности (например, административная проверка и управленческая оценка) и в принципе не предполагают необходимости в юридическом представительстве. В то же время трудно понять, почему такое представительство не должно допускаться. Условия, в которых юридическое представительство представляется необходимым, — это состязательный процесс, когда две противоборствующие стороны должны отстаивать свои интересы перед беспристрастной инстанцией. Хотя такая структура более характерна для судебного разбирательства, она не должна исключать процедур проверки коллегами, которые организованы аналогичным образом без полного перевода на профессиональную основу (или вообще без такового).

381. Собственно говоря, для любого спорного вопроса, который выходит за рамки первого этапа внутреннего пересмотра администрацией своего собственного решения, правильность подачи обжалования уже на первом этапе может стать определяющим фактором для всего прохождения процедуры обжалования и ее результатов — с юридической, фактической или психологической точки зрения. Ввиду этого Инспекторы не видят ничего плохого в том, чтобы разрешить по желанию сотрудника оказание юридической поддержки, включая представительство, на любом этапе процедуры внутреннего обжалования.

2. Минимальный уровень доступности юридической поддержки в рамках всей системы

382. **Большой разброс степени доступности юридической поддержки в разных организациях.** Сравнение вариантов правовой поддержки и их доступности для сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций со всей очевидностью демонстрирует большой разброс показателей уровня доступной и допустимой правовой поддержки и защиты в зависимости от того, по какую сторону «границы», разделяющей систему внутреннего правосудия, находится тот или иной сотрудник. В одной части системы процесс обжалования в значительной степени формализован и сотрудникам оказывается необходимая помощь, чтобы они могли

¹¹⁰ ILO Administrative Tribunal, *O v. WHO*, Judgment No. 3586, consideration 17; *K v. FAO*, Judgment No. 4412, 7 June 2021, consideration 17; а также United Nations Dispute Tribunal, *Morin*, Judgment No. UNDT/2011/069, paras. 40–42; *Kostomarova*, Judgment No. UNDT/2016/009, para. 79.

эффективно отстаивать свои интересы. В другой части организации постепенно переводят процесс на профессиональную основу, сохраняя видимость менее формальной процедуры и не предоставляя своим сотрудникам в упорядоченном порядке надежных вариантов защиты их правовых интересов.

383. **Тенденция к «профессионализации» требует соответствующих вариантов юридической поддержки.** Несмотря на сохранение в системе Организации Объединенных Наций различий в подходах к внутренним механизмам обжалования, несомненно прослеживается тенденция к повышению степени «профессионализации» и, следовательно, к большей востребованности юридических консультаций, предоставляемых сотрудникам компетентными специалистами. Поскольку большинство организаций, сохраняющих стандартную процедуру внутреннего обжалования в формате проверки коллегами, предприняли шаги по экстернализации, а то и «юридизации» своих механизмов, должны появиться более эффективные и упорядоченные варианты юридической поддержки сотрудников.

384. **Аргументы в пользу свободы выбора в вопросе юридического представительства.** С учетом изложенного сохраняющиеся ограничения юридического представительства не отвечают требованиям времени и меняющейся ситуации в области внутреннего правосудия в системе Организации Объединенных Наций. Поэтому, по мнению Инспекторов, неуместно продолжать делать вид, что официальные процедуры внутреннего обжалования по своей сути не являются правовыми процедурами, решения по которым должны приниматься на основе нормативных положений и правовых принципов, даже если имеются и другие веские соображения, которые следует принимать во внимание. Таким образом, процедуры на досудебной стадии только выиграют, если сотрудники смогут получить юридическую консультацию и, при необходимости, помощь представителя при их прохождении. Поэтому, по мнению Инспекторов, сотрудники должны иметь возможность, как минимум, свободно и без ограничений выбирать себе адвоката, если они хотят рассчитывать на помощь, включая услуги представительства. Давно назрела необходимость внести соответствующие коррективы в нормативную базу тех организаций, где по-прежнему действуют ограничения в этом отношении.

385. Предлагаемая ниже рекомендация, как ожидается, повысит степень согласованности и взаимосвязки.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует до конца 2025 года внести коррективы в нормативные документы своих организаций и устранить все ограничения, касающиеся юридического представительства своих сотрудников в процессах внутреннего правосудия, с тем чтобы они могли свободно и без ограничений выбирать себе адвоката.

VII. Общесистемные аспекты внутренних механизмов обжалования

386. **Отсутствие официального межучрежденческого механизма по вопросам обжалования внутренних решений на предшествующем судебному разбирательству этапе.** В настоящее время не существует официального общесистемного межучрежденческого механизма, специально занимающегося вопросами отправления правосудия, равно как и механизма, конкретно охватывающего процессы правосудия на досудебной стадии, ни в отношении стандартных внутренних процедур обжалования, ни в отношении специальных процедур обращения за помощью, независимо от предмета таких жалоб.

387. **Аспекты, охватываемые Сетью по вопросам людских ресурсов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций.** Некоторые аспекты внутренних процедур обжалования, особенно в увязке с созданными для этого специальными механизмами обращения за помощью, могут охватываться в рамках деятельности Сети по вопросам людских ресурсов и целевых групп под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). Поскольку такие процедуры обычно связаны с конкретной тематикой или политикой, регулирующей ту или иную область управления людскими ресурсами, вопросы обжалования вписываются в более широкие рамки политики, касающейся конкретных вопросов, таких как организация служебной деятельности (включая рассмотрение жалоб в связи с оценкой результатов работы), классификация должностей (включая связанные с этим жалобы) или выплата компенсации в случае болезни, получения увечья или смерти при исполнении служебных обязанностей (включая связанные с этим жалобы).

388. **Ограниченный охват сетями юрисконсультов организаций системы Организации Объединенных Наций.** Некоторые аспекты внутренних процедур обжалования могут затрагиваться в ходе обсуждений на совещаниях юрисконсультлов организаций системы Организации Объединенных Наций, которые ежегодно проводятся для обмена информацией, опытом и практикой по правовым вопросам, представляющим общий интерес и вызывающим общую озабоченность. Вместе с тем Инспекторы пришли к выводу, что на совещаниях двух сетей, а именно сети юрисконсультлов специализированных учреждений и связанных с ними и других организаций системы Организации Объединенных Наций и сети юрисконсультлов отделений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, в том числе в ходе их совместных сессий, редко затрагиваются вопросы внутреннего правосудия.

389. **Специальные рабочие группы и целевые группы по внутреннему правосудию.** Вопросы внутреннего правосудия обычно обсуждаются на специальных совещаниях, созываемых для конкретных целей. В порядке примера таких специальных механизмов, создававшихся в последнее время, можно упомянуть:

a) рабочую группу Сети советников по правовым вопросам Организации Объединенных Наций по анализу юрисдикционного устройства общей системы Организации Объединенных Наций, которая была создана в июле 2021 года для дальнейшей проработки предложений по данной тематике, внесенных Генеральным секретарем в его докладах по этому же вопросу¹¹¹;

b) консультативную рабочую группу по предлагаемым поправкам к регламенту Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций¹¹²;

c) целевую группу по отправлению правосудия, совещания которой проводятся с переменным членским составом в зависимости от тем, которые должны быть охвачены в том или ином году, для подготовки ежегодного доклада Генерального

¹¹¹ См. A/77/222.

¹¹² Упомянута в документе A/77/156, приложение I.

секретаря Генеральной Ассамблеи об отправлении правосудия в Организации Объединенных Наций¹¹³;

d) консультативное совещание юрисконсультов и сотрудников органов представителей персонала организаций, подпадающих под юрисдикцию Административного трибунала МОТ, состоявшееся в октябре 2019 года по инициативе председателя Трибунала¹¹⁴.

390. Нет необходимости в специальном официальном межведомственном консультативном механизме. Ввиду наличия нескольких, пусть и неформальных, форумов для проведения консультаций, обмена мнениями и обсуждения вопросов внутреннего правосудия, Инспекторы не видят необходимости в создании официального межучрежденческого механизма, предметно занимающегося вопросами собственно обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе. Настоящий обзор показал, что этот аспект внутреннего отправления правосудия, хотя он недостаточно изучен и, возможно, ему не уделяется того внимания, которого он заслуживает, нелегко отнести к какой-то отдельной категории в целях содействия обмену информацией и гармонизации или более тесному согласованию практики или нормативных решений. Это подтверждают и подавляющее большинство организаций, охваченных обзором, по мнению которых имеющиеся в их распоряжении механизмы в целом полезны и их достаточно для удовлетворения их потребностей.

391. Проведение различия между стандартными и специальными механизмами. Стандартные и специальные механизмы функционируют довольно изолированно друг от друга. Обычно они регулируются положениями различных разделов нормативных документов и директив и находятся в ведении различных по составу или функциям органов, при этом некоторые специальные механизмы увязываются со стандартными процедурами обжалования, заменяют некоторые их этапы или дополняют их, о чем говорилось ранее в настоящем докладе (см. главу IV).

392. Хотя основные этапы процедуры рассмотрения в каждом механизме концептуально сопоставимы, выводы, сделанные, например, по итогам управленческой оценки, будет трудно применить к процедуре оспаривания оценки результатов работы, предусматривающей создание соответствующей комиссии, равно как и преимущества привлечения независимых экспертов в рамках рассмотрения жалоб по поводу классификации должностей или классов должностей вряд ли можно извлечь и в контексте проверки коллегами дисциплинарных мер и их обжалования. По мнению Инспекторов, попытка объединить все эти досудебные процедуры и механизмы в рамках одного межучрежденческого механизма не будет способствовать координации или выработке общих решений.

393. Дифференциация в зависимости от того, какое подразделение отвечает за данную процедуру. Независимо от того, как устроены досудебные механизмы, некоторые процедуры, в частности специальные, часто от начала до конца поручаются одному отделу или подразделению (например, кадровой службе), тогда как стандартные механизмы обжалования, как правило, различают разные стадии процесса и, соответственно, относятся к ведению разных подразделений в зависимости от стадии (например, первый этап, первая или последняя инстанция обжалования). Некоторые из них находятся в ведении кадровой службы или функционируют при ее поддержке, другие относятся к компетенции юридических отделов, в третьем случае эти функции выполняют независимые эксперты, квазинезависимые (структурно обособленные) подразделения или подразделения, оказывающие поддержку по неформальным каналам разрешения споров. Таким образом, административное

¹¹³ Под председательством Директора-исполнителя Управления по вопросам отправления правосудия в Организации Объединенных Наций и с участием организаций, охватываемых докладом (как правило, это Секретариат Организации Объединенных Наций, фонды и программы и любые другие организации, подпадающие под юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций или Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций).

¹¹⁴ Упомянуто в документе Административного совета МОТ GB.338/PFA/11/1, пп. 26–27.

руководство деятельности внутренних механизмов обжалования не осуществляется какой-либо однородной группой специалистов-практиков или функциональных подразделений. Определение оптимального состава официального межучрежденческого механизма для всех досудебных процедур также будет сопряжено со значительными трудностями и не даст однозначных результатов в плане результативности, эффективности и действенности.

394. **Возможности повышения слаженности и согласованности действий.** Несмотря на перечисленные трудности, Инспекторы убеждены в наличии возможностей для повышения слаженности и согласованности некоторых элементов внутренних механизмов обжалования. Применение менее строгих категорий сближения механизмов обращения за помощью и типов организаций, возможно, позволит продумать использование различных форматов и форумов для обмена опытом и знаниями, которые могут дополнять существующую систему учебных мероприятий и вводных курсов, а также создать общесистемный резерв внутренних экспертов для консультирования по тематике проводящейся работы по осуществлению реформы.

395. Ниже высказывается ряд идей по расширению межучрежденческого обмена между некоторыми заинтересованными сторонами в отношении механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе:

а) **Форум должностных лиц, участвующих в процедурах административной проверки и управленческой оценки.** Учитывая схожесть этих двух функций и наличие различных форм организации управления ими в системе Организации Объединенных Наций, можно было бы обмениваться информацией об извлеченных важных уроках и практическими соображениями, чтобы административные структуры, в которых соответствующие подразделения развиты в меньшей степени или хуже обеспечены ресурсами, могли опереться на существующую практику и подходы, впервые предложенные другими организациями системы. Один из аспектов может касаться методов эффективного построения системы координации вклада руководителей и лиц, принимающих административные решения.

б) **Форум секретарей или должностных лиц, выполняющих секретариатские функции в поддержку органов проверки коллегами.** На таком форуме можно было бы обсуждать такие вопросы, как практические и процедурные аспекты этой работы, рамки проверки, место в структуре учреждения, порядок функциональной и административной подчиненности, ведение дел, порядок действий, взаимодействие с членами органов проверки коллегами, персоналом и администрацией и т. д. Некоторые аспекты могут требовать проведения разграничения в зависимости от существа конкретной процедуры (например, стандарты или бремя доказывания и оценка доказательств по линии проверки коллегами в рамках стандартного механизма обжалования, в дисциплинарных вопросах, в делах об оспаривании оценки результатов работы и т. д.), другие же являются общими для всех процедур (например, правила и практика недопущения конфликта интересов в форме заявлений, самоотвода или отстранения членов и т. д.).

в) **Форум сотрудников, оказывающих поддержку специальным механизмам обращения за помощью, с выделением отдельных тем.** Хотя обмен мнениями по различным вопросам уже происходит, в основном в рамках Сети КСР по вопросам людских ресурсов, аспекту обращения за помощью внимание уделяется редко. В результате в состав делегаций не всегда могут входить лица, которые на практике знакомы с соответствующей процедурой рассмотрения споров. Существуют значительные возможности обмена опытом, например, между должностными лицами, участвующими в работе механизмов обращения за помощью в вопросах получения компенсации, руководящих работой медицинских комиссий, комиссий по рассмотрению жалоб в связи с оценкой результатов служебной деятельности или механизмов официального или неформального обращения за помощью и разрешения споров в других, специфичных для конкретной сферы деятельности, форматах.

d) **Форум председателей органов проверки коллегами, судей и секретарей трибуналов.** Поскольку результаты работы органов проверки коллегами в конечном счете будут рассматриваться конкретной судебной инстанцией, имеет смысл проводить разграничение в соответствии с юрисдикцией таких трибуналов. Секретарь Административного трибунала МОТ в экспериментальном порядке организовал программу информационной работы, в рамках которой председатели, а также члены органов проверки коллегами, относящихся к юрисдикции Административного трибунала МОТ, встречались с членами Трибунала, чтобы лучше понять процедурные и правоведческие требования, связанные с решениями и практикой Трибунала. Аналогичный подход можно предусмотреть для органов проверки коллегами, решения (а не рекомендации) которых могут стать предметом рассмотрения Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций в порядке судебного надзора (например, в случае ВПС, ИКАО и ИМО).

396. **Возглавить работу должны организации, накопившие необходимый опыт и обладающие достаточными ресурсами.** Расширение возможностей для таких обменов между различными структурами в среде межучрежденческого взаимодействия может пойти на пользу системе Организации Объединенных Наций в целом, но особенно полезным окажется для небольших, менее обеспеченных ресурсами организаций, а также для организаций, чьи связи с сообществами специалистов-практиков ограничены ввиду того, что в соответствующем месте службы нет штаб-квартир других организаций или последние не представлены в иной форме. С учетом нехватки ассигнований на мероприятия по подготовке кадров и ограниченных возможностей привлечения внешних специалистов и оплаты их услуг, организациям, в которых занимающиеся вопросами обжалования подразделения лучше обеспечены ресурсами и накопили большой опыт в этой области, в частности Секретариату Организации Объединенных Наций, ВОЗ, ВОИС и ЮНИСЕФ, следует рассмотреть возможность оказания поддержки путем содействия созданию таких неформальных возможностей обмена — на периодической основе или в формате разовых или пилотных мероприятий, — которые будут по мере необходимости служить моделью для других организаций.

VIII. Выводы и дальнейшие действия

397. В целом, несмотря на многообразие внутренних механизмов обжалования, настоящий обзор показал, что обе системы внутреннего обжалования в целом функционируют нормально. Полученные результаты показывают, что, существующие механизмы предоставляют достаточные возможности для обращения за помощью, при этом каких-либо существенных пробелов выявлено не было, хотя, как указано в настоящем докладе, каждому из них присущи свои преимущества и недостатки и оба, возможно, нуждаются в улучшении некоторых аспектов функционирования.

398. Полученные результаты подтверждались респондентами, которые высказывали неоднозначные мнения о том, можно ли считать полностью профессиональную систему более совершенной или превосходящей в каком-либо отношении проводимую коллегами проверку с последующим пересмотром в одной инстанции в порядке судебного надзора. В частности, сотрудники, имевшие опыт работы в обоих стандартных форматах внутреннего обжалования, отмечали ряд положительных качеств модели проверки коллегами, которые были менее очевидны для тех, кто работал исключительно в «профессионализированной» системе.

399. Однако, по мнению Инспекторов, преимущества правовой определенности и беспристрастности (т. е. меньшей неоднозначности и непредсказуемости) результатов, когда действующие нормы применяются подготовленными юристами, соблюдающими строгие правила профессиональной этики, перевешивают преимущества результатов, получаемых в результате применения схемы, основной чертой которой является формирование членского состава на основе принципа совместного представительства, но в отсутствие независимости и юридического опыта.

400. По сути дела, основные критические замечания в адрес системы отправления правосудия, существовавшей в Секретариате Организации Объединенных Наций до реформы, касались не столько собственно проверки коллегами, сколько порядка ее организации. В ней видели недостаточно обеспеченный ресурсами механизм, в основу которого положен принцип, согласно которому штатные сотрудники добровольно отдают свое время в дополнение к своим обычным обязанностям, без рекомендаций экспертов и/или административной поддержки, и при этом недостаточно внимания уделяется структурным факторам, порождающим предвзятость и конфликт интересов, в отсутствие или при весьма ограниченных гарантиях независимости процедуры.

401. Многие из этих проблем уже решены или постепенно решаются организациями, которые и сегодня используют механизм проверки коллегами. По мнению Инспекторов, следует приветствовать общую тенденцию к «профессионализации» механизмов обжалования на предшествующем судебному разбирательству этапе, поскольку она, несомненно, окажется полезной в плане сохранения доверия к этой процедуре. Они считают, что применяемые в некоторых организациях модели проверки коллегами с меньшей степенью профессионализации следует совершенствовать, чтобы они соответствовали современным ожиданиям в отношении юридического опыта, независимости и предсказуемости результатов, сохраняя при этом компонент проверки коллегами как возможность учитывать специфику культуры соответствующей организации. Это может также потребовать переосмысления того, как строятся отношения между персоналом и администрацией, чтобы создать условия для более широкого участия органов представителей персонала в усилиях по обеспечению в консультации с ними справедливости и подотчетности на работе.

402. Тот факт, что некоторые организации все активнее вкладывают средства на этапе до обжалования (а не только до начала судебного разбирательства), в частности в целях совершенствования процесса принятия административных решений и повышения доступности неформальных механизмов разрешения споров, свидетельствует о ширящемся признании важности профилактики, вмешательства на ранних этапах и акцента на предоставлении большего объема информации и обеспечении более эффективной коммуникации. Инспекторы твердо убеждены, что при разрешении трудовых споров следует в гораздо большей степени опираться на

профилактику, чем это делается в настоящее время. Для этого нужно, в частности, расширять возможности обучения и наставничества для сотрудников, наделенных руководящими обязанностями и, соответственно, обязанностью принимать решения, а также укреплять механизмы неформального урегулирования споров. Залогом успеха таких усилий станет использование услуг омбудсмана и посредников, а также других подобных ресурсов.

Приложение I

Устройство официальных внутренних механизмов обжалования (стандартная процедура)

	Организация	Внутренняя административная процедура				Внешняя судебная процедура				
		Первый этап Необходимые процессуальные условия для дальнейшего обжалования			Второй этап Механизм обжалования в первой инстанции			Третий этап Рассмотрение в порядке судебного надзора в последней инстанции		
		Управленческая оценка	Административная проверка	Окончательное решение	Проверка коллегами		Рассмотрение в порядке судебного надзора	АПТООН	АТМОТ	
					Орган проверки коллегами	Окончательное решение				ТСООН
Секретариат Организации Объединенных Наций ^a и его департаменты и управления	Организация Объединенных Наций	Да	Нет	Заместитель Генерального секретаря по стратегии, политике и контролю в области управления	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций		См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций		См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций		См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций		См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
Фонды и программы	ПРООН	Да	Нет	Помощник Администратора и директор Службы управления ПРООН	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	
	ЮНФПА	Да	Нет		Директор-исполнитель ЮНФПА	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет
	УВКБ	Да	Нет		Заместитель Верховного комиссара УВКБ	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Внутренняя административная процедура					Внешняя судебная процедура			
		Первый этап Необходимые процессуальные условия для дальнейшего обжалования			Второй этап Механизм обжалования в первой инстанции			Третий этап Рассмотрение в порядке судебного надзора в последней инстанции		
		Управленческая оценка	Административная проверка	Окончательное решение	Проверка коллегами		Рассмотрение в порядке судебного надзора	АПТООН	АТМОТ	
					Орган проверки коллегами	Окончательное решение				ТОООН
	ЮНИСЕФ	Да	Нет	Заместитель Директора-исполнителя ЮНИСЕФ по вопросам управления	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	
	ЮНОПС	Да	Нет	Директор-исполнитель ЮНОПС	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	
	БАПОР	Нет	Да (Ходатайство о пересмотре решения)	Заместитель Генерального комиссара БАПОР	Неприменимо	Неприменимо	Да (ТС БАПОР)	Да	Нет	
	Структура «ООН-женщины»	Да	Нет	Директор отдела людских ресурсов	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	
	ВПП	Нет	Да	Директор-исполнитель ВПП ^b	Апелляционный комитет ФАО	Генеральный директор ФАО	Нет	Нет	Да	
Другие органы или подразделения Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	
	ЮНЭЙДС	Нет	Да	Заместитель Исполнительного директора ЮНЭЙДС по вопросам управления и руководства	Глобальный апелляционный совет ВОЗ	Директор-исполнитель ЮНЭЙДС	Нет	Нет	Да	
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Нет	Да	Помощник Генерального директора ФАО по административным и финансовым вопросам ^c	Апелляционный комитет ФАО	Генеральный директор ФАО	Нет	Нет	Да	
	МАГАТЭ	Нет	Да	Генеральный директор МАГАТЭ	Объединенный апелляционный совет МАГАТЭ	Генеральный директор МАГАТЭ	Нет	Нет	Да	

^b В отношении сотрудников ВПП «окончательные решения» без передачи в Апелляционный комитет ФАО принимаются Генеральным директором ФАО после консультаций с Директором-исполнителем ВПП.

^c В отношении сотрудников ФАО «окончательные решения» без передачи в Апелляционный комитет ФАО принимаются заместителем Генерального директора ФАО.

	Организация	Внутренняя административная процедура					Внешняя судебная процедура			
		Первый этап Необходимые процессуальные условия для дальнейшего обжалования			Второй этап Механизм обжалования в первой инстанции			Третий этап Рассмотрение в порядке судебного надзора в последней инстанции		
		Управленческая оценка	Административная проверка	Окончательное решение	Проверка коллегами		Рассмотрение в порядке судебного надзора	АПТООН	АТМОТ	
					Орган проверки коллегами	Окончательное решение				ТСООН
	ИКАО	Нет	Да	Генеральный секретарь ИКАО	Апелляционный совет ИКАО	Апелляционный совет ИКАО	Нет	Да	Нет	
	МОТ	Нет	Да	Директор по вопросам развития людских ресурсов	Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ	Генеральный директор МОТ	Нет	Нет	Да	
	ИМО	Да (после обязательного «диалога»)	Нет	Директор Административного отдела	Апелляционный совет персонала ИМО	Апелляционный совет персонала ИМО	Нет	Да	Нет	
	МСЭ	Нет	Да	Генеральный секретарь МСЭ	Апелляционный совет МСЭ	Генеральный секретарь МСЭ	Нет	Нет	Да	
	ЮНЕСКО	Нет	Да	Заместитель Генерального директора ЮНЕСКО	Апелляционный совет ЮНЕСКО	Генеральный директор ЮНЕСКО	Нет	Нет	Да	
	ЮНИДО	Нет	Да	Генеральный директор ЮНИДО	Объединенный апелляционный совет ЮНИДО	Генеральный директор ЮНИДО	Нет	Нет	Да	
	ЮНВТО	Нет	Да	Генеральный секретарь ЮНВТО	Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО	Генеральный секретарь ЮНВТО	Нет	Нет	Да	
	ВПС	Нет	Да	Генеральный директор ВПС	Апелляционный комитет ВПС	Апелляционный комитет ВПС	Нет	Да	Нет	
	ВОЗ	Нет	Да	Помощник Генерального директора ВОЗ по административно-финансовому обеспечению	Глобальный апелляционный совет ВОЗ	Генеральный директор МОТ	Нет	Нет	Да	
	ВОИС	Нет	Да	Генеральный директор ВОИС	Апелляционный совет ВОИС	Генеральный директор ВОИС	Нет	Нет	Да	

	Организация	Внутренняя административная процедура					Внешняя судебная процедура			
		Первый этап Необходимые процессуальные условия для дальнейшего обжалования			Второй этап Механизм обжалования в первой инстанции		Третий этап Рассмотрение в порядке судебного надзора в последней инстанции			
		Управленческая оценка	Административная проверка	Окончательное решение	Проверка коллегами		Рассмотрение в порядке судебного надзора	АПТООН	АТМОТ	
					Орган проверки коллегами	Окончательное решение				ТСООН
	ВМО	Да (функции переданы ЮНИСЕФ на основе внешнего подряда)	Нет	Генеральный секретарь ВМО	Неприменимо	Неприменимо	Да	Да	Нет	

Приложение II

Нормативно-правовая база и организационные механизмы для стандартных официальных внутренних механизмов обжалования

	Организация	Применяются положения и правила о персонале	Стандартный механизм официального внутреннего обжалования	Структура, отвечающая за первый этап	Подготовка материалов для первого этапа; структура, отвечающая за предоставление руководству консультаций по вопросам политики и/или юридическим вопросам	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в первой инстанции	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в окончательной судебной инстанции	Сотрудник или подразделение по связям с персоналом или по трудовым отношениям
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты ^a	Организация Объединенных Наций	Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Группа управленческой оценки, Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления (централизованно)	Соответствующие административные канцелярии, канцелярии или кадровые службы на уровне организации (децентрализованно)	Секция по апелляциям, Отдел административного права, Управление людских ресурсов, Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления (централизованно)	Управление по правовым вопросам (централизованно)	Неприменимо
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам в ЮНОГ, Служба управления людскими ресурсами	Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам в ЮНОГ, Служба управления людскими ресурсами	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Юридическая группа ЮНЕП, Отдел внутриорганизационного обслуживания или ЮНОН	Юридическая группа ЮНЕП, Отдел внутриорганизационного обслуживания	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Юридическая группа Хабитат ООН, Канцелярия Директора-исполнителя или ЮНОН	Юридическая группа Хабитат ООН, Канцелярия Директора-исполнителя	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Группа по правовым вопросам и вопросам политики УНП, Группа оперативной и консультативной поддержки, Служба управления людскими ресурсами	Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам, Служба управления людскими ресурсами ЮНОГ	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Применяются положения и правила о персонале	Стандартный механизм официального внутреннего обжалования	Структура, отвечающая за первый этап	Подготовка материалов для первого этапа; структура, отвечающая за предоставление руководству консультаций по вопросам политики и/или юридическим вопросам	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в первой инстанции	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в окончательной судебной инстанции	Сотрудник или подразделение по связям с персоналом или по трудовым отношениям
Фонды и программы	ПРООН	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Бюро правового обслуживания ПРООН	Управление людских ресурсов ПРООН	Бюро правового обслуживания ПРООН	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	ЮНФПА	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Юридическая группа ЮНФПА	Отдел людских ресурсов ЮНФПА	Юридическая группа ЮНФПА	См. Организация Объединенных Наций	Сотрудник по обще-организационным вопросам и работе с персоналом
	УВКБ	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Служба по правовым вопросам УВКБ	Отдел людских ресурсов УВКБ	Служба по правовым вопросам УВКБ	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	ЮНИСЕФ	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Группа административного права, Канцелярия Директора-исполнителя ЮНИСЕФ	Отдел людских ресурсов ЮНИСЕФ	Группа административного права ЮНИСЕФ	См. Организация Объединенных Наций	Группа по работе с персоналом
	ЮНОПС	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Группа административного права, Юридическая группа ЮНОПС	Группа по политике и контролю, Группа по вопросам управления людскими ресурсами и эффективности деятельности ЮНОПС	Группа административного права, Юридическая группа ЮНОПС	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	БАПОР	Положения БАПОР о международных сотрудниках и персонале, набираемом в районах операций	Ходатайство о пересмотре решения с последующим рассмотрением в ТС БАПОР, АПТООН	Департамент БАПОР по правовым вопросам	Департамент людских ресурсов БАПОР и полевые отделения БАПОР	Департамент БАПОР по правовым вопросам	Департамент БАПОР по правовым вопросам	Неприменимо

	Организация	Применяются положения и правила о персонале	Стандартный механизм официального внутреннего обжалования	Структура, отвечающая за первый этап	Подготовка материалов для первого этапа; структура, отвечающая за предоставление консультаций по вопросам политики и/или юридическим вопросам	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в первой инстанции	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в окончательной судебной инстанции	Сотрудник или подразделение по связям с персоналом или по трудовым отношениям
	Структура «ООН-женщины»	См. Организация Объединенных Наций	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Юридическая служба структуры «ООН-женщины»	Служба людских ресурсов структуры «ООН-женщины»	Юридическая служба структуры «ООН-женщины»	См. Организация Объединенных Наций	Консультант по трудовым отношениям
	ВПП	Положения и правила о персонале ФАО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Юридический отдел ВПП	Юридический отдел ВПП	Юридический отдел ФАО	Юридический отдел ФАО	Сектор по работе с персоналом
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам, Служба управления людскими ресурсами ЮНОГ	Секция консультирования по юридическим и директивным вопросам, Служба управления людскими ресурсами ЮНОГ	См. Организация Объединенных Наций	Неприменимо
	ЮНЭЙДС	Положения о персонале ВОЗ и Правила о персонале ВОЗ, адаптированные для ЮНЭЙДС	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Группа по кадровой политике и правовым вопросам ЮНЭЙДС, Департамент управления людскими ресурсами	Неприменимо	Группа по кадровой политике и правовым вопросам ЮНЭЙДС, Департамент управления людскими ресурсами	Бюро юрисконсульта ВОЗ	Неприменимо
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Положения и правила о персонале ФАО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Юридический отдел ФАО	Отдел людских ресурсов ФАО	Юридический отдел ФАО	Юридический отдел ФАО	Сотрудник по вопросам управления трудовыми отношениями
	МАГАТЭ	Положения и правила о персонале МАГАТЭ	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Отдел людских ресурсов МАГАТЭ	Неприменимо	Отдел людских ресурсов МАГАТЭ	Бюро правового обслуживания МАГАТЭ	Специалист по взаимоотношениям с персоналом

	Организация	Применяются положения и правила о персонале	Стандартный механизм официального внутреннего обжалования	Структура, отвечающая за первый этап	Подготовка материалов для первого этапа; структура, отвечающая за предоставление консультаций по вопросам политики и/или юридическим вопросам	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в первой инстанции	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в окончательной судебной инстанции	Сотрудник или подразделение по связям с персоналом или по трудовым отношениям
	ИКАО	Кодекс службы и Правила о персонале ИКАО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Бюро ИКАО по правовым вопросам и внешним сношениям (совместно с отделом кадров)	Отдел кадров ИКАО (совместно с Бюро по правовым вопросам и внешним сношениям)	Бюро ИКАО по правовым вопросам и внешним сношениям	Бюро ИКАО по правовым вопросам и внешним сношениям	Неприменимо
	МОТ	Положения о персонале МОТ	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Департамент развития людских ресурсов МОТ, Сектор по вопросам политики и пособий	Неприменимо	Департамент развития людских ресурсов МОТ	Юридический отдел МОТ	Неприменимо
	ИМО	Положения и правила о персонале ИМО	Обязательный «диалог», затем управленческая оценка, проверка коллегами, АПТООН	Служба людских ресурсов ИМО	Неприменимо	Юридический отдел ИМО	Юридический отдел ИМО	Неприменимо
	МСЭ	Положения и правила о персонале МСЭ	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Департамент управления людскими ресурсами МСЭ	Неприменимо	Департамент управления людскими ресурсами МСЭ	Департамент управления людскими ресурсами МСЭ	Неприменимо
	ЮНЕСКО	Положения о персонале и Правила о персонале ЮНЕСКО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Бюро управления персоналом ЮНЕСКО	Неприменимо	Секция административного права, Юридический отдел ЮНЕСКО	Секция административного права, Юридический отдел ЮНЕСКО	Неприменимо
	ЮНИДО	Положения и правила о персонале ЮНИДО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Департамент управления людскими ресурсами ЮНИДО	Департамент управления людскими ресурсами ЮНИДО	Департамент управления людскими ресурсами ЮНИДО	Бюро правового обслуживания ЮНИДО	Неприменимо

	Организация	Применяются положения и правила о персонале	Стандартный механизм официального внутреннего обжалования	Структура, отвечающая за первый этап	Подготовка материалов для первого этапа; структура, отвечающая за предоставление консультаций по вопросам политики и/или юридическим вопросам	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в первой инстанции	Представляет административного руководителя в качестве ответчика при рассмотрении в окончательной судебной инстанции	Сотрудник или подразделение по связям с персоналом или по трудовым отношениям
	ЮНВТО	Положения и правила о персонале ЮНВТО	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Отдел людских ресурсов ЮНВТО (совместно с юрисконсультом)	Юрисконсульт ЮНВТО (совместно с отделом людских ресурсов)	Отдел людских ресурсов ЮНВТО (совместно с юрисконсультом)	Юрисконсульт ЮНВТО	Неприменимо
	ВПС	Положения о персонале и Правила о персонале Международного бюро ВПС	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Управление людских ресурсов ВПС	Неприменимо	Управление по правовым вопросам ВПС	Управление по правовым вопросам ВПС	Неприменимо
	ВОЗ	Положения о персонале и Правила о персонале ВОЗ	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Группа по координации политики в области людских ресурсов и внутреннего правосудия, Департамент людских ресурсов и кадрового потенциала ВОЗ	Неприменимо	Группа по координации политики в области людских ресурсов и внутреннего правосудия, Департамент людских ресурсов и кадрового потенциала ВОЗ	Бюро юрисконсульта ВОЗ	Неприменимо
	ВОИС	Положения и правила о персонале ВОИС	Административная проверка с последующей проверкой со стороны коллег, АТМОТ	Секция административного права ВОИС, Бюро юрисконсульта	Департамент управления людскими ресурсами ВОИС	Секция административного права ВОИС, Бюро юрисконсульта	Секция административного права ВОИС, Бюро юрисконсульта	Неприменимо
	ВМО	Положения и правила о персонале ВМО	Управленческая оценка с последующим рассмотрением в ТСООН, АПТООН	Группа административного права, Канцелярия Директора-исполнителя ЮНИСЕФ	Секция людских ресурсов ВМО (совместно с юрисконсультом и администрацией)	Юрисконсульт и администрация ВМО	Юрисконсульт и администрация ВМО	Неприменимо

Приложение III

Специальные механизмы обращения за помощью

А. Обзор специальных механизмов обращения за помощью, имеющих в распоряжении сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций

	Организация	Оспаривание оценки результатов работы	Реклассификация должностей	Медицинские заключения	Дисциплинарные вопросы	Вопросы пенсионного обеспечения	Решение о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления ^a	Секретариат Организации Объединенных Наций	√	√	√	X	ОПФПООН	√
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	ОПФПООН	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	ОПФПООН	См. Организация Объединенных Наций
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	ОПФПООН	См. Организация Объединенных Наций
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	ОПФПООН	См. Организация Объединенных Наций
Фонды и программы	ПРООН	√	X	√	X	ОПФПООН	√
	ЮНФПА	√	X	√	X	ОПФПООН	√
	УВКБ	√	X	√	X	ОПФПООН	√
	ЮНИСЕФ	√	X	√	X	ОПФПООН	√
	ЮНОПС	√	X	√	X	ОПФПООН	√
	БАПОР	√	X	√	X	ОПФПООН ^b	√
	Структура «ООН-женщины»	√	X	√	X	ОПФПООН	√
ВПП	√	X	√	X	ОПФПООН	√	

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

^b Исключая персонал БАПОР, набираемый в районе операций.

	Организация	Оспаривание оценки результатов работы	Реклассификация должностей	Медицинские заключения	Дисциплинарные вопросы	Вопросы пенсионного обеспечения	Решение о необнаружении достаточно серьезных доказательств для возбуждения дела о преследовании
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	√	√	√	Х	ОПФПООН	√
	ЮНЭЙДС	√	√	√	Х	ОПФПООН	Х
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Х	Х	√	Х	ОПФПООН	√
	МАГАТЭ	√	Х	√	√	ОПФПООН	Х
	ИКАО	√	√	Х	Х	ОПФПООН	√
	МОТ	Х	√	Х	√	ОПФПООН	√
	ИМО	Х	√	√	√	ОПФПООН	√
	МСЭ	Х	√	√	√	ОПФПООН	√
	ЮНЕСКО	√	Х	Х	Х	ОПФПООН	√
	ЮНИДО	√	√	√	√	ОПФПООН	Х
	ЮНВТО	Х	Х	Х	√	ОПФПООН	Х
	ВПС	Х	Х	Х	√	Страховой фонд ВПС	Х
	ВОЗ	Х	√	√	Х	ОПФПООН	Х
	ВОИС	Х	Х	Х	Х	ОПФПООН	√
	ВМО	√	√	√	Х	ОПФПООН	√

Приложение III

В. Оспаривание оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации	Применимые правила или политика	Ответственный за процедуру	Форма обращения за помощью	Что можно оспорить	Возможность дальнейшего обжалования результатов специальной процедуры обращения за помощью
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления ^a	Секретариат Организации Объединенных Наций	Да	ST/AI/2021/4 о системе управления служебной деятельностью и повышения квалификации, разделы 14 и 15	Кадровая служба или административная канцелярия на уровне организации (децентрализованно)	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Оценка «результаты работы частично соответствуют ожиданиям» или «результаты работы не соответствуют ожиданиям»	Нет, может быть обжаловано в рамках стандартной процедуры только административное решение, принятое исходя из окончательной оценки
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Служба управления людскими ресурсами ЮНОГ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Служба управления людскими ресурсами ЮНОН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Служба управления людскими ресурсами ЮНОН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Служба управления людскими ресурсами ЮНОВ/УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
Фонды и программы	ПРООН	Да	Приложение 3: Круг ведения комиссии по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Управление людских ресурсов ПРООН	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Результаты ежегодного обзора результатов работы после окончательной оценки Бюро/Управления	Нет, решение председателя комиссии по рассмотрению жалобы является окончательным решением по данному вопросу

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации	Применимые правила или политика	Ответственный за процедуру	Форма обращения за помощью	Что можно оспорить	Возможность дальнейшего обжалования результатов специальной процедуры обращения за помощью
	ЮНФПА	Да	Руководство по вопросам политики и процедурам, Оспаривание оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации и соответствующие средства правовой защиты в рамках системы служебной аттестации и повышения квалификации	Департамент людских ресурсов ЮНФПА, Нью-Йорк	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Оценки работы по итогам годовой аттестации, включая хорошие оценки и комментарии	Нет, результат окончательный. Однако административное решение, принятое исходя из окончательной оценки, может быть обжаловано в рамках стандартной процедуры управленческой оценки
	УВКБ	Да	Политика по вопросам системы служебной аттестации и повышения квалификации (UNHCR/HCP/2022/05)	Группа по вопросам персонала/Отдел управления людскими ресурсами	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Общая оценка «результаты работы не соответствуют ожиданиям» или «результаты работы частично соответствуют ожиданиям»	Нет
	ЮНИСЕФ	Да	SFAI2011- 002 Поправка 2, Организация служебной деятельности	Отдел людских ресурсов (ОЛР)	Проверка внешним экспертом, назначаемым директором ОЛР	Общая оценка «низкие результаты» или эквивалентная; оспаривание оценки только после безуспешных попыток найти альтернативные способы решения проблемы (обсуждение с руководителем и комментарии сотрудника к отчету о служебной аттестации или плану повышения квалификации)	Нет
	ЮНОПС	Да	Система управления процессами и качеством ЮНОПС, процесс 7.6.4 «Управление процессом оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации»	Группа по вопросам управления людскими ресурсами и эффективности деятельности (ГУЛРЭД)	Проверка независимым консультантом, назначаемым директором ГУЛРЭД	Общая оценка ниже оценки «полностью соответствует ожиданиям»	Нет

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации	Применимые правила или политика	Ответственный за процедуру	Форма обращения за помощью	Что можно оспорить	Возможность дальнейшего обжалования результатов специальной процедуры обращения за помощью
	БАПОР	Да	Директива о международном персонале № PD/I/112.6/Rev.1	Комитет по оспариванию результатов управления служебной деятельностью (КОРУСД)	Проверка коллегами, которую проводит КОРУСД ^b	Оценка «не соответствует ожиданиям»	Да, в рамках стандартной процедуры
	Структура «ООН-женщины»	Да	Политика по вопросам управления служебной деятельностью	Людские ресурсы	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Оценка «частично соответствует ожиданиям» или «не соответствует ожиданиям» при оценке результатов работы в конце отчетного цикла	Нет
	ВПП	Да	Руководство по процедуре обращения за помощью в рамках Программы повышения эффективности и компетентности (ППЭК)	Отдел людских ресурсов, подразделение по вопросам эффективности и компетентности	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Общая оценка «неудовлетворительно»; письменные замечания в отношении оценки, зафиксированные в бланке ППЭК; или же утверждается, что при вынесении окончательной оценки допущены фактологические ошибки, или в процедуре ППЭК выявлены существенные недостатки	Да, в рамках стандартной процедуры
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	Служба управления людскими ресурсами ЮНОГ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЭЙДС	Да	HRM/IN 2020-2 Rev.1, Политика ЮНЭЙДС в области управления служебной деятельностью	Управление людскими ресурсами	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Общая оценка «результаты работы не соответствуют ожиданиям»	Да, в Глобальном апелляционном совете ВОЗ

^b В состав Комитета по оспариванию результатов управления служебной деятельностью входят заместитель Генерального комиссара в качестве председателя, два других члена уровня Д-1 или Д-2, а также один директор отделения на местах (см. PD/I/112.6/Rev.1).

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации	Применимые правила или политика	Ответственный за процедуру	Форма обращения за помощью	Что можно оспорить	Возможность дальнейшего обжалования результатов специальной процедуры обращения за помощью
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Нет	–	–	Неформальное посредничество	–	–
	МАГАТЭ	Да	АМ.П/3, приложение 7, Процедуры процесса урегулирования	Отдел людских ресурсов	Просьба о пересмотре направляется самому старшему вышестоящему руководителю на предмет официального урегулирования (заместителю генерального директора или начальнику отдела или департамента)	Любые разногласия между руководителем и сотрудником в отношении оценки результатов работы	Да, в рамках стандартной процедуры
	ИКАО	Да	Инструкция о персонале 4.39 (Положение о персонале 4.39) (Правило о персонале 1 04.39) Процедура оспаривания служебной аттестации в рамках Программы повышения эффективности и компетентности (ППЭК)	Секция по вопросам политики, организационного развития и повышения квалификации персонала	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Общая оценка ниже оценки «полностью соответствует ожиданиям»	Нет, может быть обжаловано в рамках стандартной процедуры только административное решение, принятое исходя из оценки
	МОТ	Нет	–	–	Стандартная процедура	–	–
	ИМО	Нет	–	–	Неформальное посредничество	–	–
	МСЭ	Нет	–	–	–	–	–
	ЮНЕСКО	Да	Руководство по вопросам людских ресурсов, 14.4, Решение проблем неудовлетворительной работы	Управление людских ресурсов	Проверка коллегами Комиссией по аттестации персонала	Сотрудники со срочными контрактами, за исключением сотрудников, проходящих испытательный срок: общая оценка «не соответствует ожиданиям»	Да, в рамках стандартной процедуры

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания оценки, вынесенной по итогам служебной аттестации	Применимые правила или политика	Ответственный за процедуру	Форма обращения за помощью	Что можно оспорить	Возможность дальнейшего обжалования результатов специальной процедуры обращения за помощью
	ЮНИДО	Да	UNIDO/AI/2012/01, Система управления служебной деятельностью персонала	Управление людских ресурсов	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Общая оценка «1» или «2» либо по согласованным целям (частичное достижение или недостижение результатов), либо по компетенциям (повышение компетентности или некомпетентность)	Нет, внутреннего урегулирования не предусмотрено; административное решение, принятое исходя из окончательной оценки, может быть обжаловано в рамках стандартной процедуры
	ЮНВТО	Нет	–	–	Неформальное посредничество	–	–
	ВПС	Нет	–	–	–	–	–
	ВОЗ	Нет	–	–	Стандартная процедура	–	–
	ВОИС	Нет	–	–	Стандартная процедура (в сокращенные сроки)	–	–
	ВМО	Да	Система управления служебной деятельностью и повышения квалификации персонала ВМО	Секция людских ресурсов	Проверка коллегами комиссией по рассмотрению жалобы, автор которой оспаривает оценку, вынесенную по итогам служебной аттестации	Оценка «результаты работы частично соответствуют ожиданиям» или «результаты работы не соответствуют ожиданиям»	Нет, вопрос административного решения, принятого исходя из окончательной оценки, может быть разрешен с помощью неформальных или официальных механизмов правосудия

Приложение III

С. Реклассификация должностей

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания реклассификации или установления классов должностей	Применимые правила или политика	Орган проверки коллегами, участвующий в рассмотрении жалобы в отношении реклассификации или установления классов должностей	Процедура прохождения жалоб в отношении реклассификации или установления классов должностей	Замечания по конкретной организации
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления ^a	Секретариат Организации Объединенных Наций	Да	ST/AI/1998/9, разделы 5, 6 и 7	Комитет по обжалованию классификации должностей	Рассмотрение Комитетом по обжалованию классификации должностей, затем обжалование непосредственно в ТСООН (управленческая оценка не требуется)	Технический орган (ST/AI/2018/7), поэтому по его рекомендации управленческая оценка при обжаловании не проводится
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
Фонды и программы	ПРООН	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	ЮНФПА	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	УВКБ	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	ЮНИСЕФ	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	ЮНОПС	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	БАПОР	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (ходатайство о пересмотре решения, ТС БАПОР, АПТООН)	–

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания реклассификации или установления классов должностей	Применимые правила или политика	Орган проверки коллегами, участвующий в рассмотрении жалобы в отношении реклассификации или установления классов должностей	Процедура прохождения жалоб в отношении реклассификации или установления классов должностей	Замечания по конкретной организации
	Структура «ООН-женщины»	Нет	Специальной политики не предусмотрено	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (управленческая оценка, ТСООН, АПТООН)	–
	ВПП	Нет	Правило о персонале 302.2 ФАО	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, АТМОТ)	–
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНЭЙДС	Да	Информационная записка ЮНЭЙДС HRM/IN 2019-7 MER/HRM, 28 мая 2019 года	Постоянный комитет ЮНЭЙДС по реклассификации должностей	Рассмотрение Постоянным комитетом по реклассификации должностей, административная проверка не требуется, обжалование непосредственно в Глобальном апелляционном совете ВОЗ, АТМОТ	Постоянный комитет по реклассификации должностей приостановил свою работу до дальнейшего уведомления
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Нет	Правило о персонале 302.2	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, АТМОТ)	В настоящее время разрабатывается новая политика
	МАГАТЭ	Нет	Руководство по административным вопросам, Часть II, Раздел 3, Кадровое обеспечение	Нет, пересмотр классификации проводится сотрудником(ами) по вопросам классификации должностей, назначенным(и) руководителем Отдела людских ресурсов	Решение не реклассифицировать рассматриваемую должность: повторное представление руководителю Отдела людских ресурсов до начала стандартной процедуры; другие решения: полная стандартная процедура (административная проверка, проверка коллегами Объединенным апелляционным советом, АТМОТ)	–
	ИКАО	Да	Правило о персонале 102.2	Группа по классификации должностей ИКАО	Первый этап: проверка классификации, проводимая независимо сотрудниками отдела людских ресурсов; второй этап: обжалование в Группе по классификации должностей	В настоящее время функции классификации и установления класса должностей переданы сервисному центру One HR на условиях внешнего подряда
	МОТ	Да	Циркуляр по РЛР № 639 (REV.2), Процедура установления класса должностей	Группа МОТ по независимому обзору	Проверка Группой по независимому обзору; в случае обжалования по процедурным основаниям: стандартная процедура (проверка коллегами Объединенным консультативным апелляционным советом, АТМОТ), в других случаях проверка коллегами не требуется, обжалование непосредственно в АТМОТ	Специальная процедура применима только к штатным должностным лицам; для всех остальных должностных лиц — стандартная процедура

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания реклассификации или установления классов должностей	Применимые правила или политика	Орган проверки коллегами, участвующий в рассмотрении жалобы в отношении реклассификации или установления классов должностей	Процедура прохождения жалоб в отношении реклассификации или установления классов должностей	Замечания по конкретной организации
	ИМО	Да	Правило о персонале 102.1	Классификационный комитет ИМО	Обязательный «диалог» с директором Административного отдела, проверка коллегами Апелляционным советом персонала (управленческая оценка комиссией не требуется)	В настоящее время Классификационный комитет ИМО в порядке эксперимента занимается процедурами реклассификации; не исключена полная передача данных функций сервисному центру One HR на условиях внешнего подряда
	МСЭ	Да	Служебный приказ № 19/16, Классификация должностей	Комиссия по реклассификации должностей МСЭ	Рассмотрение в Комиссии по реклассификации должностей, затем стандартная процедура обжалования	–
	ЮНЕСКО	Нет	Руководство по вопросам людских ресурсов (2009 год)	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ЮНЕСКО, АТМОТ)	–
	ЮНИДО	Да	Правила о персонале, глава II	Комитет по обжалованию классификации должностей	Рассмотрение в Комитете по обжалованию классификации должностей, затем стандартная процедура обжалования	Комитет по обжалованию классификации должностей приостановил свою деятельность с 2012 года
	ЮНВТО	Нет	Правило о персонале 11 (1)	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Объединенным апелляционным комитетом ЮНВТО, АТМОТ)	–
	ВПС	Нет	Положения о персонале, глава II	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ВПС, АПТООН)	–
	ВОЗ	Да	Правила о персонале, раздел II	Постоянный комитет ВОЗ по реклассификации должностей	Рассмотрение Постоянным комитетом ВОЗ по реклассификации должностей (административная проверка не требуется, обжалование непосредственно в Глобальном апелляционном совете ВОЗ, АТМОТ)	–
	ВОИС	Нет	Положения о персонале, глава II и правило о персонале 2.2.1	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ВОИС, АТМОТ)	–

	Организация	Наличие специальной процедуры оспаривания реклассификации или установления классов должностей	Применимые правила или политика	Орган проверки коллегами, участвующий в рассмотрении жалобы в отношении реклассификации или установления классов должностей	Процедура прохождения жалоб в отношении реклассификации или установления классов должностей	Замечания по конкретной организации
	ВМО	Да	Постоянные инструкции ВМО, глава 4	Нет	Соблюдение критериев приемлемости проверяется Постоянным комитетом по реклассификации должностей, обзор независимым внешним специалистом по классификации должностей, управленческая оценка не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	Технический орган, поэтому управленческая оценка при обжаловании не проводится

Приложение III

D. Медицинские заключения

	Организация	Наличие специального механизма для оспаривания требований о компенсации	Орган проверки коллегами, занимающийся вопросами требований о компенсации	Привлечение медицинской комиссии или независимого практикующего врача к рассмотрению медицинских аспектов	Процедура прохождения жалоб в отношении требований о компенсации	Специальный механизм, доступный в случае других медицинских заключений	Замечания по конкретной организации
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления ^a	Секретариат Организации Объединенных Наций	Да	Консультативный совет Организации Объединенных Наций по вопросам компенсации	Да, сотрудники имеют право привлечь независимого врача к процедуре рассмотрения	Ходатайство о пересмотре медицинского заключения Отдела медицинского обслуживания в соответствии с ST/AI/2019/1	Да	См. ST/AI/2019/1 о медицинских спорах
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
Фонды и программы	ПРООН	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ЮНФПА	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	УВКБ	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	В политике организации предусмотрены те же положения, что и в ST/AI/2019/1
	ЮНИСЕФ	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Наличие специального механизма для оспаривания требований о компенсации	Орган проверки коллегами, занимающийся вопросами требований о компенсации	Привлечение медицинской комиссии или независимого практикующего врача к рассмотрению медицинских аспектов	Процедура прохождения жалоб в отношении требований о компенсации	Специальный механизм, доступный в случае других медицинских заключений	Замечания по конкретной организации
	ЮНОПС	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	БАПОР	Да	Консультативный совет БАПОР по требованиям о компенсации	Да	Ходатайство о повторном рассмотрении в технической комиссии, учрежденной Генеральным комиссаром	Нет	–
	Структура «ООН-женщины»	Да	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций
	ВПП	Да	Консультативный комитет ВПП по требованиям о компенсации	См. ФАО	Ходатайство о пересмотре решения Директором-исполнителем по рекомендации Консультативного комитета ВПП, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, затем АТМОТ	См. ФАО	Консультативный комитет ВПП отделился от Консультативного комитета ФАО в 2021 году
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	ЮНЭЙДС	Да	Консультативный комитет ВОЗ по требованиям о компенсации	См. ВОЗ	См. ВОЗ	См. ВОЗ	–
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Да	Консультативный комитет ФАО по требованиям о компенсации	Медицинская комиссия созывается, если ходатайство о пересмотре подано ввиду несогласия с медицинским обоснованием	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором по рекомендации Консультативного комитета ФАО, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, затем АТМОТ	Да	–
	МАГАТЭ	Да	Объединенный консультативный совет МАГАТЭ по требованиям о компенсации	Рекомендация Объединенного консультативного совета Генеральному директору предполагает получение материалов медицинской комиссии	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором по рекомендации Объединенного консультативного совета, проверка коллегами не требуется, обжалование непосредственно в АТМОТ	Нет	В настоящее время разрабатывается процедура, аналогичная применяющейся в Организации Объединенных Наций

	Организация	Наличие специального механизма для оспаривания требований о компенсации	Орган проверки коллегами, занимающийся вопросами требований о компенсации	Привлечение медицинской комиссии или независимого практикующего врача к рассмотрению медицинских аспектов	Процедура прохождения жалоб в отношении требований о компенсации	Специальный механизм, доступный в случае других медицинских заключений	Замечания по конкретной организации
	ИКАО	Нет	Консультативный совет ИКАО по требованиям о компенсации	Нет	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ИКАО, АПТООН)	Да	–
	МОТ	Нет	Комитет по инвалидности (только для требований о выплате компенсации в связи с потерей трудоспособности)	Да, создается медицинская комиссия, которая представляет консультативное заключение Генеральному директору	Стандартная процедура обжалования	Нет	–
	ИМО	Да	Консультативный совет ИМО по требованиям о компенсации	Да	Ходатайство о пересмотре медицинского заключения Медицинской комиссией, управленческая оценка не требуется, проверка коллегами Апелляционным советом персонала ИМО, АПТООН	Медицинская комиссия рассматривает все медицинские споры; споры, связанные с потерей трудоспособности, рассматриваются Комитетом по пенсиям персонала	–
	МСЭ	Да, по договоренности с ЮНОГ	Нет	Да, по договоренности с ЮНОГ	Стандартная процедура обжалования	Нет	В целях определения, произошли ли случаи заболевания, получения увечья или смерти при исполнении служебных обязанностей, МСЭ заключил соглашение с ЮНОГ о рассмотрении дел МСЭ с использованием своих собственных органов и процедур
	ЮНЕСКО	Нет	Консультативный совет ЮНЕСКО по требованиям о компенсации	Медицинская комиссия создается, если ходатайство о пересмотре подано ввиду несогласия с медицинским обоснованием	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором по рекомендации Консультативного совета, проверка коллегами Апелляционным советом ЮНЕСКО, АТМОТ	Да	–

	Организация	Наличие специального механизма для оспаривания требований о компенсации	Орган проверки коллегами, занимающийся вопросами требований о компенсации	Привлечение медицинской комиссии или независимого практикующего врача к рассмотрению медицинских аспектов	Процедура прохождения жалоб в отношении требований о компенсации	Специальный механизм, доступный в случае других медицинских заключений	Замечания по конкретной организации
	ЮНИДО	Да	Консультативный совет ЮНИДО по требованиям о компенсации	Рекомендация Консультативного совета Генеральному директору предполагает получение материалов медицинской комиссии	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором по рекомендации Консультативного совета, проверка коллегами не требуется, обжалование непосредственно в АТМОТ	Нет, другие споры медицинского характера (отпуск по болезни, увольнение по состоянию здоровья и т. д.), рассматриваются по стандартной процедуре	–
	ЮНВТО	Нет	Нет	–	–	Да, только в случае отпуска по болезни	–
	ВПС	Нет	Нет	Если ходатайство о пересмотре подается ввиду несогласия с медицинской оценкой, вопрос может быть передан независимому врачу или в медицинскую комиссию (с составом которой согласны и Генеральный директор, и сотрудник)	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором с последующей стандартной процедурой обжалования (Апелляционный комитет ВПС и АПТООН)	Нет	–
	ВОЗ	Да	Консультативный комитет ВОЗ по требованиям о компенсации	Медицинская комиссия созывается, если ходатайство о пересмотре подано ввиду несогласия с медицинским обоснованием	Ходатайство о пересмотре решения Генеральным директором по рекомендации Консультативного комитета, направление жалобы в Глобальный апелляционный совет ВОЗ, затем АТМОТ	Да	–
	ВОИС	Нет	Нет	Да	Полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ВОИС, АТМОТ)	Да, обязательное рассмотрение медицинской комиссией или независимым врачом в случае отпуска по болезни и увольнения по состоянию здоровья, затем стандартная процедура обжалования	–

	Организация	Наличие специального механизма для оспаривания требований о компенсации	Орган проверки коллегами, занимающийся вопросами требований о компенсации	Привлечение медицинской комиссии или независимого практикующего врача к рассмотрению медицинских аспектов	Процедура прохождения жалоб в отношении требований о компенсации	Специальный механизм, доступный в случае других медицинских заключений	Замечания по конкретной организации
	ВМО	Да	Консультативный совет ВМО по требованиям о компенсации	Да, при необходимости созывается медицинская комиссия	При подаче ходатайства о пересмотре решения Генеральным секретарем ВМО по рекомендации Консультативного совета по требованиям о компенсации проведения управленческой оценки не требуется, возможно обжалование непосредственно в ТСООН	Нет	–

Приложение III

Е. Дисциплинарные меры

	Организация	Требование о представлении органом проверки коллегами рекомендации в отношении предлагаемых дисциплинарных санкций до их применения	Дисциплинарные меры могут быть обжалованы в рамках стандартной процедуры обжалования	Внесение изменений в стандартную процедуру обжалования дисциплинарных мер	Замечания по конкретной организации
Секретариат Организации Объединенных Наций и его департаменты и управления ^a	Секретариат Организации Объединенных Наций	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	ЮНКТАД	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	ЮНЕП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	Хабитат ООН	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	УНП	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
Фонды и программы	ПРООН	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	ЮНФПА	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	УВКБ	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	ЮНИСЕФ	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	ЮНОПС	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–

^a Согласно ST/SGB/2015/3.

	Организация	Требование о представлении органом проверки коллегами рекомендации в отношении предлагаемых дисциплинарных санкций до их применения	Дисциплинарные меры могут быть обжалованы в рамках стандартной процедуры обжалования	Внесение изменений в стандартную процедуру обжалования дисциплинарных мер	Замечания по конкретной организации
	БАПОР	Нет	Да	Не предусмотрено; требуется прохождение полной стандартной процедуры обжалования (подача ходатайства о пересмотр решения до обжалования в ТС БАПОР)	–
	Структура «ООН-женщины»	Нет	Да, с изменениями	Проведения управленческой оценки не требуется, обжалование непосредственно в ТСООН	–
	ВПП	Нет	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, АТМОТ)	–
Другие органы/структуры Организации Объединенных Наций	МТЦ	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	См. Организация Объединенных Наций	–
	ЮНЭЙДС	Нет	Да, с изменениями	Проведения административной проверки не требуется, обжалование непосредственно в Глобальном апелляционном совете ВОЗ, затем в АТМОТ.	–
Специализированные учреждения и МАГАТЭ	ФАО	Нет	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ФАО, АТМОТ)	–
	МАГАТЭ	Объединенный дисциплинарный совет МАГАТЭ	Нет	Не требуется ни административной проверки, ни обжалования в Объединенном апелляционном совете МАГАТЭ, обжалование непосредственно в АТМОТ	– Возможность отказа от передачи дела в Объединенный дисциплинарный совет МАГАТЭ по взаимному согласию сотрудника и административного руководителя; – без передачи дела в случае увольнения в дисциплинарном порядке

	Организация	Требование о представлении органом проверки коллегами рекомендации в отношении предлагаемых дисциплинарных санкций до их применения	Дисциплинарные меры могут быть обжалованы в рамках стандартной процедуры обжалования	Внесение изменений в стандартную процедуру обжалования дисциплинарных мер	Замечания по конкретной организации
	ИКАО	Нет	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ИКАО, АПТООН)	–
	МОТ	Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ (орган проверки коллегами жалоб, подаваемых по стандартной процедуре)	Да, с изменениями	Административной проверки не требуется; если дело уже рассматривалось до применения санкций, обжалования в Объединенном консультативном апелляционном совете МОТ не требуется, обжалование непосредственно в АТМОТ	– Возможность отказа от передачи дела в Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ по взаимному согласию сотрудника и административного руководителя; – без передачи дела в случае предупреждения или выговора
	ИМО	Объединенный дисциплинарный комитет ИМО	Да	Управленческой оценки не требуется; обязательный «диалог», рассмотрение в Апелляционном совете персонала ИМО, затем АПТООН	–
	МСЭ	Дисциплинарная коллегия Объединенного консультативного комитета МСЭ (совместный орган персонала и администрации)	Да	Административной проверки не требуется; дисциплинарные решения обжалуются непосредственно в Апелляционном совете МСЭ, затем в АТМОТ	–
	ЮНЕСКО	Нет	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным советом ЮНЕСКО, АТМОТ)	Объединенный дисциплинарный комитет ЮНЕСКО упразднен в 2020 году
	ЮНИДО	Объединенный дисциплинарный комитет ЮНИДО	Да	Административной проверки не требуется; дисциплинарные решения обжалуются непосредственно в Объединенном апелляционном совете (в течение одного месяца после письменного уведомления о дисциплинарном решении), затем в АТМОТ	– Возможность отказа от передачи дела в Объединенный дисциплинарный комитет ЮНИДО по взаимному согласию сотрудника и административного руководителя; – без передачи дела в случае увольнения в дисциплинарном порядке

	Организация	Требование о представлении органом проверки коллегами рекомендации в отношении предлагаемых дисциплинарных санкций до их применения	Дисциплинарные меры могут быть обжалованы в рамках стандартной процедуры обжалования	Внесение изменений в стандартную процедуру обжалования дисциплинарных мер	Замечания по конкретной организации
	ЮНВТО	Объединенный консультативный апелляционный комитет ЮНВТО (орган проверки коллегами жалоб, подаваемых по стандартной процедуре)	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Объединенным апелляционным комитетом ЮНВТО, АТМОТ)	– Возможность отказа от передачи дела в Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО по взаимному согласию сотрудника и административного руководителя; – без передачи дела в случае устного предупреждения или выговора в письменном виде
	ВПС	Дисциплинарный комитет ВПС	Да	Не предусмотрено; полная стандартная процедура обжалования (административная проверка, проверка коллегами Апелляционным комитетом ВПС, АПТООН)	Без передачи дела в случае увольнения в дисциплинарном порядке, но сотрудник вправе попросить об этом
	ВОЗ	Глобальный апелляционный совет ВОЗ	Да, с изменениями	Административной проверки не требуется; обжалование непосредственно в Глобальном апелляционном совете ВОЗ, затем в АТМОТ	В случае домогательств, дискриминации и злоупотребления полномочиями Глобальный консультативный комитет по вопросам неправомерного поведения (орган проверки коллегами) рассматривает отчеты о расследовании до принятия решения в соответствии с политикой ВОЗ в отношении неправомерного поведения. В отношении других видов проступков проверки коллегами при обжаловании решений о дисциплинарных мерах не предусмотрено
	ВОИС	Нет	Да, с изменениями	Административной проверки не требуется; обжалование непосредственно в Апелляционном совете ВОИС, затем в АТМОТ	Процедура проверки коллегами жалоб по дисциплинарным вопросам Объединенным консультативным комитетом ВОИС отменена в 2014 году
	ВМО	Нет	Да, с изменениями	Управленческой оценки не требуется; обжалование непосредственно в ТСООН	Объединенный дисциплинарный комитет ВМО упразднен в 2020 году

Приложение IV

Требования к должности председателя органа проводимой коллегами проверки (стандартные внутренние механизмы обжалования) и соответствующие административные процедуры

Орган проверки коллегами	Председатель	Требования к должности	Административные процедуры	Объем расходов	Процедура отбора	Ограничение срока полномочий	Заместители
Апелляционный комитет ФАО (включая ВПП)	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Входит в состав руководящего органа Специальных квалификационных требований не предусмотрено, желательно наличие юридического образования 	Неприменимо	Неприменимо	Назначается Советом ФАО по предложению Генерального директора	Не предусмотрено	Два заместителя
Объединенный апелляционный совет МАГАТЭ	Сотрудник организации	<ul style="list-style-type: none"> Директор (руководитель старшего звена) Специальных квалификационных требований не предусмотрено 	Неприменимо	Неприменимо	Назначается Генеральным директором после консультации с Советом персонала	3 года, с возможностью продления	Не предусмотрено
Объединенный апелляционный совет ИКАО	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Специалист по правовым вопросам (международный судья) Необходим опыт работы в области административного права на международном уровне 	Договор на оказание консультационных услуг, специалист привлекается в случае возникновения дела (рамочный договор)	Единовременная выплата в размере 10 000 долл. за одно дело; путевые расходы, командировочные, различные расходы, оплачиваемые отдельно (при необходимости)	Для рассмотрения каждого дела председатель выбирается двумя другими членами Апелляционного совета из списка, одобренного Советом ИКАО по предложению Генерального секретаря ИКАО, после рассмотрения Консультативным комитетом персонала и консультации с ним	3 года, с возможностью продления	Один, выбирается из списка трех судей
Объединенный консультативный апелляционный совет МОТ	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Бывшие сотрудники МОТ, действующие или бывшие сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций или специализированных учреждений 	Письмо о назначении, платежное поручение	Единовременная выплата в размере 5000 шв. франков в год (2500 швейцарских франков в семестр) в качестве базового гонорара независимо от количества поданных дел и единовременная выплата в размере 1000 шв. франков за каждое дело	Назначается Генеральным директором по рекомендации Объединенного комитета по переговорам	3 года, с возможностью продления на один срок	Два

Орган проверки коллегам	Председатель	Требования к должности	Административные процедуры	Объем расходов	Процедура отбора	Ограничение срока полномочий	Заместители
		<ul style="list-style-type: none"> Специальных квалификационных требований не предусмотрено 					
Объединенный апелляционный совет ИМО	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Специалист по правовым вопросам (международный судья) Необходим опыт работы в области административного права на международном уровне 	Договор на оказание консультационных услуг, специалист привлекается в случае возникновения дела (рамочный договор)	Единовременная выплата в размере 6000 долл. (эквивалент оплаты 8 дней работы); по истечении 8 дней — 750 долл. в день, но не более 10 000 долл. на одно дело; путевые расходы, командировочные, различные расходы, оплачиваемые отдельно	Объявление должности для внешних кандидатов; орган представителей персонала участвует в процессе отбора в качестве наблюдателя	2 года, с возможностью продления	Один, выбирается из списка двух судей
Апелляционный совет МСЭ	Сотрудник организации/ из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Действующие или вышедшие на пенсию выборные должностные лица или другие действующие или вышедшие на пенсию высокопоставленные должностные лица МСЭ Специальных квалификационных требований не предусмотрено, желательно наличие юридического образования 	–	–	Назначается Генеральным секретарем после консультации с Советом персонала	2 года, с возможностью продления	Два–четыре
Апелляционный совет ЮНЕСКО	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> Специалист по правовым вопросам (международный судья) Желательно юридическое образование 	–	Председатель: единовременная выплата в размере 12 500 долл. в год; путевые расходы, командировочные, различные расходы, оплачиваемые отдельно. Заместитель председателя: 2500 долл. в год; путевые расходы не возмещаются, командировочные выплачиваются	Назначается Исполнительным советом ЮНЕСКО на закрытом заседании	4 года, с возможностью продления на один срок	Один
Объединенный апелляционный совет ЮНИДО	Сотрудник организации	<ul style="list-style-type: none"> Специальных квалификационных требований не предусмотрено 	Неприменимо	Неприменимо	Назначается Генеральным директором из списка, представленного Советом персонала	2 года, с возможностью продления	Не предусмотрено

Орган проверки коллегами	Председатель	Требования к должности	Административные процедуры	Объем расходов	Процедура отбора	Ограничение срока полномочий	Заместители
Объединенный апелляционный комитет ЮНВТО	Сотрудник организации	<ul style="list-style-type: none"> • Специальных квалификационных требований не предусмотрено 	Неприменимо	Неприменимо	Выбирается из группы кандидатов, назначаемых Генеральным секретарем после консультаций с Ассоциацией(ями) персонала	2 года, с возможностью продления	Один
Апелляционный комитет ВПС	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> • Специалист по правовым вопросам • Желателен опыт работы в области административного права или права международной гражданской службы 	Договор на оказание консультационных услуг, специалист привлекается в случае возникновения дела (рамочный договор)	–	Без объявления вакансии назначение в соответствии с положением de minimis в правилах закупок	4 года, с возможностью продления	Один
Глобальный апелляционный совет ВОЗ (включая ЮНЭЙДС)	Из внешних структур*	<ul style="list-style-type: none"> • Специалист по правовым вопросам • Желателен опыт работы в области административного права или права международной гражданской службы 	Срочный контракт штатного сотрудника уровня С-5 с ограничением срока службы пятью годами	Эквивалент двойного оклада С-5 и корректива по месту службы, включая стандартные пособия и льготы, в Будапеште	Открытый набор в обычном порядке; в состав группы по отбору входит представитель органа представителей персонала	5 лет, без возможности продления (первый год — испытательный срок)	Один заместитель председателя
Апелляционный совет ВОИС	Из внешних структур	<ul style="list-style-type: none"> • Специалист по правовым вопросам • Требуется опыт работы в области административного права или права международной гражданской службы 	Договор на оказание консультационных услуг сроком на пять лет, специалист привлекается в случае возникновения дела (рамочный договор)	Единовременная выплата в размере 15 500 шв. франков в год и фиксированный гонорар в размере 2000 шв. франков за каждый отчет, подготовленный группой под председательством этого специалиста; плюс ежегодный гонорар специалисту по рамочному договору	Назначается Координационным комитетом ВОИС по предложению Генерального директора после консультаций с Советом персонала	5 лет, с возможностью продления на один срок	Один заместитель председателя

* Председатель нанимается в качестве сотрудника ВОЗ на независимую должность на ограниченный срок; набор открыт для внешних и внутренних кандидатов.

Приложение V

Последствия для внутренних механизмов обжалования, возникающие в том случае, когда организации решают изменить принадлежность к юрисдикции того или иного трибунала

1. Как указано в главе II настоящего доклада, за исключением БАПОР, в структуре которого имеется собственный трибунал по спорам, все остальные организации, участвующие в ОИГ, придерживаются одной из двух систем трибуналов: системы Административного трибунала Международной организации труда или двухуровневой системы, включающей Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.
2. **Поиск «удобного» трибунала.** В ходе настоящего обзора выяснилось, что в последние годы возникла тенденция сравнивать системы трибуналов как взаимозаменяемых поставщиков услуг, тем самым «нормализуя» допустимость поиска «удобного» трибунала. В настоящем приложении рассматривается динамика этой тенденции с точки зрения нормативно-правового регулирования, юриспруденции и оперативной деятельности; основная цель — выделить и уточнить элементы риска, связанные с изменением юрисдикции, в частности необходимость разработки плана перехода, учитывающего его нормативные, организационные и финансовые последствия.
3. **Возможность перехода под юрисдикцию того или иного трибунала.** Хотя обе системы трибуналов изначально создавались с учетом интересов конкретных организаций-клиентов, в обоих случаях другим организациям разрешается переходить под их юрисдикцию¹. Для присоединения к системе Административного трибунала МОТ организации должны подать одностороннее заявление Генеральному директору МОТ и получить одобрение Административного совета МБТ. Для присоединения к системе Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и/или Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций организации должны заключить соглашение о признании юрисдикции соответствующих органов, которое подписывается Директором-исполнителем Управления по вопросам отправления правосудия от имени Генерального секретаря Организации Объединенных Наций.
4. **Возможность выхода из-под юрисдикции трибунала имеется не для всех организаций.** Однако возможность покинуть систему — т. е. отказаться от признания юрисдикции — своего «собственного» трибунала не в равной степени открыта для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Для организаций, применяющих Положения и правила о персонале Организации Объединенных Наций, двухуровневая система правосудия установлена Генеральной Ассамблеей в обязательном порядке². Таким образом, соответствующие структуры не имеют возможности в одностороннем порядке выйти из-под юрисдикции одного трибунала и присоединиться к системе другого. В отличие от этого, организации системы Организации Объединенных Наций, которые управляются автономно и которые добровольно и в индивидуальном порядке признали юрисдикцию того или иного трибунала (например, Административного трибунала МОТ), в большей мере имеют право перейти к другой юрисдикции.

¹ Статут Административного трибунала МОТ, ст. II (5) и приложение; Статут Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, ст. 2 (5); Статут Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, ст. 2 (10). Юрисдикция Трибунала по спорам БАПОР распространяется только на сотрудников БАПОР.

² Положение о персонале 11.1 Организации Объединенных Наций; также резолюция 62/228 Генеральной Ассамблеи.

5. **Организации системы Организации Объединенных Наций, отозвавшие признание юрисдикции Административного трибунала Международной организации труда.** За последние пять лет две участвующие организации ОИГ, а именно ВПС и ВМО, приняли решение отказаться от признания юрисдикции Административного трибунала МОТ (ВМО — в 2017 году, ВПС — в 2021 году), который рассматривал их апелляционные жалобы, и признать юрисдикцию Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. В качестве второго шага в 2020 году ВМО решила признать всю двухуровневую систему правосудия Организации Объединенных Наций, включая юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в качестве первой судебной инстанции.

6. **Основные причины смены юрисдикции.** Среди наиболее распространенных причин, которые организации официально выдвигали в порядке обоснования выхода из системы юрисдикции Административного трибунала МОТ, следует, в частности, назвать длительную продолжительность разбирательства в трибунале и связанные с этим расходы. Одна организация — Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), — которая не рассматривается в настоящем обзоре, также выразила обеспокоенность по поводу иного критерия доказанности, применяемого Административным трибуналом МОТ при рассмотрении доказательств, представленных в дисциплинарных делах. Вообще говоря, не умаляя различных причин, указанных выходящими организациями, ряд организаций вышли из системы Административного трибунала МОТ за период с 2016 года после вынесения решений о восстановлении на работе незаконно уволенных сотрудников и присуждении значительных сумм компенсаций, подлежащих уплате соответствующими организациями³.

7. **Опасность инструментализации различий.** В своем обзоре 2004 года Инспекторы представили свидетельства⁴ того, что в то время даже наиболее очевидные различия между трибуналами, которые сохраняются и поныне в соответствии с пересмотренными статутами трибуналов Организации Объединенных Наций, не влекли существенных расхождений в юриспруденции или судебной практике. Они пришли к выводу, что риск заключается в основном в восприятии различий между трибуналами, а не в реальном их существовании. Следует отметить, что именно эти области, в которых в свое время рекомендовалось гармонизировать статуты трибуналов, как представляется, в значительной степени стали причиной принимавшихся в последнее время решений о смене юрисдикции и, как следствие, структурных преобразований досудебных механизмов.

8. **Репутационные потери.** По мнению судей Административного трибунала МОТ, «тот факт, что организация может принять решение об отказе от признания юрисдикции трибунала только потому, что она не согласна с прецедентной практикой этого трибунала, наносит ущерб восприятию независимости и беспристрастности и того трибунала, из системы которого она хочет выйти, и того, к системе которого она хочет присоединиться»⁵. В самом деле, как представляется, новое толкование Апелляционным трибуналом Организации Объединенных Наций статьи 2 (10) своего статута начиная с 2019 года было обусловлено его обеспокоенностью тем, как быстро организации, похоже, покидают родственный трибунал и стучатся в двери другого, рассчитывая заключить «делку» с вроде бы менее обременительной и более оперативной процедурой. В этом смысле то, что хочет Трибунал продемонстрировать организациям, не вызывает сомнения: Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций требует строгого соблюдения своего статута и будет без колебаний привлекать администрации к ответственности, возвращая дела в первую инстанцию, пока они не будут соответствовать всем требованиям закона как по структуре, так и по результатам.

³ A/75/690, п. 17 и сноска 12.

⁴ См. JIU/REP/2004/3.

⁵ Международное бюро труда, GB.335/PFA/12/1, п. 13.

Последствия изменения юрисдикции трибунала

9. Как показывает анализ, некоторые произошедшие за последние пять лет наиболее глубокие структурные изменения в механизмах на предшествующем судебному разбирательству этапе были вызваны решениями некоторых организаций выйти из системы одного трибунала и присоединиться к системе другого. Пожалуй, самые большие издержки смены юрисдикции вызываются отсутствием должной подготовки на предшествующем переходу этапе, а также необходимостью вложений средств для устранения потенциальных структурных недостатков, ликвидации пробелов, невольно создаваемых при устранении таких недостатков, и надлежащего оснащения организации и ее механизмов для работы в новых условиях. В любом случае не следует недооценивать последствия изменения юрисдикции.

10. **Ключевое значение имеют надлежащая подготовка, мотивация и вовлечение всех заинтересованных сторон.** Учитывая различия между двумя преобладающими системами трибуналов, не следует принимать решения об изменении юрисдикции без надлежащей и своевременной подготовки. Такая работа включает в себя изучение соответствующих требований, учет финансовых, операционных и институциональных последствий в той степени, насколько они предсказуемы, и подготовку к ним совместно со всеми заинтересованными сторонами. Вероятность удовлетворительного результата выше, если изменения будут в максимальной степени поддерживаться как организацией, так и ее сотрудниками.

11. **Извлеченные уроки.** При оценке последствий возможного изменения юрисдикции финансовые издержки — лишь один из факторов, которые необходимо учитывать. Вложения средств, необходимые для приведения нормативной базы организации в соответствие с требованиями трибуналов, влекут более далеко идущие последствия. О некоторых наиболее важных уроках, извлеченных в этой связи, пойдет речь ниже.

12. **Внесение нормоустановительных изменений в нормативные документы.** В первую очередь, ввиду изменения юрисдикции трибунала необходимо перенаправить заявления с обжалованием результатов соответствующих внутренних процедур из одного трибунала в другой в рамках нормативной системы организации. Такое изменение, как правило, должно быть отражено в положениях о персонале, правилах и любой внутренней политике, чтобы указать правильные ссылки на соответствующий трибунал и процессуальный путь. Поэтому директивным и руководящим органам придется озаботиться этим вопросом, внося соответствующие изменения в нормативные документы.

13. **Коммуникационно-информационные материалы для персонала.** Информация о происходящем изменении и его последствиях должна быть надлежащим образом доведена до сведения всех заинтересованных сторон, в частности сотрудников. Помимо широкого распространения пересмотренных документов и предоставления их в надлежащем формате и на соответствующих языках, обеспечивающих максимальное распространение и доступность таких материалов, будь то онлайн или в печатном виде, полезно, как считается, дополнительно направлять этот процесс, используя информационные сессии, брифинги, собрания коллектива, специальные курсы обучения и, в идеале, краткие практические руководства, написанные простым языком.

14. **Переходные меры.** Для разъяснения процедур, связанных с изменением юрисдикции или введением новых процессов на досудебной стадии, может потребоваться принятие переходных мер в отношении текущих дел, рассмотрение которых может быть продолжено в рамках существующего механизма или же они могут передаваться в новую структуру. Необходимо сформулировать условия для таких случаев, включая сроки, даты завершения работы и дополнительную информацию о последствиях таких переходных мер для соответствующих сотрудников.

15. **Для разных трибуналов могут потребоваться разные досудебные механизмы.** Если речь идет о переходе, например, от одноуровневого трибунала или трибунала одной инстанции, например Административного трибунала МОТ, к такой

апелляционной инстанции, как Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, могут потребоваться дополнительные изменения, например нейтральный процесс рассмотрения по первой инстанции, как это предусмотрено в статуте Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда уже существует механизм консультативной проверки коллегами, имеется (см. ниже) два варианта обеспечения соблюдения этого требования на основе соответствующей судебной практики, при этом каждый из них предусматривает свои собственные требования, которые необходимо учитывать.

16. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций заменяет другие виды процессов по первой инстанции. Решение организации принять в пакете систему Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций (первая инстанция) и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций (апелляционная инстанция) подразумевает упразднение других видов процессов по первой инстанции, таких как органы проверки коллегами. Дело в том, что двухуровневая система правосудия задумывалась в качестве замены первоначальной модели проверки коллегами, и наличие двух административных инстанций внутреннего правосудия наряду с двухуровневой судебной системой было бы чрезмерным и неэффективным. Такой выбор влечет дополнительные последствия, например исключение участия представителей персонала из процесса внутреннего правосудия.

17. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в качестве первого шага требует проведения управленческой оценки. В соответствии со своим статутом Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций требует проведения управленческой оценки (вместо административной проверки) в качестве первого официального шага, прежде чем жалоба может быть передана в Трибунал. Необходимость этого изменения вытекает из однозначно сформулированного положения статута Трибунала (статья 8 (1) с)), согласно которому принятие заявления к производству ставится в зависимость от передачи решения на управленческую оценку, когда это необходимо. Последнее касается вопросов, которые в соответствии с положениями и правилами соответствующей организации не требуют управленческой оценки и могут быть обжалованы непосредственно в Трибунале. Поэтому необходимо определить, какие вопросы не будут требовать управленческой оценки в будущем, и включить надлежащие формулировки в соответствующие положения, правила и политику, чтобы обеспечить последовательное и однозначное применение таких исключений.

18. Согласование существующих специальных механизмов с новой процедурой. Сложность разработки порядка организации, функционирования и сферы охвата такого досудебного процесса, как управленческая оценка, заключается не столько в обеспечении перехода от административной проверки, выполняющей очень сходную, если не идентичную, функцию, сколько в том, чтобы проанализировать всю нормативную базу организации и изучить, в частности, все ранее существовавшие правила и меры политики, которыми регулируется работа специальных механизмов обращения за помощью. Это необходимо для того, чтобы процедурные шаги таких механизмов, которые были созданы для того, чтобы они согласовывались со стандартным механизмом обжалования, встраивались в него и дополняли его, ни в коем случае не дублируя такой механизм, продолжали функционировать без дублирования и ненужных процедурных шагов. Это также предполагает тщательный учет любых лакун, которые могут возникнуть в результате соответствующих структурных изменений и которые могут потребовать применения альтернативных или дополнительных методов для заполнения возникающих пробелов.

19. Наконец, с решением использовать полноценную двухуровневую судебную систему, включающую Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, сопряжены ожидания сотрудников, рассчитывающих на то, что им будут предоставляться профессиональные услуги юридического представительства, аналогичные тем, которые сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций и фондов и

программ могут бесплатно получить через Отдел юридической помощи персоналу и Канцелярию Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций.

20. Кроме того, чтобы уравновесить сильный акцент на юридических аспектах официальных механизмов разрешения споров, услуги Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций были задуманы в качестве неотъемлемой части всего судебного «пакета». Таким образом, при оценке всех финансовых последствий признания юрисдикции Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций следует, помимо уплаты трибуналам судебных издержек по каждому делу, учитывать ежегодную фиксированную оплату услуг Отдела юридической помощи персоналу и Канцелярии Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций.

21. **Заявление о соблюдении требований и о ненейтральности или адекватности проверки коллегами.** В этом контексте заявление Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций о нейтральности процессов по первой инстанции в специализированных учреждениях и других организациях не следует понимать как признание негодными их механизмов проверки коллегами как таковых или качества или характера их работы. Несмотря на то, что органы проверки коллегами считаются беспристрастными органами, выражающими совместное сбалансированное мнение представителей персонала и руководства, основанное на целостном рассмотрении фактов и нормативных положений в индивидуальном культурном и институциональном контексте соответствующей организации, по своему характеру органы проверки коллегами по-прежнему остаются консультативными. Таким образом, по результатам их работы принимается не нейтральное, а, скорее, административное решение. Одним словом, даже если работа органа проверки коллегами может удовлетворять требованию нейтральности, итоговый результат процесса, по мнению Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций, такому требованию не удовлетворяет и удовлетворять не может. Дело в том, что изначально задача получить результат типа судебного решения и не ставилась.

22. С учетом этого отказ Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций осуществлять свою апелляционную юрисдикцию в отношении организаций, использующих процедуру консультативной проверки коллегами, следует понимать строго в узком контексте четких требований его статута, предусматривающих конкретный вид процесса по первой инстанции. Таким образом, выводы Трибунала по делам *Спинарди*, *Хефтбергера*, *Ролли* и по другим делам⁶ касались только соблюдения организациями на тот момент положений статута Трибунала; они не касаются нейтральности и, тем более, адекватности проверки коллегами для целей внутреннего правосудия в целом.

23. **Сопоставимый, беспрепятственный и адекватный доступ к правосудию.** Подытоживая, Инспекторы считают, что при изучении вариантов смены юрисдикции трибунала первостепенное значение имеет то, насколько это продиктовано оперативной необходимостью и в то же время позволит обеспечить сопоставимый, беспрепятственный и адекватный доступ к правосудию для сотрудников организации. Финансовая составляющая является второстепенным фактором, поскольку она в немалой степени зависит от качества и проработки принимаемых административных решений, а также от других факторов, таких как численность персонала организации, что уже должным образом учтено в системе расчета издержек соответствующих трибуналов.

⁶ Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, в отношении ИМО: *Спинарди* (2019-UNAT-957), *Шеффер* (2019-UNAT-949), *Дисперт и Хоу* (2019-UNAT-958), *Фогарти* (2021-UNAT-1117); в отношении ВМО: *Ролли* (2019-UNAT-952); в отношении ИКАО: *Хефтбергер* (2020-UNAT-1012); в отношении Международного органа по морскому дну: *Вебстер* (2020-UNAT-983); в отношении Международного трибунала по морскому праву: *Савадого* (2021-UNAT-1123).

Приложение VI

Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

Доклад		Предлагаемое воздействие	Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ																				
			КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	Хабитат ООН	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП	ЮНОПС	БАНОР	Структура «ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО					
Доклад	Для принятия мер		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
	Для информации		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Рекомендация 1	d		E												E		E																		
	Рекомендация 2	f														E		E	E																	
	Рекомендация 3	a																E	E	E																
	Рекомендация 4	f														L		L		L	L	L														
	Рекомендация 5	a		L	L			L			L	L		L	L	L		L		L	L	L														
	Рекомендация 6	a		E	E											E		E	E	E																
	Рекомендация 7	d			E											E		E	E	E																

Условные обозначения:

- L**: рекомендация для принятия решения директивным органом
E: рекомендация для принятия решения административным руководителем
: рекомендация не требует принятия мер данной организацией.

Ожидаемая отдача:

a: повышение прозрачности и подотчетности; **b**: распространение полезного/передового опыта; **c**: усиление координации и сотрудничества; **d**: повышение слаженности и согласованности; **e**: усиление контроля и соблюдения требований; **f**: повышение эффективности; **g**: значительная экономия финансовых средств; **h**: повышение результативности; **i**: прочее.

* Как описано в документе ST/SGB/2015/3.