

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
28 July 2006
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункт 126 предварительной повестки дня*

**Отправление правосудия в Организации
Объединенных Наций****Доклад Группы по реорганизации системы отправления
правосудия в Организации Объединенных Наций***Резюме*

Группа по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций была учреждена Генеральным секретарем в январе 2006 года на основании резолюции 59/283, в которой Генеральная Ассамблея просила его сформировать группу внешних и независимых экспертов для обследования и возможной реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад, содержащий выводы и рекомендации Группы по реорганизации, представляется в соответствии с кругом ведения, установленным для Группы Ассамблей.

Группа по реорганизации пришла к выводу, что внутренняя система правосудия в Организации Объединенных Наций устарела, что она недееспособна, неэффективна и лишена независимости. Финансовые и прочие издержки нынешней системы для Организации, равно как и ущерб, наносимый ее репутации, огромны, и создание новой, реорганизованной системы внутреннего правосудия будет намного эффективнее попыток улучшить нынешнюю систему.

Эффективная реформа Организации Объединенных Наций невозможна без действенной, независимой и хорошо обеспеченной ресурсами внутренней системы правосудия, которая гарантирует права сотрудников и обеспечит эффективную подотчетность администрации и персонала.

Группа по реорганизации рекомендует ввести в Организации Объединенных Наций децентрализованную, упрощенную и, в конечном итоге, эффективную с финансовой точки зрения систему внутреннего правосудия. Эта новая система будет профессиональной и независимой, а в случае ее обеспечения достаточными ресурсами она позволит одновременно уменьшить число конфликтов в Организации благодаря более эффективному неформальному разре-

* A/61/150.



шению споров и обеспечить оперативное рассмотрение дел в формальной системе правосудия. Цель децентрализации состоит в том, чтобы сотрудники, занятые в операциях на местах, которые составляют большинство среди персонала, получили реальный доступ к внутренней системе правосудия.

Канцелярию Омбудсмана следует укрепить и децентрализовать с одновременным слиянием канцелярий омбудсмана, действующих в Секретариате и фондах и программах. Канцелярия должна иметь в своем распоряжении профессиональных посредников и взять на себя более активную роль в деле контроля за организационным управлением. Объединенные апелляционные советы и объединенные дисциплинарные комитеты должны быть заменены новым, децентрализованным трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций под председательством независимых и профессиональных судей, правомочных принимать обязательные для выполнения решения. Административный трибунал Организации Объединенных Наций должен стать главным образом апелляционным судом для внутренней системы правосудия. Юридическое представительство сотрудников должно быть профессиональным и децентрализованным.

Группа по реорганизации рекомендует создать предлагаемую новую систему правосудия на основании резолюции Генеральной Ассамблеи, рекомендует также учредить в Организации Объединенных Наций канцелярию по отправлению правосудия для управления этим важным аспектом работы Организации и обеспечить независимость предлагаемой новой внутренней системы правосудия и, наконец, предлагает ввести в действие новую систему, если она будет одобрена Генеральной Ассамблеей, с 1 января 2008 года.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Общий обзор	5–14	4
III. Единая система	15–36	7
IV. Неформальная система	37–61	11
V. Формальная система	62–99	17
VI. Юридическое представительство	100–114	26
VII. Обучение и подготовка	115–119	29
VIII. Подотчетность	120–121	30
IX. Независимость и транспарентность	122–131	30
X. Финансовая эффективность	132–139	32
XI. Меры, которые необходимо принять сейчас и в дальнейшем	140–148	34
XII. Выводы	149–151	35
XIII. Рекомендации	152–177	35
Приложения		
I. Юрисдикция трибунала по спорам Организации Объединенных Наций		39
II. Поправки к статуту Административного трибунала Организации Объединенных Наций, касающиеся его новой апелляционной юрисдикции		41
III. Рекомендуемые должности: формальная система правосудия		43
IV. Рекомендуемые должности: аппарат Омбудсмена		45
V. Рекомендуемые должности: Отдел правовых консультаций		47
VI. Предлагаемая система внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций		48

I. Введение

1. В своей резолюции 59/283 Генеральная Ассамблея постановила, что Генеральный секретарь должен сформировать группу внешних и независимых экспертов для рассмотрения вопроса о реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. В своей резолюции Генеральная Ассамблея предоставила Группе по реорганизации широкие полномочия. В круг ее ведения входит изучение альтернативных систем урегулирования споров в организациях с учетом уникальности системы Организации Объединенных Наций, рассмотрение механизма коллегиальной оценки, определение мер, таких, как обучение и подготовка, для сведения к минимуму числа споров, и обзор функционирования Административного трибунала Организации Объединенных Наций (АТООН) и его взаимоотношений с Административным трибуналом Международной организации труда (АТМОТ). В круг ведения Группы входит также изучение возможности создания комплексной системы правосудия с двухуровневой структурой и вопроса о юридическом представительстве Генерального секретаря.

2. Группа по реорганизации приступила к работе 1 февраля 2006 года и настоящим представляет свои выводы и рекомендации.

3. Группа по реорганизации изучила соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи. Она провела консультации и получила и проанализировала информацию от широкого круга заинтересованных сторон в системе отправления правосудия и вне ее: персонала Организации Объединенных Наций, союзов персонала, руководителей и соответствующих должностных лиц не только в Секретариате, но и в фондах и программах в Центральном учреждении и на местах, Председателя Административного трибунала Организации Объединенных Наций, членов Административного трибунала Всемирного банка, государств-членов, Международной ассоциации юристов международных правительственных организаций, Проекта обеспечения подотчетности правительств, должностных лиц других судебных систем и внешних, независимых экспертов.

4. Члены Группы по реорганизации побывали в отделениях Организации Объединенных Наций в Женеве, Вене и Найроби, Международном уголовном трибунале по Руанде, Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна и Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити. Кроме того, Группа провела консультации с рядом мест службы, включая Международный трибунал по бывшей Югославии и Миссию Организации Объединенных Наций в Либерии посредством видеоконференций.

II. Общий обзор

5. Группа по реорганизации сочла, что отправление правосудия в Организации Объединенных Наций нельзя назвать ни профессиональным, ни независимым. Система отправления правосудия в ее нынешнем виде чрезвычайно громоздка, недостаточно обеспечена ресурсами, недействительна и, в конечном итоге, неэффективна. Она не отвечает многим основополагающим стандартам надлежащей процедуры, принятым в международных документах по правам человека. По всем этим причинам сотрудники Организации не испытывают особого доверия к этой системе в ее нынешнем виде.

6. Подавляющее большинство заинтересованных сторон, опрошенных Группой по реорганизации, считает, что нынешняя система, созданная на заре существования Организации более полувека назад и базирующаяся в основном на механизме коллегиальной оценки, участие в котором является добровольным, утратила свою актуальность. Пришло время радикально изменить эту систему, вместо того чтобы попытаться внести в нее мелкие улучшения. Сотрудники, в том числе союзы персонала и руководители, решительно высказались за создание профессиональной, независимой и в достаточной мере обеспеченной ресурсами системы внутреннего правосудия, гарантирующей соблюдение законности в Организации Объединенных Наций. Группа по реорганизации подчеркивает, что подлинная законность в Организации Объединенных Наций означает не только защиту прав персонала и администрации, но и подотчетность как руководителей, так и сотрудников.

7. Этот вывод имеет принципиальное значение. Во-первых, вследствие юрисдикционных иммунитетов, которыми обладает Организация, сотрудники не имеют внешнего доступа к правовым системам государств-членов, а Генеральный секретарь в некоторых случаях может приостановить действие их функционального иммунитета в национальных правовых системах. В этой связи крайне важно иметь в Организации такую внутреннюю систему правосудия, которая предоставляла бы надлежащие гарантии и одновременно обеспечивала подотчетность сотрудников. По мнению Группы по реорганизации, существующая в настоящее время система принципиально непригодна для решения задач отправления правосудия.

8. Во-вторых, создание профессиональной, независимой и обеспеченной достаточными ресурсами внутренней системы правосудия имеет важное значение потому, что лишь такая система может обеспечить и сохранять ясность и предсказуемость и благодаря этому пользоваться доверием администрации, сотрудников и других заинтересованных сторон. Любая система правосудия хороша лишь в той мере, в какой она пользуется уважением и доверием.

9. В-третьих, создание профессиональной системы внутреннего правосудия важно для того, чтобы Организация Объединенных Наций не допускала применения двойных стандартов — что имеет место в настоящее время, — когда нормы правосудия, которые сегодня общепризнаны международным сообществом и которыми Организация руководствуется в своей программной деятельности, не соблюдаются в самом Секретариате или фондах и программах. К числу этих международных норм относятся право на обращение в компетентный, независимый и объективный трибунал для установления прав, которые имеет данное лицо, право на обжалование судебных решений и право на юридическое представительство.

10. Когда «при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе»¹ индивид лишается права на обжалование судебного решения, это наносит серьезный ущерб справедливости процедуры. Международными стандартами установлено право на «эффективное средство правовой защиты»², «право на прямое и быстрое обращение или любое другое действенное обра-

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14 (см. резолюцию 2200 А (XXI), приложение).

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод, статья 13 (United Nations, Treaty Series, vol. 213, No. 2889).

шение в компетентные суды или трибуналы»³ и «право обращаться в компетентные национальные органы»⁴. Проведение слушаний всякий раз, когда возникают разногласия по вопросам существа, также является четким требованием в международных стандартах⁵. Устные слушания необходимо поощрять и применять на практике для того, чтобы гарантировать надлежащую процедуру и облегчить принятие решений. Наконец, для того чтобы гарантировать равенство в судах и трибуналах, важное значение имеет доступ к юристам и юридическим услугам⁶. При нынешней системе сотрудники теоретически имеют право обратиться к любому юристу, но на практике такой доступ оказывается неэффективным и неравным.

11. Ни Объединенный апелляционный совет (ОАС), ни Объединенный дисциплинарный комитет (ОДК) — главные органы, в которых возбуждаются формальные процессы во внутренней системе правосудия, — не правомочны принимать обязательные для выполнения решения. Они могут лишь выносить рекомендации и, таким образом, не могут определять права или обязанности соответствующих лиц. В результате этого АТООН превращается в одноуровневую систему правосудия, без права на обжалование. В то же время в состав ОАС и ОДК входят сотрудники, которые выполняют функции консультантов при Генеральном секретаре и таким образом не удовлетворяют основным нормам, необходимым для того, чтобы гарантировать их независимость. Тот факт, что отправление правосудия в Организации Объединенных Наций столь сильно отстает от развития международных стандартов в области прав человека, вызывает серьезную обеспокоенность и диктует необходимость принятия незамедлительных, адекватных и эффективных мер по исправлению положения.

12. За последние два десятилетия был сделан ряд попыток — впрочем, безуспешных — усовершенствовать внутреннюю систему правосудия, и в 1995 году Генеральный секретарь рекомендовал произвести ее радикальный пересмотр⁷. Несмотря на самые благие намерения всех соответствующих сторон, серьезные проблемы в системе так и не были устранены.

13. Именно в этих обстоятельствах Группа по реорганизации выполняла данное ей поручение и теперь представляет свои выводы и рекомендации — в надежде на то, что внутренняя система правосудия будет коренным образом реорганизована с целью обеспечить оперативное, действенное и эффективное от-

³ Американская конвенция о правах человека, статья 25 (United Nations, Treaty Series, vol. 1144, No. 17955).

⁴ Африканская хартия прав человека и народов, статья 7 (United Nations, Treaty Series, vol. 1520, No. 26363).

⁵ Всеобщая декларация прав человека, статья 10 (резолюция 217 А (III)); Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 14 (см. резолюцию 2200 А (XXI), приложение).

⁶ В Основных принципах, касающихся роли юристов, ясно указывается, что «каждый человек имеет право обратиться к любому юристу за помощью для защиты и отстаивания его прав и защиты его на всех стадиях уголовного разбирательства» (пункт 1) и что «правительство обеспечивает эффективные процедуры и гибкие механизмы эффективного и равного доступа к юристам для всех лиц» (пункт 2) (см. восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа — 7 сентября 1990 года; доклад, подготовленный Секретариатом (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.91.IV.2), глава I, раздел В).

⁷ См. A/C.5/50/2.

правление правосудия, которое носило бы независимый характер и гарантировало соблюдение законности как неотъемлемого элемента управления Организацией Объединенных Наций. Группа по реорганизации полагает, что реформа внутренней системы правосудия — непереносимое условие для проведения более широких управленческих реформ в Организации. Сложившаяся в Организации культура управления во многом не опирается на принципы подотчетности. Подотчетность может быть гарантирована только независимой, профессиональной и действенной внутренней системой правосудия.

14. По существу, Группа по реорганизации предлагает создать новую децентрализованную, независимую и упрощенную систему за счет укрепления неформальной системы внутреннего правосудия, создания эффективного посредственного механизма в канцелярии Омбудсмана и слияния канцелярий Омбудсмана Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ; формирования новой, формальной системы правосудия, предусматривающей замену консультативных советов профессиональным и децентрализованным судебным органом первой инстанции, принимающим обязательные для выполнения решения, которые могут быть обжалованы любой из сторон в АТООН; и обеспечения равноправия состоящих сторон и предоставления всем сотрудникам возможности пользоваться профессиональными и децентрализованными услугами по юридическому представительству.

III. Единая система

Сфера охвата и юрисдикция

15. Внутренняя система правосудия в Организации — и неформальная, и формальная — распространяется только на тех, кто считается сотрудниками. В деятельности АТООН и практике Организации Объединенных Наций применяется ограничительное толкование того, кто принадлежит к сотрудникам. Лица, нанятые по специальным соглашениям об услугах, и «индивидуальные подрядчики» таковыми не являются.

16. В статуте АТООН говорится, что в компетенцию Трибунала входит рассмотрение заявлений «сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций» (статья 21). В нем также говорится, что в Трибунал может обратиться «любое другое лицо, которое способно доказать, что оно может претендовать на права, вытекающие из какого-либо трудового договора или условий назначения, включая постановления положений и правил о персонале, на которые мог бы сослаться такой сотрудник» (статья 2.2(b)).

17. Хотя формулировка статьи 2.2(b) как будто бы распространяется и на других лиц, помимо сотрудников, фраза «положений и правил о персонале, на которые мог бы сослаться такой сотрудник» ведет к ее ограничительному толкованию⁸.

⁸ На практике АТООН не распространяет доступ на «других бенефициаров», помимо сотрудников, бывших сотрудников и лиц, пользующихся правами сотрудников (решение № 98, по делу Камарго, 1965 год; решение № 115 по делу Кимптона, 1968 год). Тем не менее АТООН постановил, что он обладает юрисдикцией в отношении лиц, назначенных Генеральной Ассамблеей в качестве инспекторов Объединенной инспекционной группы (решение № 656 по делу Кремера и Гурдона, 1994 год; решение № 1074, по делу Эрнандеса-Санчеса, 2002 год).

18. Некоторые члены Секретариата сообщили Группе по реорганизации, что персонал миротворческих миссий, набираемый на местах, рассматривается как сотрудники, обладающие всей полнотой прав во внутренней системе правосудия. В реальности же дело обстоит иначе. В соглашениях между Организацией Объединенных Наций и принимающими государствами о статусе миротворческих миссий предусмотрен специальный механизм урегулирования споров для сотрудников, набираемых на местной основе. Однако такой механизм, судя по всему, так никогда и не создавался. Кроме того, многие набранные на местах сотрудники миротворческих миссий в течение длительного времени работают в качестве «индивидуальных подрядчиков».

19. Генеральная Ассамблея уже предлагала распространить юрисдикцию на другие категории персонала. В пункте 19 своей резолюции 59/283 она установила четкий принцип, предусматривающий более полный охват сотрудников.

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

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

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

Отделения за пределами Центральных учреждений, миротворческие миссии и операции на местах

21. Две трети всех сотрудников Организации Объединенных Наций заняты в операциях на местах за пределами Центральных учреждений. Это обстоятельство требует радикального изменения ориентации всей системы. Как правило, система правосудия на местах малоэффективна. Наиболее серьезной проблемой является практически полная неосведомленность сотрудников о своих правах и способах их защиты.

22. Группа по реорганизации подчеркивает, что, если на местах не будет создана эффективная система правосудия — как неформальная, так и формальная, — реформа будет иметь лишь ограниченный эффект.

23. На практике в полевых местах службы не обеспечивается представительство правовых интересов сотрудников. Многие сотрудники даже не знают о существовании Группы консультантов, обязанной предоставлять юридические консультации персоналу. Но даже если бы они и знали о существовании этой группы и ее роли, географическая удаленность и другие технические проблемы затруднили бы эффективное использование ее услуг. Что касается механизмов обжалования, то на местах нет постоянно действующих ОАС и ОДК.

24. Особые проблемы возникают со случаями нарушения норм поведения и дисциплины, составляющими большинство дел в миротворческих миссиях. В

случаях нарушения дисциплины физическая удаленность полевых мест службы от Центральных учреждений становится причиной того, что дела разбираются ненадлежащим образом. Переговоры с сотрудниками полевых отделений и миротворческих миссий, в отношении которых ведутся дисциплинарные разбирательства в ОДК в Центральных учреждениях, нередко ведутся по телефону. У них практически нет возможности изложить свое дело и ответить на вопросы в личной беседе. От этой практики — всего два шага до заочных судебных разбирательств. Организация должна всегда предусматривать в бюджете средства для того, чтобы сотрудник, обвиняемый в нарушении норм поведения, мог лично присутствовать на дисциплинарном разбирательстве, даже если он/она пользуется услугами адвоката.

25. Главными причинами проволочек в системе правосудия являются отсутствие постоянно действующих ОАС и ОДК на местах и чрезмерное упование на Управление людских ресурсов в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. Эти проволочки негативно сказываются на управлении миротворческими операциями и работой отделений за пределами Центральных учреждений.

26. Главам упомянутых отделений официально делегированы полномочия в области набора кадров и по некоторым другим аспектам управления людскими ресурсами. Однако зачастую они не правомочны принимать меры дисциплинарного характера.

27. Специальным представителям Генерального секретаря и главам отделений за пределами Центральных учреждений необходимо передать значительно более широкие полномочия в области принятия дисциплинарных мер, включая увольнение, но при условии, что наказанному сотруднику будет предоставлено право оспорить такое решение в формальной системе правосудия. Для того чтобы такие решения принимались на справедливой и транспарентной основе, в рамках всех миротворческих операций и отделений за пределами Центральных учреждений необходимо образовать постоянную группу по дисциплинарным вопросам как консультативный орган, который рассматривал бы вопрос о принятии дисциплинарных мер и выносил соответствующие рекомендации.

28. Группа по реорганизации пришла к выводу, что у сотрудников Организации Объединенных Наций сложилось мнение о неравном отправлении правосудия в Организации. Хотя оно относится ко всей внутренней системе правосудия, в особенности оно касается периферийных мест службы. Оно сводится к тому, что при разбирательстве дел к сотрудникам разных должностных уровней и разных национальностей применяются двойные стандарты. В недавнем докладе Управления служб внутреннего надзора⁹ подтверждается эта повсеместная убежденность, о которой Группе по реорганизации сообщил ряд заинтересованных сторон. Группа по реорганизации считает, что местный персонал, работающий в миссиях Организации Объединенных Наций на местах и отделениях за пределами Центральных учреждений, должен быть в полной мере представлен во всех консультативных комитетах и органах.

29. О том, как функционирует внутренняя система правосудия в рамках миротворческих операций, трудно сказать что-либо определенное. Эта проблема имеет ряд аспектов, важнейший из которых — отсутствие четких принципов, регулирующих взаимоотношения между Управлением служб внутреннего над-

⁹ A/60/713, пункт 11.

зора и Группой по вопросам поведения и дисциплины в миссиях. Роль этой группы вышла за рамки ее фактического мандата ввиду существования лакун во внутренней системе правосудия в миссиях, включая отсутствие омбудсмена и представителя Группы консультантов.

30. Необходимо четко разграничить роли Управления служб внутреннего надзора, которое занимается жалобами категории 1¹⁰, и других органов, ведающих правами и обязанностями сотрудников. Когда Управление берет на себя расследование жалоб, то как автономный орган, каковым оно себя считает, оно не передает Группе по вопросам поведения и дисциплины и сотрудникам кадровых служб на местах никакой информации по вопросам, которые также относятся к их компетенции. В результате этого возникает серьезный сбой в координации действий, вызывающий недовольство у руководства миссий.

31. Подобная раскоординированность негативно сказывается на авторитете Организации, особенно при поступлении заявлений о сексуальной эксплуатации и надругательствах, если Группа по вопросам поведения и дисциплины не в состоянии предоставить конкретную информацию руководству миссии или внешним органам, представляющим потерпевшую сторону. Кроме того, она способна негативно повлиять на предлагаемую новую внутреннюю систему правосудия. Группа по реорганизации рекомендует в первоочередном порядке разработать четкие принципы сотрудничества и разграничения ролей между Управлением служб внутреннего надзора и внутренней системой правосудия в Организации Объединенных Наций.

32. Группа также рекомендует назначать омбудсменов в миротворческие миссии с крупным гражданским компонентом, согласно предложениям, содержащимся в разделе IV ниже. Средства для финансирования этой должности должны быть изначально заложены в бюджет миссий.

33. Комиссия по расследованию, которая расследует, в частности, инциденты в миротворческих миссиях с участием граждан принимающей страны и/или с причинением значительного ущерба имуществу Организации Объединенных Наций, является важным компонентом внутренней системы правосудия. Состав, статус и процедуры этих комиссий должны быть проанализированы и усовершенствованы. В большинстве миротворческих миссий состав этих комиссий формируется на случайной основе. Кроме того, весьма нелегко найти квалифицированных сотрудников, которые были бы готовы посвятить необходимое время выполнению этого поручения.

34. С учетом той важной роли, которую играют комиссии по расследованию в отправлении правосудия в миротворческих миссиях и сложности проблем, с которыми им нередко приходится иметь дело, во всех миротворческих миссиях должна быть образована постоянная комиссия по расследованию, причем в крупных миссиях в ее составе должны быть сотрудники, занятые полный рабочий день. Кроме того, специальным представителям Генерального секретаря рекомендуется уделять больше внимания сложной, но нужной работе комиссий

¹⁰ Эта категория расследований охватывает серьезные проступки, злоупотребление властью, грубую небрежность, грубые просчеты в управлении, мошенничество в закупочной деятельности и сексуальную эксплуатацию и надругательства. Жалобы, выпадающие из этой категории, расследуются в миротворческих миссиях Специальной следственной группой секции по безопасности.

по обеспечению последовательного соблюдения стандартов и активнее поддерживать эту работу. Специальные представители, действуя в консультации с Департаментом операций по поддержанию мира в Центральных учреждениях, должны обеспечивать эффективное осуществление выводов и рекомендаций комиссий по расследованию и следить за этим процессом.

35. Члены Группы по реорганизации не имели возможности побывать с визитом ни в одной из полевых операций, осуществляемых фондами и программами. Однако Группа консультировалась по этому вопросу со старшим руководством и представителями персонала в Нью-Йорке и Женеве. Группа считает, что предлагаемая новая система внутреннего правосудия будет пригодной для удовлетворения потребностей их персонала на местах, хотя административные механизмы миссий — например, касающиеся принятия дисциплинарных мер, — могут быть разными в силу разных структур управления.

36. Работая над новой внутренней системой правосудия, Группа не включила в сферу ее охвата Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) в силу его особого статуса. Вместе с тем она не видит никаких препятствий для распространения предлагаемой новой системы на Агентство после проведения соответствующих консультаций.

IV. Неформальная система

37. Нынешняя неформальная система правосудия в Организации включает в себя семь разных механизмов: а) начальство, сотрудников кадровых служб и административных сотрудников; б) консультантов персонала; в) представительные органы персонала; г) Группу консультантов, предоставляющую консультации до начала разбирательства; е) координаторов по делам женщин в департаментах; ф) группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб; и г) омбудсмена¹¹. Первые пять — это не независимые третьи стороны, которые могут разрешать споры, но, скорее, дают предварительные советы или рекомендации сотрудникам по поводу их проблем. Хотя эти механизмы играют полезную консультативную роль, они не являются ни подходящей альтернативой формальной системе правосудия, ни дополнением к ней.

38. Группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб были созданы в 1977 году как неформальный механизм рассмотрения жалоб, использующий посредничество при разборе заявлений о дискриминационном обращении. Они не функционировали так, как это было задумано. Они неэффективны, и в настоящее время работают, по-видимому, лишь считанные группы. Их следует распустить.

39. Канцелярия Омбудсмена наиболее перспективна как жизнеспособный и целостный институт для альтернативного урегулирования споров. Расширенная, объединенная и географически децентрализованная канцелярия Омбудсмена могла бы объединить в себе ныне разрозненные и дублирующие друг

¹¹ См. ST/IC/2004/4. Кроме того, 30 декабря 2005 года было образовано Бюро по вопросам этики, которое консультирует персонал по этическим вопросам, рассматривает жалобы, связанные с репрессиями, и докладывает о них (см. ST/SGB/2005/21, раздел 5, и ST/SGB/2005/22).

друга неформальные процедуры разрешения споров и тем самым послужить ценным дополнением к формальной системе правосудия.

Омбудсмены в системе Организации Объединенных Наций

40. Генеральный секретарь назначил первого Омбудсмана Организации Объединенных Наций 14 июня 2002 года¹² и образовал канцелярию Омбудсмана 25 октября 2002 года¹³. В том же месяце институт омбудсмана был учрежден для ПРООН, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). Недавно в эту группу был включен Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), в результате чего была образована единая должность омбудсмана для ПРООН, ЮНФПА, ЮНОПС и ЮНИСЕФ¹⁴. Канцелярия посредника Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), созданная в 1993 году, подотчетна заместителю Верховного комиссара по делам беженцев и выполняет главным образом функции посредника и объективного консультанта персонала по трудовым вопросам.

41. Круг полномочий всех трех омбудсменов позволяет им рассматривать конфликты, связанные с условиями труда, включая практику управления, в их соответствующих сферах юрисдикции. Они уполномочены отслеживать и анализировать проблемы и тенденции и формулировать рекомендации в отношении изменения стратегий, процедур и практики в своих очередных докладах¹⁵.

Укрепление роли Омбудсмана

42. Омбудсмен должен выполнять и инициативную, и превентивную роль: Организации и фондам и программам нужна как объективная третья сторона для содействия урегулированию споров, так и независимый наблюдатель, который сообщал бы о случаях ненадлежащего управления решением трудовых вопросов. Омбудсмены обычно делятся на две категории: а) «классические» омбудсмены, утвержденные в законодательном порядке, которые обладают широкими полномочиями для расследования жалоб на ненадлежащее управление со стороны государственных учреждений и вынесения рекомендаций о соответст-

¹² На основании резолюций 55/258 и 56/253 Генеральной Ассамблеи.

¹³ См. ST/SGB/2002/12. Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций обладает юрисдикцией в отношении Централных учреждений; отделений за пределами Централных учреждений, ЮНОГ, ЮНОВ и ЮНОН; региональных комиссий; МУТР; МТБЮ; миссий, находящихся в ведении Департамента операций по поддержанию мира, и политических и миротворческих миссий; ЮНКТАД; ЮНЕП; ООН-Хабитат; учреждений системы Организации Объединенных Наций, таких, как УВКПЧ, УООН и КПСООН; и некоторых научных и учебных институтов, таких, как ЮНИТАР.

¹⁴ Канцелярия Омбудсмана ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС, «Доклад о работе канцелярии за период с 1 августа 2004 года по 31 декабря 2005 года», стр. 7. Другие органы системы Организации Объединенных Наций также создали у себя канцелярии омбудсмана (или аналогичные структуры под другими названиями), включая омбудсмана ВОЗ/ПАОЗ, посредника ЮНЕСКО, посредника ВОИС, омбудсмана МОТ, омбудсмана МПП, омбудсмана ИКАО, посредника МСЭ, омбудсмана МОМ, омбудсмана МВФ и омбудсмана Всемирного банка.

¹⁵ См. ST/SGB/2002/12 и EC/1995/SC.2/CRP.23.

вующих мерах по исправлению положения; и b) «организационные» омбудсмены, работающие неформально в создавших их организациях над разрешением конфликтов путем примирения или посредничества, занимаясь также установлением фактов и способствуя преобразованиям в организации.

43. Обе эти модели присутствуют в нынешнем круге ведения Омбудсмана Организации Объединенных Наций, омбудсмана ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС и посредника УВКБ. В их круг ведения, сформулированный в общих выражениях, входит выявление и разрешение споров путем посредничества и/или содействия¹⁶. Все три канцелярии созданы относительно недавно, действуют в условиях нехватки средств и до сих пор осуществляют весь круг своих полномочий, связанных в первую очередь с контрольной функцией и формальным посредничеством.

44. Было бы весьма желательно иметь такую неформальную систему правосудия, которая позволяла бы объединить в рамках канцелярии Омбудсмана и контроль за ненадлежащим управлением, и посредничество в спорах. Благодаря передаче полномочий в области урегулирования споров в канцелярию Омбудсмана — в виде формального посредничества со стороны Омбудсмана и посредников, занятых полный рабочий день, — канцелярия получит в свое распоряжение централизованный источник данных, с помощью которых она могла бы выявлять системные проблемы и тенденции, такие, как двусмысленные формулировки в Положениях и правилах о персонале Организации Объединенных Наций, касающиеся контрактных механизмов и прав. Такие данные — которые могут сводиться воедино при соблюдении требований конфиденциальности — будет крайне трудно собрать, если неформальная система разрешения споров останется рассредоточенной, как в настоящее время.

45. Кроме того, объединение контрольной функции с функцией урегулирования споров позволит сотрудникам лучше понять, в какую инстанцию им следует обращаться за помощью со своими проблемами. Благодаря замене нынешнего хитросплетения дублирующих друг друга процессов одним прямым подходом к неформальному урегулированию споров эта система будет уподоблена формальной системе правосудия. Новообразованное Бюро по вопросам этики — важный компонент реформы Организации — тем не менее служит одним из примеров подобной ситуации: и оно, и нынешняя канцелярия Омбудсмана получают жалобы на репрессалии по отношению к осведомителям. Необходимо четко оговорить роль Бюро по вопросам этики во избежание излишней путаницы и дублирования усилий.

46. Подобно формальной системе правосудия, неформальная система — ядром которой является канцелярия Омбудсмана — должна быть единым и неразрывным целым и объединять в себе существующего Омбудсмана Организации Объединенных Наций, омбудсмана ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС и посредника УВКБ. Она должна охватывать все аспекты управления рабочим процессом и обслуживать весь персонал. Объединение этих канцелярий и совместное использование ресурсов и помещений позволит укрепить неформальную систему правосудия и одновременно согласовать практику и стратегии в ее рамках.

¹⁶ Доклад о работе канцелярии омбудсмана ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС за период с 1 августа 2004 года по 31 декабря 2005 года — ценный пример той инициативной роли, которую играет омбудсмен.

47. Администрация новой канцелярии должна располагаться в Центральных учреждениях, а ее деятельность должна быть во многом децентрализована с целью обеспечить ее более широкую доступность и большую гибкость. Это принесет немалую пользу системе правосудия в целом.

48. Во-первых, объединенная канцелярия Омбудсмена позволит обеспечить согласованность и последовательность действий по всей Организации благодаря тому, что проблемы всех сотрудников, касающиеся разногласий в отношении контрактов, пособий, норм поведения (включая злоупотребление властью и репрессалии), непродления контрактов и увольнения, развития карьеры и т.д., будут теперь рассматриваться единым аппаратом. Во-вторых, благодаря объединению в рамках канцелярии Омбудсмена отдельных процедур неформального решения споров Омбудсмен окажется в выгодном положении для того, чтобы отслеживать проблемы системного характера и рекомендовать пути их решения. В-третьих, при децентрализации канцелярии учитывается тот факт, что в последние годы в нынешних канцеляриях Омбудсмена Организации Объединенных Наций и омбудсмена ПРООН/ЮНФПА/ЮНИСЕФ/ЮНОПС было отмечено заметное увеличение (примерно до 75 процентов) доли дел, возбуждаемых за пределами Центральных учреждений. В частности, для сотрудников на местах децентрализация — это единственный реальный способ добиться эффективного и оперативного урегулирования спора на неформальной основе. Наконец, ликвидация пробелов с точки зрения доступности и недопущение дублирования предоставляемых услуг пойдет на пользу всему персоналу и позволит сэкономить людские и финансовые ресурсы, особенно на региональном уровне¹⁷.

49. Предлагаемая канцелярия Омбудсмена должна включать в себя два компонента: омбудсменов и отдел посредничества. Омбудсмены будут выполнять посреднические функции в спорах, имеющих большой резонанс, а также отслеживать проблемы ненадлежащего управления и докладывать о них. Отдел посредничества будет выполнять аналогичные функции в отношении споров, переданных ему омбудсменами или судьями из формальной системы правосудия.

50. Надзор за деятельностью всей канцелярии должен быть возложен на Омбудсмена Организации Объединенных Наций, на уровне помощника Генерального секретаря, роль которого будет состоять в отслеживании случаев ненадлежащего управления в отношении трудовых конфликтов, практики и стратегий и оповещении о них, а также в посредничестве при урегулировании таких споров, в которых на повестку дня встают общесистемные проблемы либо которым пошло бы на пользу посредничество на высоком уровне.

51. Омбудсмен фондов и программ, на должности класса Д-2, будет выполнять те же функции, что и Омбудсмен Организации Объединенных Наций, но в отношении фондов и программ, включая УВКБ.

¹⁷ В 2005 году три существующие канцелярии приняли к рассмотрению до 1300 дел. В настоящее время в их штат входит 16 сотрудников, большинство из них — категории специалистов и выше (специалисты и директора). В бюджете канцелярии Омбудсмена Организации Объединенных Наций на 2006–2007 годы будет отведено три дополнительные должности для омбудсменов в Женеве, Вене и Найроби (все должности класса категории Д-1). Кроме того, существуют четыре омбудсмена-консультанта, каждый из которых получает заработную плату до 30 000 долл. США.

52. Пять региональных омбудсменов, на должности класса Д-1 каждый, возглавят региональные отделения в Африке (Найроби), Европе (Женева), на Ближнем Востоке (Амман/Бейрут), в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Бангкок) и Латинской Америке и Карибском бассейне (Сантьяго/Панама). Два заместителя региональных омбудсменов, на должностях класса С-5, будут работать в Африке (Аддис-Абеба/Йоханнесбург) и Европе (Вена), оказывая помощь, соответственно, африканскому и европейскому региональным омбудсменам. Обе канцелярии — регионального омбудсмена и заместителя регионального омбудсмена — будут обладать юрисдикцией в отношении всех вопросов, возникающих в их регионе, и выполнять как контрольные, так и посреднические функции. Они должны быть выбраны и назначены на эти должности Омбудсменом Организации Объединенных Наций совместно с омбудсменом фондов и программ. В помощь каждому региональному омбудсмену должен быть выделен сотрудник по правовым вопросам или сотрудник по ведению дел, класса С-2/С-3, для оказания необходимой поддержки работе новой децентрализованной канцелярии.

53. Группа по реорганизации заключила, что эффективная децентрализация внутренней системы правосудия невозможна без признания того важного места, которое в работе Организации занимают миротворческие операции. Таким образом, Группа рекомендует назначать в рамках канцелярии Омбудсмена омбудсменов для обслуживания миротворческих миссий с крупным гражданским компонентом и финансировать эти должности из бюджета соответствующих миссий. Эти омбудсмены должны выбираться и назначаться Омбудсменом Организации Объединенных Наций и быть подотчетны непосредственно ему.

54. Работой омбудсменов будет управлять секретариат в Центральных учреждениях во главе с директором на должности класса Д-1, как и в настоящее время. Директор будет вести делами всех отделений, в частности путем автоматического отслеживания всех дел, установления и поддержания компьютерных связей между Центральными учреждениями и отделениями на местах и обеспечения строгой конфиденциальности всех дел, которыми они занимаются.

55. Отдел посредничества — расположенный в Центральных учреждениях и работающий под началом Омбудсмена Организации Объединенных Наций — будет предоставлять официальные посреднические услуги Организации и фондам и программам. В его штат будут входить посредник-координатор на должности класса Д-1 и два занятых полный рабочий день старших координатора на должностях класса С-5. Кроме того, посредник-координатор будет вести список международных профессиональных посредников, которых можно было бы привлекать к работе, если того потребуют соображения практической целесообразности, языка или культурной специфики¹⁸. Поскольку омбудсмены не смогут осуществлять посреднические функции во всех делах, их усилия будут дополняться отделом посредничества, который будет также предоставлять посреднические услуги формальной системе правосудия.

56. Посредник-координатор будет принимать и обрабатывать добровольные совместные заявки на посредничество, в которых обе стороны дают согласие

¹⁸ В этот список будут занесены находящиеся в резерве квалифицированные и опытные посредники, которые должны иметь как можно более широкую языковую, культурную и географическую представленность. Они будут получать заработную плату за выполнение отдельных поручений в соответствии со шкалой, установленной координатором.

на привлечение посредника как объективной третьей стороны, которая помогла бы им достичь взаимоприемлемого решения. Стороны могут просить о посредничестве до начала разбирательства, либо уже ведущиеся споры могут передаваться отделу посредничества из формальной системы.

57. При любом посредничестве — со стороны омбудсмена или посредника из отдела посредничества — любое достигнутое соглашение должно подписываться сторонами и при необходимости сопровождаться принятием административного решения, на основании которого оно вступило бы в силу. Все сказанное и написанное в ходе процесса посредничества является строго конфиденциальным и не может быть использовано в ходе последующего разбирательства.

58. Генеральный секретарь будет назначать Омбудсмена Организации Объединенных Наций; омбудсмен фондов и программ будет назначаться административными руководителями этих органов. Предлагается образовать комитет по отбору в составе представителя персонала, представителя администрации и двух авторитетных внешних омбудсменов, назначенных соответственно персоналом и администрацией, и во главе с третьим авторитетным внешним омбудсменом, назначенным Генеральным секретарем совместно с административными руководителями фондов и программ. Комитет по отбору должен представить список из как минимум трех кандидатов на каждую должность, приняв во внимание характер и специфику Организации, с одной стороны, и фондов и программ — с другой.

59. Пятилетний срок полномочий представляется достаточным как для Омбудсмена Организации Объединенных Наций, так и для омбудсмена фондов и программ. Во избежание появления субъективных политических или административных факторов в их работе повторное назначение не допускается. Все остальные омбудсмены должны назначаться на двухлетний срок с возможностью продления. Все омбудсмены и посредники должны отстраняться от должности назначившей их инстанцией только по причине неспособности выполнять эти обязанности или при наличии доказательств нарушения рабочей дисциплины.

60. Омбудсмен фондов и программ будет составлять доклад по вопросам фондов и программ, который Омбудсмен Организации Объединенных Наций будет включать в общий ежегодный доклад канцелярии. В последнем докладе будет содержаться обзор всех мероприятий, проведенных канцелярией, и будут определяться и рекомендоваться пути решения любых системных проблем. Общий ежегодный доклад будет представляться Генеральной Ассамблее Омбудсменом Организации Объединенных Наций и объединенным исполнительным советам фондов и программ — омбудсменом фондов и программ.

61. Независимость канцелярии диктует необходимость ее бюджетной автономии. Ее эффективность и доступность будут зависеть от предоставления достаточных ресурсов надлежащему штату сотрудников, возможностей для роста и совершения необходимых поездок в периферийные места службы¹⁹. Регио-

¹⁹ Нехватка ресурсов стала причиной ограниченной доступности нынешней системы. В Найроби должность омбудсмена Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде оставалась вакантной в течение трех лет; в Вене в рамках экспериментального проекта первоначально работал пенсионер, занятый неполный рабочий день, но с апреля 2005 года эта должность остается вакантной.

нальные отделения имеют важное значение для выполнения канцелярией своей задачи и должны в достаточном объеме финансироваться напрямую из Центральных учреждений, с тем чтобы обеспечить их независимость от местных управленческих механизмов.

V. Формальная система

62. Нынешняя формальная система правосудия имеет в своей основе модель административного права, при которой Генеральный секретарь выносит окончательные решения по апелляциям после проведения коллегиальной оценки. Эти решения могут быть обжалованы в АТООН. За одним важным исключением эта система во многом напоминает системы, действующие в специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций, подпадающих под юрисдикцию АТМОТ. Это исключение состоит в том, что АТООН имеет более ограниченные полномочия, чем АТМОТ.

63. В формальной системе существует ряд консультативных советов и комитетов, из которых наиболее важными являются ОДК, занимающиеся дисциплинарными вопросами, и ОАС, разбирающие апелляции на административные решения, затрагивающие отдельных сотрудников²⁰. ОДК и ОАС действуют в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби. Эти органы занимаются вопросами, касающимися персонала Секретариата и различных фондов и программ, в то время как у ЮНИСЕФ и ПРООН есть свои собственные ОДК. Эти органы имеют консультативный характер и состоят из сотрудников, назначаемых Генеральным секретарем и избираемых персоналом; председатель назначается Генеральным секретарем. Их членами являются добровольцы, у которых обычно нет юридического образования. Наряду с работой в ОАС или ОДК они должны также выполнять свои обычные служебные обязанности.

64. В последние годы возникали трудности с набором добровольцев, и с увеличением доли срочных контрактов по отношению к числу постоянных контрактов сотрудников все больше беспокоит вопрос о независимости обоих органов. Кроме того, проблемы с наличием добровольцев становятся причиной задержек в работе.

65. Дисциплинарное производство носит затяжной характер, и нередко до момента принятия дисциплинарных мер проходит более года. Разбирательства в ОДК обычно длятся шесть-девять месяцев, после чего вынесенные рекомендации должны быть рассмотрены в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, прежде чем будут приняты какие-либо дисциплинарные меры.

²⁰ Существуют также комитеты по обжалованию и пересмотру классификации должностей, Совет по требованиям на оплату, медицинские комиссии, занимающиеся отпусками по болезни, Консультативный совет по вопросам компенсации и Центральный экзаменационный совет. Решения по рекомендациям, выносимым Советом по требованиям на оплату, медицинскими комиссиями и Центральным экзаменационным советом, теперь передаются в ОАС, а решения по рекомендациям двух других органов — непосредственно в АТООН. Кроме того, существуют группы по рассмотрению жалоб, которые изучают отчеты о служебной аттестации. У персонала нет прав на обжалование оценок, выставленных в ходе аттестации, но сотрудники могут обжаловать последующие административные решения на основе выставленных оценок после проведения разбирательства в группе по рассмотрению жалоб.

66. Поскольку ОДК и ОАС имеют общий секретариат и главное внимание вполне правомерно уделяется дисциплинарным вопросам, в работе ОАС возникают неимоверно долгие задержки. Прежде чем подавать апелляцию, сотрудник должен добиться пересмотра решения, который проводится обычно в Центральных учреждениях в Нью-Йорке и длится 60 дней.

67. После подачи апелляции администрации дается два месяца на то, чтобы составить ответ. Тем не менее ОАС нередко продлевают срок для представления такого ответа²¹. Обычно подается еще два процессуальных документа — один от сотрудника и заключительный документ от администрации. Сроки для их представления часто продлеваются. Кроме того, в результате некоторой неясности в правилах ОАС сотруднику и администрации нередко разрешается представить дополнительные замечания перед тем, как будет образована группа ОАС для заслушивания апелляции. В период между подачей заключительных документов и принятием решения Генеральным секретарем часто возникают новые задержки. Весь процесс от начала до конца длится обычно не менее трех лет.

68. Доклады ОДК и ОАС бывают неровными по качеству с точки зрения как анализа фактов, так и понимания Правил о персонале. Этого следует ожидать с учетом их случайного членского состава и того, что у их членов обычно нет юридического образования. По этой причине единогласно вынесенные рекомендации в пользу сотрудников утверждаются не всегда. Однако это обычно воспринимается сотрудниками как показатель нежелания администрации быть связанной не выгодными для нее рекомендациями и свидетельство того, что система действует им во вред.

69. Решения об отклонении рекомендаций ОДК и ОАС могут стать основанием для подачи заявления в АТООН. Производство в АТООН обычно длится два года²². Некоторые из его решений грешат непоследовательностью, а судебная практика разработана недостаточно хорошо. Это негативно сказывается на работе ОАК и ОДК и затрудняет принятие правильных решений администрацией.

70. Хотя модель административного права и обеспечивает средства правовой защиты при нарушении условий назначения или условий службы, в ней есть серьезный дефект: не существует простой процедуры получения правовой защиты в том случае, если не было принято формального решения²³.

71. Ряд трудностей в формальной системе правосудия проистекают из Статута и судебной практики Административного трибунала Организации Объеди-

²¹ Эта ситуация может улучшиться благодаря осуществлению пункта 32 резолюции 59/283 Генеральной Ассамблеи.

²² Это обусловлено отчасти подачей объемных и нередко повторяющих друг друга процессуальных документов, отчасти продлением сроков (нередко на шесть месяцев для ответа администрации) и отчасти формами и методами работы АТООН. Большую часть времени у Трибунала отнимают заявления о пересмотре судебных решений, и его эффективность можно было бы повысить, если бы все судьи подготавливали проекты своих решений до начала заседаний в Нью-Йорке и Женеве.

²³ Для решения этой проблемы в правилах некоторых специализированных учреждений и статуте АТМОТ предусмотрены положения, гласящие, что если уведомление о том или ином решении не было представлено в течение конкретного срока, то будет считаться, что было принято негативное решение. В статуте АТООН нет аналогичного положения. Однако недавно АТООН заявил, что он обладает юрисдикцией в отношении «подразумеваемых» решений. Решение № 1157 по делу Андропова.

ненных Наций. На основании статьи 10.1 своего Статута Административный трибунал может распорядиться об исполнении обязанности в натуре. Однако в то же время ему необходимо установить размер компенсации (обычно ограниченный двухлетним чистым базовым окладом), которую Генеральный секретарь может решить выплатить в качестве альтернативы, если будет сочтено, что это отвечает интересам Организации. Право Генерального секретаря выбирать между исполнением в натуре и выплатой ограниченной компенсации может стать, а иногда и становится причиной выплаты неадекватной компенсации, особенно в случаях неправомерного прекращения или непродления контракта. Система, которая не может гарантировать предоставление адекватной компенсации или другого надлежащего средства правовой защиты, изначально несовершенна. Еще важнее то, что система, неправомочная окончательно определить права и надлежащие средства правовой защиты, несовместима с принципами законности.

72. Решения АТООН не всегда последовательны, а его судебная практика разработана недостаточно хорошо. В частности, им не наработано последовательной практики, касающейся обязанностей международной организации по отношению к ее персоналу. В этой связи широко бытует мнение — во многом правильное — о том, что формальная система правосудия мало что может сделать для защиты прав индивида, таких, как право работать в безопасных и спокойных условиях или право на справедливое и недискриминационное обращение.

73. Если говорить вкратце, то структура формальной системы правосудия и раздроблена, и чрезмерно централизована. Эта система громоздка, неэффективна и требует больших затрат. Она не обеспечивает надлежащих или адекватных средств правовой защиты и не гарантирует прав индивида. Она не способствует ни эффективной работе, ни подотчетности администрации. В целом система лишена транспарентности и не отвечает минимальным требованиям законности. Она не пользуется ни доверием, ни уважением у персонала, администрации и государств-членов.

74. Принимая во внимание дефекты и ограничения нынешней системы, Группа считает, что сегодня необходимо взять на вооружение принципиально иную систему. Кроме того, Группа убедилась в том, что нынешняя система коллегиальной оценки сохранена быть не может²⁴. Таким образом, Группа рекомендует создать двухуровневую систему, включающую в себя децентрализованный трибунал первой инстанции — трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, который будет образован на основании резолюции Генеральной Ассамблеи и состоять из профессиональных судей, правомочных принимать обязательные для выполнения решения. Юрисдикция АТООН должна быть расширена таким образом, чтобы он мог заслушивать апелляции в связи с ре-

²⁴ Проблема поиска добровольцев приобрела сегодня острый характер. К примеру, в недавнем прошлом оказалось невозможным созвать ОАС в Нью-Йорке для заслушивания двух заявлений о приостановлении административных действий, прежде чем решения о прекращении службы вступили в силу. По мере все более активного перехода Организации Объединенных Наций к практике предоставления срочных контрактов эти проблемы, по всей вероятности, обострятся — как с точки зрения числа апелляций и заявлений о приостановлении административных действий, так и в плане поиска достаточного числа добровольцев, которые были бы способны работать и воспринимались бы как независимые стороны.

шениями трибунала по спорам со стороны как Организации, фондов и программ, так и персонала. Для того чтобы подчеркнуть преимущественно апелляционный характер его юрисдикции, АТООН должен быть переименован в апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций.

75. Для того чтобы упростить доступ к системе правосудия, трибунал по спорам должен заменить собой существующие консультативные органы, включая ОДК и ОАС, но исключая группы по рассмотрению жалоб и комитеты по обжалованию и пересмотру классификации должностей²⁵. Вместе с тем предлагается сделать так, чтобы неблагоприятные решения, принимаемые по итогам работы этих двух последних органов, могли становиться предметом разбирательства в трибунале по спорам.

76. Для того чтобы доступ к системе правосудия могли получить все сотрудники, в особенности работающие на местах, трибунал по спорам должен располагать секретариатами в Нью-Йорке, Женеве, Найроби, Сантьяго и Бангкоке. В Нью-Йорке, Женеве и Найроби должно работать по одному судье, занятому полный рабочий день, а в Сантьяго и Бангкоке — по одному судье, занятому половину рабочего дня. В секретариатах каждой из трех штаб-квартир должны проводиться регулярные ежемесячные заседания, в Сантьяго и Бангкоке — заседания с периодичностью один раз в два месяца. Заседания должны быть организованы таким образом, чтобы каждые два месяца как минимум в течение одной недели в наличии имелось два судьи для слушания дел в каждом из секретариатов и, при необходимости, в других местах в пределах данного региона.

77. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций должен обладать юрисдикцией в четырех областях²⁶:

а) жалобы на несоблюдение условий назначения, условий труда или обязанностей той или иной международной организации по отношению к ее сотрудникам независимо от типа контракта, по которому они наняты, и наличия или отсутствия формального решения;

б) дисциплинарные вопросы;

с) заявления от Организации или фондов и программ с целью обеспечить применение соответствующих правил о персонале и финансовых правил, касающихся подотчетности, в отношении сотрудников²⁷;

д) действия, предпринимаемые той или иной ассоциацией персонала от имени ее членов с целью обеспечить соблюдение Правил и положений о персонале и соответствующих административных инструкций или от имени отдельной категории ее членов, затронутой конкретным административным решением.

78. Эти области юрисдикции требуют дополнительных пояснений. Первая необходима для решения проблем, возникающих в нынешней системе в случае отсутствия формального решения. Предполагается также, что ею должны охва-

²⁵ Эти органы занимаются вопросами служебной аттестации и классификации, которые требуют наличия экспертных знаний.

²⁶ Более точное описание предполагаемой юрисдикции трибунала по спорам приведено в приложении I.

²⁷ В настоящее время такими правилами являются финансовое правило 101.2 и правила о персонале 112.3, 212.2 и 312.2.

тываться вопросы, которыми в прошлом занимались группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб. Она будет также допускать подачу жалоб на поведение, не совместимое с обязанностями Организации по отношению к ее сотрудникам или представляющее собой нарушение их индивидуальных прав.

79. Что касается второй области юрисдикции, то с упразднением ОДК потребуется ввести в действие новые процедуры для решения дисциплинарных вопросов. Применение нынешних правил и административных процедур приводит к излишним задержкам. Нынешняя практика состоит в том, чтобы передавать вопрос о возможном принятии дисциплинарных мер в Центральные учреждения в Нью-Йорке, независимо от того, где работает соответствующий сотрудник. Парадоксально, что на этом этапе может быть принято решение об увольнении сотрудника в дисциплинарном порядке с предоставлением ему права обжаловать это решение в ОДК, тогда как решение о применении менее жестких мер может быть принято администрацией только после консультаций с ОДК. Есть основания считать, что вследствие этого сотрудники иногда увольняются в дисциплинарном порядке, тогда как менее жесткие меры были бы в этом случае более оправданными, а в других случаях никаких мер не принимается вовсе.

80. Группа считает, что дисциплинарные процедуры должны быть приведены в соответствие с процедурами, действующими в большинстве национальных юрисдикций и в большинстве других международных организаций. Так, предлагается, чтобы после консультаций с соответствующей постоянной группой по дисциплинарным вопросам, упомянутой в пункте 27 выше, административные руководители отделений за пределами Центральных учреждений и миротворческих миссий имели право применить любые дисциплинарные меры, какие они сочтут необходимыми. Сотрудники должны незамедлительно получать право на оспаривание этого решения в трибунале по спорам Организации Объединенных Наций, в котором — как и в делах, ранее передававшихся в ОДК, — бремя ответственности за установление факта ненадлежащего поведения должно лежать на Организации.

81. С упразднением ОДК будет необходимо ввести в действие новые процедуры для обеспечения соблюдения правил, касающихся финансовой подотчетности. Для этого и предусмотрена третья область юрисдикции.

82. В связи с тем, что сотрудники иногда неохотно обращаются в формальную систему правосудия, опасаясь репрессалий, представляется необходимым предоставить ассоциациям персонала право самостоятельно возбуждать иски с целью обеспечить соблюдение Правил и положений о персонале²⁸. Это сообразуется с судебной практикой АТМОТ²⁹, и будет способствовать усилению подотчетности. Право ассоциации персонала возбудить групповой или представи-

²⁸ Поскольку различные ассоциации персонала обязаны своим существованием Организации или ее фондам и программам, неважно, что у них отсутствует правосубъектность по смыслу положений национального права.

²⁹ Судебная практика АТМОТ допускает, чтобы с исковым требованием о соблюдении Правил о персонале обращался член комитета той или иной ассоциации персонала, если этого не может сделать никто другой. См. решение АТМОТ № 2563 (Вансинг и др. против Европейского патентного ведомства).

тельский иск будет способствовать повышению эффективности судебного процесса.

83. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций должен обладать полномочием принимать окончательные и обязательные решения в отношении способа защиты в следующих видах:

- a) исполнение обязанности в натуре, запретительное и деклараторное распоряжение, включая приказ об отмене назначения;
- b) компенсация и убытки, в том числе, в исключительных обстоятельствах, убытки, присуждаемые в порядке наказания, или штрафные убытки;
- c) приказы об уплате процентов, когда это обоснованно;
- d) приказы об оплате фактических расходов и судебных издержек при том понимании, что приказ об оплате судебных издержек сотрудника может быть дан лишь в том случае, если, по мнению судьи, частное представительство было уместным.

84. Трибунал по спорам должен также обладать полномочием отдавать промежуточные приказы, включая приказы о приостановлении административных действий во всех случаях, когда имеются достаточные основания *prima facie*, а присуждение компенсации или убытков оказывается недостаточным, а также полномочием в суммарном порядке отклонять заявления, которые носят явно неприемлемый, вздорный или недобросовестный характер. Он также должен обладать полномочием для разработки своего регламента, в том числе в отношении вступающих в дело и *amici curiae* (друзей суда). Важно, чтобы он был прямо уполномочен передавать доказательства по любому делу Генеральному секретарю на предмет принятия возможных дисциплинарных мер, мер по обеспечению финансовой подотчетности или снятию иммунитета.

85. Необходимо особо остановиться на полномочии отдавать приказы об отмене того или иного назначения. Согласно нынешней практике организаций и судебных органов, назначение, после того как оно было произведено, отменено быть не может, невзирая на ошибки, допущенные в процессе назначения. Это противоречит точке зрения АТМОТ и, таким образом, нормам, которые применяются к специализированным учреждениям, подпадающим под его юрисдикцию. Нынешняя практика Организации Объединенных Наций и ее судебных органов не только приводит к тому, что неправомерно назначенные лица остаются работать на своих должностях, но и может обернуться присуждением компенсации кандидатам, чьи назначения были отменены³⁰.

86. Для того чтобы привести систему Организации Объединенных Наций в соответствие с практикой большинства других международных организаций и создать возможности для урегулирования споров путем посредничества, рекомендуется внести в действующие положения поправку, согласно которой Генеральный секретарь мог бы объявлять должность вакантной, если в процессе назначения были допущены ошибки³¹. Это обеспечит уважение законности.

³⁰ Недавно АТООН постановил выплатить трехлетний чистый базовый оклад лицу, чьи права были нарушены в результате ошибок, допущенных в процессе назначения: решение № 936 по делу Саламы. В более раннем деле каждому из двух сотрудников был присужден чистый базовый оклад за 18-месячный период: решение № 914 по делу Гордона и Пеланна.

³¹ Например, если у кандидата отсутствовала заявленная квалификация либо в процессе были допущены какие-либо другие нарушения.

Кроме того, намного уменьшится число случаев, в которых кандидатам, чьи назначения были отменены, выплачивается компенсация, а в случае ее присуждения ее размер должен стать значительно меньше.

87. С упрощением формальной системы правосудия рекомендуется упразднить нынешнюю систему административного надзора до исполнения решения. Как правило, таким надзором занимается Группа административного права в Управлении людских ресурсов в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, независимо от того, где работает данный сотрудник. Мало кто из сотрудников получает аргументированный ответ, а подавляющее большинство по завершении периода надзора (60 дней) получают письмо с указанием, что они могут подать апелляцию в ОАС.

88. Согласно предлагаемой системе, процесс должен возбуждаться сотрудником путем подачи жалобы на Организацию, фонд или программу, в которой он работает. Поскольку у трибунала по спорам будут иметься местные секретариаты с техническими средствами для ведения дел в электронной форме, иски должны возбуждаться не позднее чем через два месяца после возникновения оснований для иска. Исключения должны делаться в тех случаях, когда стороны договорились продлить этот срок с целью облегчить посредничество, а во всех иных случаях — только когда дается разрешение на продление этого срока. Распоряжение о продлении срока должно отдаваться только в течение шести месяцев с момента принятия соответствующего акта или решения и только при установлении того, что производство не могло реально начаться на более раннем этапе.

89. В жалобе должны указываться решение или поведение, являющееся предметом спора, ответственное за него лицо, дата или даты, когда оно имело место, и, в случае телесного повреждения или ущерба, дата, когда оно было впервые причинено. Кроме того, в ней должны указываться основания для подачи жалобы и испрашиваемое средство защиты. Трибунал по спорам должен препровождать эту жалобу лицу, чье решение или поведение является предметом спора, а также соответствующему юридическому представителю Организации или фонда или программы, назначенному для этой цели. Лицо, чье решение или поведение является предметом спора, должно лично представить ответ на жалобу в течение 30 дней. После представления ответа каждая сторона имеет право на подачу лишь одного дополнительного процессуального документа, и если стороны не обращаются к посредничеству, то срок для подачи этих документов должен составлять не более 21 дня.

90. Посредничество является важным элементом предлагаемой новой формальной системы. Любая сторона может в любой момент обратиться к посредничеству, прежде чем дело будет передано на окончательное решение. Обычное посредничество носит добровольный характер, но, согласно предлагаемой новой системе, судья может распорядиться о том, чтобы стороны обратились к посредничеству, если того требуют обстоятельства дела. Посредничество может осуществляться отделом посредничества, созданным в канцелярии Омбудсмена, или, если судья отдаст такое распоряжение, судьей³², или, если судья

³² Если судебное посредничество не привело к урегулированию спора, то судья, выступавший в роли посредника, не будет слушать данное дело, если стороны не дадут на это согласие. Если такого согласия получено не будет, дело будет необходимо передать другому судье. Однако если заседания будут спланированы таким образом, чтобы каждые два месяца в течение одной недели в наличии имелось два судьи, это не должно повлечь за собой никаких задержек.

сочтет это уместным, секретарем. Во избежание задержек для посредничества должны устанавливаться строгие временные ограничения.

91. В каждом секретариате должен работать секретарь, отвечающий за ведение всех дел, возбуждаемых в этом секретариате. В круг его обязанностей входит передача жалоб лицу, чьи действия или решения являются предметом спора, и назначенному юридическому представителю; обеспечение соблюдения временных ограничений и процессуальных требований; продление сроков, при условии надзора со стороны судьи, в отношении дел, передаваемых на посредничество, или в иных исключительных обстоятельствах; и установление, после консультаций с судьей, времени и дат для проведения слушаний и дачи распоряжений о производстве документов или присутствии свидетелей. Для того чтобы эта система работала эффективно, секретари должны также нести ответственность за отбор дел, которые должны быть переданы судье на предмет возможного увольнения сотрудников в дисциплинарном порядке или для получения указаний в отношении дальнейшего ведения дела, включая его ускоренное рассмотрение или слушание в первоочередном порядке.

92. Предлагаемый трибунал по спорам Организации Объединенных Наций должен быть уполномочен проводить устное разбирательство и должен делать это в связи с любым оспариваемым вопросом факта. Устное разбирательство должно производиться публично с использованием, при необходимости, видео-конференционных средств.

93. Согласно предлагаемой новой системе, постановления по делам должны, как правило, выноситься судьей единолично. Вместе с тем Группа считает целесообразным сохранить некоторые элементы коллегиальности, в связи с чем дисциплинарные дела должны рассматриваться судьей и с участием экспертов-консультантов. Кроме того, судья может принять решение об участии экспертов-консультантов в рассмотрении исключительных дел, связанных с серьезными обвинениями. В соответствии с этим предлагается создать для каждого региона коллегии экспертов-консультантов, члены которых могли бы назначаться администрацией и избираться персоналом. В связи с рассмотрением дел, касающихся медицинских вопросов, судье должны также помогать медицинские эксперты-консультанты, назначаемые администрацией и сотрудником. Эксперты-консультанты будут иметь право проводить опрос свидетелей при наличии разрешения судьи. Они будут консультировать судью, однако окончательное постановление по делу будет выноситься судьей единолично.

94. Трибунал по спорам должен выносить обоснованные решения по каждому делу, переданному на рассмотрение. Все постановления должны оглашаться публично в устной или в письменной форме и должны публиковаться в Интранете и Интернете на английском и французском языках. Если решение по делу было вынесено на другом официальном языке Организации, то такое решение должно также публиковаться на этом языке. Судья должен быть также вправе не обнародовать имена сторон или свидетелей в случае, если это отвечает интересам правосудия.

95. Предполагается, что любая сторона сможет обжаловать решения трибунала по спорам в АТООН. По сравнению с нынешней процедурой подачи жалоб в АТООН предлагаемый апелляционный процесс должен быть значительно проще. В течение 45 дней с даты вынесения решения в секретариат по месту рассмотрения дела должно быть подано уведомление об апелляции с указанием

причин обжалования и испрашиваемого средства защиты. В течение 30 дней противная сторона должна представить ответ и/или подать встречную апелляцию. В случае подачи встречной апелляции подателю жалобы потребуются представить ответ. После этого каждая из сторон должна представлять письменные заявления в сроки, установленные секретарем, который будет отвечать за подготовку дела об обжаловании вместе со сторонами или их законными представителями для передачи в электронном виде АТООН.

96. В соответствии с положениями резолюции 59/283 Группа по реорганизации должна заняться согласованием статутах АТООН и АТМОТ. Согласно предложениям Группы, АТООН будет выполнять прежде всего функции апелляционного суда, а не административного трибунала. Поэтому полное согласование не представляется возможным. Вместе с тем Группа считает, что должно быть проведено согласование судебной практики, полномочий и статуса, с тем чтобы обеспечить, насколько это возможно, равное обращение с сотрудниками специализированных учреждений и самой Организации Объединенных Наций. С этой целью было предложено изменить правила, касающиеся назначения и ведения разбирательства по дисциплинарным делам. Кроме того, предлагаемая юрисдикция трибунала по спорам была сформулирована на основе судебной практики АТМОТ. Поскольку АТООН будет правомочен выносить постановления, которые должны были бы выноситься трибуналом по спорам, его апелляционные полномочия будут неограниченными.

97. Даже если предложения Группы по реорганизации будут реализованы, АТООН сохранит административную юрисдикцию в отношении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций и других органов, на которые в настоящее время распространяется его юрисдикция³³. Для обеспечения последовательного применения его апелляционных полномочий, независимости и соблюдения законности рекомендуется, после проведения консультаций с субъектами его юрисдикции, расширить определение термина «сотрудники» в статье 2 статута АТООН, изменить формулировку статьи 10 таким образом, чтобы он мог требовать отдавать распоряжения об исполнении в натуре или предоставлении других средств защиты, которые он считает уместными, и обеспечить его соответствие статуту АТООН по другим аспектам.

98. Для обеспечения предлагаемых новых апелляционных полномочий АТООН необходимо внести изменения в статьи 2, 7 и 10 его статута. Чтобы обеспечить последовательность в принятии решений, необходимо также предусмотреть возможность передачи председателем или любыми двумя членами АТООН важных дел на рассмотрение Трибунала полного состава³⁴.

99. Столь же важным, как и согласование судебной практики АТООН и АТМОТ, является согласование статуса и методов работы. Методы работы АТООН можно было бы сделать более эффективными³⁵. Судьям АТООН долж-

³³ Международный Суд, Международный трибунал по морскому праву, Международный орган по морскому дну, Международная организация гражданской авиации, Международная морская организация и БАПОР.

³⁴ Предлагаемые поправки, касающиеся этих двух вопросов, изложены в приложении II.

³⁵ Основное отличие АТООН от АТМОТ заключается в том, что судьи АТМОТ готовят проекты постановлений по переданным им делам по крайней мере за месяц до начала разбирательства. Такая же практика применяется судьями Административного трибунала Всемирного банка. В результате этого разбирательство в этих трибуналах является значительно менее продолжительным, чем в АТООН.

но выплачиваться надлежащее вознаграждение, не уступающее по размерам вознаграждению, выплачиваемому их коллегам в АТМОТ³⁶.

VI. Юридическое представительство

Группа консультантов

100. Группа консультантов, которая была официально создана в 1984 году и которая отвечает за оказание сотрудникам Организации Объединенных Наций правовой помощи и представительство их правовых интересов в системе внутреннего правосудия, находится в крайне затруднительном положении с точки зрения обеспеченности ресурсами и профессиональными кадрами. В то же время она выполняет огромный объем работы, являясь одновременно первой инстанцией в формальной системе правосудия, в которую обращаются сотрудники, и органом, который играет активную роль в неформальной системе, консультируя сотрудников по поводу возможностей и средств поиска согласительного урегулирования споров. Вследствие этого нынешняя структура и наличные ресурсы Группы в корне не соответствуют задаче эффективного и результативного отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. До сих пор функционирование Группы было возможным благодаря упорной и самоотверженной работе небольшого числа ее постоянных сотрудников и добровольцев.

101. В 2005 году Группа консультантов получила 266 новых дел, 48,5 процента которых были направлены из отделений за пределами Центральные учреждений. В 2005 году число дел, поданных в рамках формальной системы правосудия, возросло на 45 процентов, а число дел, поданных в рамках неформальной системы, сократилось на 4 процента. За этот же период было отмечено увеличение на 50,24 процента числа дел, направленных в ОАС, и увеличение на 172 процента числа дел, рассматривавшихся АТООН.

102. По состоянию на февраль 2006 года в Группе консультантов в Нью-Йорке на постоянной основе работало лишь два сотрудника и четыре консультанта работали на непостоянной основе. Единственной должностью, предусмотренной для нее в регулярном бюджете, является одна должность категории общего обслуживания. Должность координатора уровня С-2, работающего на постоянной основе, не финансируется из регулярного бюджета. В Женеве Группа не располагает работающим на постоянной основе координатором, и секретарь ОАС/ОДК в дополнение к своим прочим обязанностям исполняет также обязанности координатора. В Вене и Аддис-Абебе функции координаторов Группы

³⁶ Без учета оплаты путевых расходов и суточных вознаграждение судей АТООН составляет лишь 1 долл. США в год. Судьям АТМОТ во время их пребывания в Женеве выплачиваются суточные по ставке для уровня Д-2 и возмещаются путевые расходы в соответствии с финансовыми правилами МОТ. До недавнего времени судье выплачивалось вознаграждение в размере 1500 швейцарских франков за постановление, в связи с которым он или она исполняли обязанности докладчика, и 375 швейцарских франков за постановление, в связи с которым судья не был докладчиком. Начиная с майской сессии 2006 года эти суммы были удвоены. Если бы судьи АТООН получали вознаграждение по тем же ставкам и готовили проекты постановлений заблаговременно до начала разбирательства, можно было бы добиться некоторой экономии средств по статье суточных.

выполняют на добровольной основе вышедшие в отставку сотрудники, а в Сантьяго функции координаторов выполняются на непостоянной основе сотрудником, работающим по полной ставке на другой должности. В Найроби нет официального координатора, хотя имеется сотрудник, выполняющий обязанности координатора на непостоянной основе, и неофициальный список добровольцев.

103. Во всех случаях координаторы работают с разным количеством добровольцев. В миссиях по поддержанию мира и других полевых местах службы нет представителей Группы консультантов. Добровольный по своей сути характер работы в Группе консультантов и необходимость выполнять свои обычные обязанности зачастую приводят к тому, что работающие в Группе сотрудники не могут обеспечить эффективное представительство.

104. Отражением субъективного представления об отсутствии независимости системы внутреннего правосудия является то, что сотрудники, не имеющие постоянных контрактов, иногда с неохотой относятся к работе в Группе консультантов. Кроме того, они зачастую считают, что их работа в качестве консультантов может восстановить против них руководство при очередном пересмотре их контракта.

105. В дополнение к этому для работы в Группе консультантов не требуется наличия юридического образования или аналогичной подготовки, и у подавляющего большинства лиц, выполняющих в Группе функции консультантов, отсутствует необходимая юридическая квалификация. Хотя эти консультанты самоотверженно и добросовестно выполняют свои функции, такая «система правосудия», в которой столь важная функция, как предоставление юридических консультаций и оказание правовой помощи сотрудникам Организации Объединенных Наций, зачастую осуществляется непрофессионалами, не может быть признана удовлетворительной.

106. Группа по реорганизации отмечает, что вопросами правовой помощи руководству Организации ведают не добровольцы, не имеющие юридического образования, а профессиональные юристы, работающие в Департаменте по вопросам управления и Управлении по правовым вопросам. Такое несоответствие в доступе к юридическим ресурсам руководства и сотрудников привело к возникновению вопиющего неравенства возможностей в рамках системы внутреннего правосудия.

Предлагаемый отдел правовых консультаций

107. В Организации Объединенных Наций необходимо создать отдел правовых консультаций, укомплектованный профессиональными сотрудниками, имеющими необходимую правовую квалификацию, которая, как минимум, признается судами любого государства-члена. Эти сотрудники должны работать на постоянной основе и обеспечиваться надлежащими ресурсами. Учитывая, что отдел правовых консультаций будет обслуживать не только Секретариат, но и фонды и программы, предлагается, чтобы последние участвовали в обеспечении отдела ресурсами.

108. Создание отдела правовых консультаций не будет исключать участие на добровольной основе в работе Группы консультантов вышедших в отставку со-

трудников организаций системы Организации Объединенных Наций, являющихся квалифицированными юристами, в качестве резерва для поддержки штатных консультантов. Оно также не исключает возможности прибегать к услугам внешних консультантов на безвозмездной основе или с оплатой их услуг за счет личных средств сотрудников.

109. Отдел правовых консультаций должен базироваться в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, но при этом он должен иметь координаторов в Женеве, Вене, Найроби, региональных экономических комиссиях и миротворческих миссиях со значительным числом гражданских сотрудников. Координаторы в этих региональных местах службы должны выполнять свои обязанности на постоянной основе. Группа по реорганизации рекомендует Генеральной Ассамблее учредить должность директора отдела правовых консультаций в Нью-Йорке на уровне Д-1, а также одну должность старшего консультанта персонала класса С-5, две должности младших консультантов персонала класса С-2 и три должности категории общего обслуживания. Необходимо также предусмотреть должности одного координатора класса С-3 и одного сотрудника категории общего обслуживания в каждом из следующих мест службы: Женеве, Вене, Найроби, Аддис-Абебе/Йоханнесбурге, Сантьяго/Панаме и Аммане/Бейруте.

110. Представители отдела правовых консультаций в миссиях по поддержанию мира должны подчиняться директору отдела в Центральных учреждениях, однако необходимые должности должны финансироваться из бюджетов соответствующих миссий. Учитывая наличие в Африке большого числа периферийных отделений и сотрудников на местах, для обеспечения эффективного охвата данного региона необходимо создать два региональных отделения в Найроби и Аддис-Абебе/Йоханнесбурге.

111. Во избежание коллизии интересов и для обеспечения независимости предлагаемый отдел правовых консультаций необходимо перевести из структуры Департамента по вопросам управления в предлагаемое управление по вопросам отправления правосудия³⁷.

Представительство правовых интересов Организации

112. Согласно своему кругу ведения, Группа по реорганизации должна рассмотреть роль Группы административного права. Не вызывает сомнений то, что при существующей системе налицо коллизия интересов, поскольку Группа административного права выносит рекомендации о пересмотре или изменении решения и, если этого не делается, отстаивает занятую позицию в ходе последующего обжалования.

113. Группа считает, что от процесса пересмотра необходимо отказаться. Группа административного права могла бы всецело посвятить себя консультированию руководства по правовым вопросам.

114. В большинстве мест службы уже есть возможность прибегнуть к услугам юрисконсульта. Вместе с тем в условиях децентрализации системы правосудия и обусловленного этим делегирования полномочий административным руково-

³⁷ См. раздел IX, посвященный независимости и транспарентности.

дителям отделений за пределами Центральных учреждений и миссий может возникнуть необходимость в создании дополнительных должностей юрисконсультов в местах службы за пределами Нью-Йорка. Может также возникнуть необходимость в назначении представителей по правовым вопросам для каждого из регионов, охватываемых предлагаемой новой системой.

VII. Обучение и подготовка

115. Эффективность предлагаемых реформ для формальной и неформальной систем правосудия зависит от тщательной организации обучения и подготовки всех судей, омбудсменов, представителей по правовым вопросам, секретарей, посредников и судейского и канцелярского персонала. В рамках всех программ подготовки должное внимание должно уделяться уникальному характеру Организации Объединенных Наций.

116. Особого внимания заслуживает новая роль посредничества в предлагаемой системе, поскольку новизна этого механизма и отсутствие опыта его использования, а также связанная с его применением обязанность соблюдать конфиденциальность требуют целевой подготовки для обеспечения его успешной реализации. В рамках неформальной системы необходимо обеспечить подготовку по вопросам новой системы отправления правосудия омбудсменов, посредника-координатора и посредников.

117. Судьям подготовка необходима для ознакомления с Организацией и ее фондами и программами, в частности с их административными структурами. Поскольку им также должны быть предоставлены полномочия на посредничество в урегулировании споров, необходимо организовать для них подготовку высокого уровня по вопросам судебного посредничества.

118. Точно такие же программы ознакомления с Организацией Объединенных Наций, как и для судей, должны быть организованы для всех секретарей и сотрудников секретариатов, для которых необходимо также организовать подготовку по вопросам судебного управления. Сюда относятся вопросы ведения судебных дел, обработки просьб о предоставлении информации и работа с участниками разбирательств. Такая подготовка должна включать как образовательную программу, так и программу поочередных стажировок в международных или национальных судебных системах, имеющих эффективные механизмы судебного управления. При необходимости может быть организована дополнительная подготовка силами внешнего старшего управляющего делами суда. И, наконец, для секретарей должна быть организована такая же подготовка по вопросам посредничества, как и для судей.

119. Для руководства должна быть разработана программа подготовки, призванная ознакомить руководителей с новой системой правосудия и способствовать выявлению, предотвращению и урегулированию конфликтов на рабочем месте, в том числе касающихся подотчетности и проблем межкультурного взаимодействия.

VIII. Подотчетность

120. Комплексная и действенная система подотчетности предопределяет необходимость того, чтобы руководители брали на себя ответственность за принятие решений и, при необходимости, отвечали за эти решения в рамках системы управления и системы правосудия.

121. Для достижения подлинных перемен в культуре управления и принятия надлежащих мер в связи с распространенным мнением о том, что существующая система защищает руководителей от ответственности, Группа по реорганизации предлагает возложить на руководителей личную ответственность за их действия и решения и предусмотреть, чтобы в формальной системе правосудия обеспечивалось рассмотрение заявлений о соблюдении личной финансовой ответственности. Кроме того, судьи трибунала по спорам Организации Объединенных Наций должны передавать соответствующие дела Генеральному секретарю для принятия возможных мер по обеспечению подотчетности.

IX. Независимость и транспарентность

122. Внедрение формальной системы правосудия, в рамках которой профессиональные судьи будут выносить обязательные решения, неизбежно приведет к изменению роли Генерального секретаря. Если лица, принявшие соответствующие решения или меры, будут непосредственно отвечать за свои действия, Генеральный секретарь более не будет напрямую участвовать в разбирательстве. С учетом этого предлагается, чтобы иски предъявлялись к Организации или соответствующему фонду или программе, а не к Генеральному секретарю или административному руководителю фонда или программы, как это происходит в настоящее время³⁸. Это будет отвечать требованиям правовой реальности и соответствовать практике других международных организаций.

123. Кроме того, благодаря этому Генеральный секретарь будет выступать гарантом беспристрастности системы внутреннего правосудия и стражем законности и восприниматься в качестве такового. В этом качестве Генеральный секретарь сможет обеспечить, чтобы руководители и сотрудники неизменно руководствовались духом Устава, применимыми правилами и положениями и международными стандартами в области прав человека.

124. Чтобы система правосудия имела организационную независимость, важно обеспечить ее оперативную и бюджетную самостоятельность. Для обеспечения такой независимости предлагается создать управление по вопросам отправления правосудия во главе с директором-исполнителем в ранге помощника Генерального секретаря, который будет назначен Генеральным секретарем после консультаций с персоналом. Директор-исполнитель должен обладать обширным опытом работы в системе Организации Объединенных Наций и иметь юридическое образование. Функции директора-исполнителя будут включать:

а) общую административную координацию функционирования системы внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций;

³⁸ Согласно нынешней практике АТООН, иски предъявляются к Генеральному секретарю даже в том случае, когда они касаются фондов и программ.

- b) общий надзор за деятельностью секретариатов и отдела правовых консультаций и ее координацию;
- c) координацию контроля и надзора за функционированием системы;
- d) взаимодействие с Управлением служб внутреннего надзора и другими органами, работа которых влияет на функционирование системы правосудия;
- e) определение правил, положений и административных инструкций, подлежащих изменению для обеспечения реального функционирования системы правосудия;
- f) подготовку ежегодного доклада о формальной системе правосудия для передачи Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее;
- g) общую ответственность за решение финансовых и бюджетных вопросов в связи с функционированием формальной системы правосудия и Отдела правовых консультаций, включая взаимодействие с Генеральной Ассамблеей;
- h) представительство Организации Объединенных Наций на совещаниях с другими международными административными трибуналами и аналогичными органами, а также по вопросам отправления правосудия в целом.

125. Для обеспечения подлинной независимости формальной системы правосудия чрезвычайно важно, чтобы она была должным образом обеспечена ресурсами за счет выделения по регулярному бюджету средств на финансирование должностей и оплату путевых расходов. Первоначально потребуется также предусмотреть ассигнования на покрытие расходов в связи с ее созданием, включая обустройство залов судебных заседаний/конференц-залов, монтаж видеоконференционных средств, средств звукозаписи, систем связи и установку современных аппаратных средств и программного обеспечения.

126. Важным аспектом судебной независимости является то, что судьи должны нести единоличную ответственность за выполнение их судебных функций. В рамках предлагаемой новой системы судьям в их работе будут помогать секретари, которые будут действовать под общим руководством директора-исполнителя, но при решении судебных вопросов будут подчиняться непосредственно судьям. Вместе с тем ключевым условием судебной независимости является неподверженность судей влиянию извне. Таким образом, для обеспечения их независимости должны быть внедрены процедуры назначения и отвода, подобные тем, которые предлагаются в настоящем докладе.

127. Предлагается создать совет по внутреннему правосудию в составе пяти членов, включая представителя персонала, представителя администрации, двух видных внешних юристов, назначенных соответственно персоналом и администрацией, и под руководством еще одного видного внешнего юриста, который будет назначаться Генеральным секретарем после консультаций с остальными членами. На совет по внутреннему правосудию будет возложена ответственность за контроль функционирования формальной системы правосудия, а также за составление списка из не менее трех лиц, имеющих право быть назначенными на каждую судебскую должность.

128. Судьи АТООН должны назначаться Генеральной Ассамблеей из списка, подготовленного советом по внутреннему правосудию и представленного Генеральным секретарем. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций должны назначаться Генеральным секретарем из списка, подготовленного советом по внутреннему правосудию. Судьи трибунала по спорам должны избирать своего собственного председателя, как это практикуется в АТООН. Никакие два члена любого из трибуналов не могут быть гражданами одного и того же государства.

129. Для того чтобы иметь право быть назначенным на должность судьи, кандидат должен обладать:

- а) высокими моральными качествами;
- б) образованием и признанной компетенцией, необходимыми для назначения на высокую судебскую должность;
- в) не менее чем 10-летним опытом работы по специальности в случае судей трибунала по спорам и не менее чем 15-летним опытом работы для судей АТООН.

130. Судьи трибунала по спорам и АТООН должны назначаться на пятилетний срок полномочий, который может быть продлен только один раз и прекращен только по решению Генеральной Ассамблеи по просьбе Генерального секретаря и только на основании подтвержденного фактами неумелого выполнения своих обязанностей или несоответствия должности. Кроме того, лицо, назначенное судьей, не должно иметь права на назначение на любую другую должность в системе Организации Объединенных Наций, за исключением другой судебской должности.

131. Старший секретарь, секретари и другие сотрудники секретариатов трибуналов (включая помощников судей) должны назначаться в качестве сотрудников Организации Объединенных Наций. Старший секретарь и секретари должны назначаться только после консультаций с Председателем АТООН и с соответствующим судьей трибунала по спорам.

Х. Финансовая эффективность

132. Для расширенного аппарата омбудсмена, в структуру которого войдет отдел посредничества, потребуются дополнительные ресурсы, величина которых, тем не менее, будет лишь ненамного больше нынешнего бюджета трех существующих канцелярий омбудсмена³⁹. Вместе с тем расширенный аппарат сможет значительно повысить эффективность функционирования системы правосудия в целом. Предлагаемая система построена таким образом, чтобы обеспечить взаимодействие неформальной и формальной систем для разрешения споров на как можно раннем этапе. Увеличение расходов на предотвращение и разрешение споров на раннем этапе приведет к значительной экономии средств на дальнейших этапах функционирования формальной системы правосудия и позволит повысить ее эффективность.

³⁹ См. пункт 48 выше и примечание 17; см. также приложение IV.

133. Нынешнюю весьма дорогостоящую формальную систему правосудия необходимо заменить системой, обеспечивающей финансовую эффективность. Тот факт, что различные консультативные органы состоят из работающих на добровольной основе сотрудников, создает видимость того, что их функционирование связано с низкими затратами. В действительности происходит с точностью до наоборот.

134. В настоящее время имеется четыре должности в секретариате АТООН и не менее 16 должностей в секретариатах различных консультативных органов (включая ОДК для ПРООН). Кроме того, большое число сотрудников принимают участие в работе этих консультативных органов в то время, когда они могли бы выполнять свои официальные функции.

135. Число членов ОАС и ОДК составляет соответственно в Нью-Йорке 69 и 40 человек; в Женеве — 45 и 27 человек; в Вене — 20 и 10 человек; и в Найроби — 24 и 33 человека. В общей сложности в работе ОАС и ОДК занято свыше 250 сотрудников, которые в течение конкретного года занимаются рассмотрением не менее 250 дел⁴⁰.

136. Невозможно точно подсчитать затраты времени сотрудников в связи с участием в работе ОАС и ОДК. В то же время в Нью-Йорке затраты времени сотрудников на участие в работе ОАС в 2005 году были эквивалентны примерно 50 рабочим неделям, тогда как для ОДК этот показатель равнялся примерно 84 рабочим неделям. По оценкам, в Женеве в 2004 и 2005 годах сотрудники потратили 2,2 рабочих дня на рассмотрение каждого дела в ОАС и две рабочие недели на рассмотрение каждого дела в ОДК, в результате чего общие затраты времени составили примерно 73 рабочие недели.

137. Кроме прямых издержек, связанных с функционированием ОАС и ОДК, необходимо учитывать затраты времени и сил тех, кто представляет интересы персонала и руководства в ходе сложных и продолжительных процессов. Кроме того, значительные скрытые издержки связаны с задержками, причем к таким издержкам относятся убытки, периодически присуждаемые АТООН именно по причине упомянутых выше задержек. В дополнение к этому продолжительный характер разбирательства, несоблюдение надлежащих правовых процедур и неопределенность конечных результатов создают беспокойную и деморализующую обстановку, которая пагубно сказывается не только на отдельных сотрудниках, но и на рабочих отношениях в подразделениях, где они работают, и в конечном счете на Организации в целом.

138. Для создания предлагаемой новой системы, безусловно, потребуются значительные ресурсы. Вместе с тем объем этих ресурсов будет значительно меньше тех затрат, которые бы потребовались для повышения эффективности функционирования нынешней системы, — затрат, которые при этом не смогли бы гарантировать создание эффективной и действенной системы. В противоположность этому предлагаемая новая система обеспечит экономию времени, соблюдение надлежащих правовых процедур и предсказуемость. Это позволит уменьшить демотивирующее и деморализующее воздействие на сотрудников и приведет к более эффективному использованию ресурсов Организации.

⁴⁰ В 2003 и 2004 годах число дел, рассмотренных всеми ОАС, составило соответственно 266 и 227; число дел, рассмотренных ОДК, составило соответственно 26 и 24.

139. Информация о предлагаемых должностях в предлагаемой формальной системе, аппарате омбудсмана и отделе правовых консультаций приведена в приложениях III, IV и V.

XI. Меры, которые необходимо принять сейчас и в дальнейшем

140. Группа не видит непреодолимых препятствий для создания полностью функционирующей новой системы внутреннего правосудия к 1 января 2008 года. Для этого необходимо принять срочные меры по назначению директора-исполнителя управления по вопросам отправления правосудия. С самого начала для проведения необходимой организационной работы директору-исполнителю необходимо предоставить достаточные кадровые и иные ресурсы.

141. До введения в действие новой системы будут продолжать функционировать ОДК и ОАС. Поэтому желательно как можно быстрее создать отдел правовых консультаций.

142. Для того чтобы новая формальная система начала функционировать к 1 января 2008 года, крайне важно как можно раньше создать совет по внутреннему правосудию, с тем чтобы он мог подготовить списки кандидатов для своевременного назначения судей трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и заполнения любых вакансий, которые могут возникнуть в Административном трибунале Организации Объединенных Наций. Потребуется подготовить проект статута трибунала по спорам, а также внести поправки в статут АТООН для наделения его апелляционной юрисдикцией.

143. Как можно раньше необходимо принять меры по созданию секретариатов и оснащению их всем необходимым. Хотя большую часть этой работы будет в состоянии проделать директор-исполнитель, крайне важно, чтобы помощь в создании секретариатов, подготовке секретарей и другого персонала секретариатов оказывали лица, имеющие обширный опыт работы в области судебного управления. Кроме того, потребуется подготовить формы и временный регламент для трибунала по спорам и поправки к регламенту АТООН для отражения его новой апелляционной юрисдикции.

144. Возможно наиболее важным шагом, который должен быть сделан до начала функционирования трибунала по спорам, является подготовка справочника, содержащего подробное описание новой системы и объяснение порядка возбуждения производства. Этот справочник должен быть выпущен на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций и распространен среди всех сотрудников. Аналогичная информация должна быть размещена в Интранете.

145. Кроме того, администрации придется принять необходимые меры для делегирования полномочий административным руководителям всех мест службы в связи с принятием дисциплинарных мер. Потребуется также внести изменения в Правила и положения о персонале и административные инструкции в отношении отмены назначений при наличии нарушений в процессе назначения и в отношении новых судебных процедур.

146. Необходимо принять своевременные меры для создания постоянных коллегий по дисциплинарным вопросам и отбора экспертов-консультантов для участия в рассмотрении дисциплинарных дел.

147. Поскольку новая система строится на взаимодополняющем функционировании неформальной и формальной систем, важно, чтобы унификация и укрепление аппарата омбудсмена на местах за счет назначения омбудсменов в отделениях за пределами Центральных учреждений и в полевых операциях, а также создание отдела посредничества были завершены к тому моменту, когда новая формальная система начнет функционировать.

148. Наконец, в статуте нового трибунала по спорам Организации Объединенных Наций потребуется прописать четкие переходные процедуры. В этой связи Группа считает, что ОАС и ОДК необходимо продолжать рассмотрение всех текущих дел и всех дел, переданных на рассмотрение до 1 января 2008 года; однако все дела, по которым к этой дате не будут вынесены решения, должны быть переданы трибуналу по спорам для вынесения постановлений в соответствии с представленными заявлениями оснований иска и любыми дополнительными процессуальными документами.

ХII. Выводы

149. Приняв резолюцию 59/283 и санкционировав создание Группы по реорганизации с широким кругом ведения, Генеральная Ассамблея сделала крупный шаг в направлении всеобъемлющей реформы Организации Объединенных Наций, в частности обеспечения законности в Секретариате, который является одним из главных органов Организации. Для руководства Организации нет задачи более важной, чем создание действенной, независимой и эффективной системы внутреннего правосудия.

150. Поэтому Группа по реорганизации, проведя широкие консультации, пришла к выводу о том, что нынешняя недееспособная система отправления правосудия устарела, не отвечает принципам и чаяниям Организации Объединенных Наций и должна быть заменена.

151. Учитывая особый характер Организации Объединенных Наций, Группа по реорганизации отнеслась к выполнению порученной ей задачи со всем тщанием. Группа считает, что вложение средств в создание профессиональной, независимой и эффективной и обеспеченной ресурсами системы внутреннего правосудия является необходимым шагом в направлении обновления Организации. Представление об общей структуре предлагаемой новой системы можно получить из организационной диаграммы, содержащейся в приложении VI.

ХIII. Рекомендации

152. Группа по реорганизации рекомендует Генеральной Ассамблее создать совершенно новую систему отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Новая система внутреннего правосудия должна быть профессиональной, независимой и децентрализованной и в полной мере отвечать международным стандартам в области прав человека.

153. Группа по реорганизации рекомендует как можно скорее создать управление по вопросам отправления правосудия в Организации Объединенных Наций во главе с директором-исполнителем в ранге помощника Генерального секретаря.

154. В этой связи Группа рекомендует создать двухуровневую систему формального правосудия, включающую децентрализованный трибунал первой инстанции — трибунал по спорам Организации Объединенных Наций в составе профессиональных судей с полномочиями выносить обязательные для выполнения решения и юрисдикцией, изложенной в приложении I. Этот трибунал должен заменить существующие консультативные органы, включая объединенные апелляционные советы и объединенные дисциплинарные комитеты, но исключая группы по рассмотрению жалоб и комитеты по обжалованию и пересмотру классификации должностей.

155. Административный трибунал Организации Объединенных Наций должен быть переименован в Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, а его статут изменен таким образом, чтобы охватывать новую апелляционную юрисдикцию, изложенную в приложении II.

156. Сфера применения и юрисдикция неформальной и формальной систем внутреннего правосудия должны распространяться на всех лиц, работающих по найму в Организации Объединенных Наций или оказывающих личные услуги по контракту с Организацией.

157. С Объединенным пенсионным фондом персонала Организации Объединенных Наций и другими органами, на которые распространяется административная юрисдикция Административного трибунала, необходимо провести консультации для изменения его статута и расширения определения термина «сотрудники», с тем чтобы он мог предоставлять средства правовой защиты, какие он сочтет необходимыми, и для приведения его Статута в соответствие со Статутом Административного трибунала Международной организации труда.

158. Следует отказаться от практики административного надзора до исполнения решения в формальной системе правосудия.

159. Руководители и сотрудники должны нести личную ответственность за свои решения и действия. Поэтому в рамках формальной системы правосудия должна быть предусмотрена возможность рассмотрения заявлений об обеспечении соблюдения личной финансовой ответственности, и судьи трибунала по спорам должны быть уполномочены передавать соответствующие дела Генеральному секретарю для принятия возможных мер по обеспечению соблюдения такой ответственности.

160. Ассоциации персонала должны иметь независимое право подавать групповые или представительские иски от имени своих членов.

161. Специальным представителям Генерального секретаря, возглавляющим миротворческие и политические миссии, и руководителям отделений за пределами Центральных учреждений должны быть делегированы полномочия по рассмотрению дел, связанных с неправомерными действиями, и дисциплинарных дел.

162. В приоритетном порядке необходимо четко определить основные направления сотрудничества и координации между Управлением служб внутреннего

надзора и системой внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций.

163. Во всех миротворческих миссиях Организации Объединенных Наций необходимо создать постоянные комиссии по расследованию, причем в крупных миссиях такие комиссии должны быть укомплектованы работающими на постоянной основе сотрудниками.

164. Группа по реорганизации рекомендует создать для Секретариата Организации Объединенных Наций и фондов и программ единый интегрированный аппарат Омбудсмена с децентрализацией функций.

165. Омбудсмен Организации Объединенных Наций должен назначаться Генеральным секретарем; омбудсмены фондов и программ будут назначаться административными руководителями этих органов. Комитет по отбору в составе представителя персонала, представителя администрации и двух видных внешних омбудсменов, назначенных, соответственно, персоналом и администрацией, возглавляемый третьим видным омбудсменом, назначенным совместно Генеральным секретарем и административными руководителями фондов и программ, должен представить список из не менее чем трех кандидатов для заполнения каждой должности омбудсмена с учетом характера и особенностей соответствующих учреждений.

166. Аппарат Омбудсмена должен быть укреплен за счет сведения воедино функций формального посредничества и упреждающего контроля практики недобросовестного администрирования.

167. В аппарате Омбудсмена должен быть создан отдел посредничества.

168. Группы по рассмотрению жалоб о дискриминации и других жалоб должны быть упразднены, а их функции в части, относящейся к функционированию неформальной системы, переданы аппарату Омбудсмена, а другие функции — формальной системе правосудия.

169. Правила и положения о персонале должны быть изменены таким образом, чтобы Генеральный секретарь мог объявлять должность вакантной при наличии нарушений в процессе назначения.

170. В структуре предлагаемого управления по вопросам отправления правосудия необходимо создать укомплектованный профессиональными кадрами отдел правовых консультаций.

171. Департаменту операций по поддержанию мира следует предпринять необходимые шаги для определения тех миротворческих миссий, размеры которых в наибольшей степени будут оправдывать создание в них должностей омбудсмена и координаторов отдела правовых консультаций, и обеспечить включение таких должностей в предлагаемые бюджеты этих миссий.

172. В рамках формальной системы правосудия иски должны предъявляться к Организации или соответствующему фонду или программе, а не к Генеральному секретарю или административным руководителям.

173. Для составления списков кандидатов на заполнение должностей судей в системе внутреннего правосудия Организации и контроля за функционированием этой системы должен быть создан совет по внутреннему правосудию.

174. Судьи Административного трибунала Организации Объединенных Наций должны назначаться Генеральной Ассамблеей из списка кандидатов, подготовленного советом по внутреннему правосудию. Судьи трибунала по спорам Организации Объединенных Наций должны назначаться Генеральным секретарем из списка, подготовленного советом по внутреннему правосудию.

175. Новая система внутреннего правосудия должна быть обеспечена кадровыми ресурсами, перечисленными в приложениях III, IV и V.

176. При условии одобрения новой системы внутреннего правосудия Генеральной Ассамблеей она должна начать функционировать 1 января 2008 года.

177. Обучение и подготовка станут краеугольным камнем успешного функционирования новой системы внутреннего правосудия. Для всех лиц, причастных к работе системы внутреннего правосудия, необходимо организовать интенсивную подготовку. Среди сотрудников необходимо в приоритетном порядке распространить написанный понятным языком справочник по новой системе на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций.

Подписано членами Группы по реорганизации и препровождено Генеральному секретарю 20 июля 2006 года для передачи Генеральной Ассамблее.

(Подпись) Мэри Годрон

(Подпись) Луиз Отис

(Подпись) Ахмед эль-Кошери

(Подпись) Диего Гарсиа-Сайан

(Подпись) Кингсли Ч. Могалу

Приложение I

Юрисдикция трибунала по спорам Организации Объединенных Наций

В компетенцию трибунала входит рассмотрение дел и вынесение окончательных и обязательных для исполнения решений по следующим вопросам:

а) жалобы отдельных сотрудников на Организацию или ее фонды и программы:

i) о предполагаемом несоблюдении условий их назначения или условий их службы;

ii) в отношении решений, наносящих ущерб их интересам, при условии, что в том случае, когда оспариваемое решение касается классификации или служебной аттестации, жалоба не принимается к рассмотрению, если дело не было рассмотрено, соответственно, Комитетом по обжалованию и пересмотру классификации должностей или группой по рассмотрению жалоб;

iii) о действиях, предположительно наносящих ущерб или вред, которые не соответствуют Правилам и положениям о персонале или административным инструкциям; связаны с невыполнением обязанности соблюдать осторожность, обязанности действовать в духе доброй воли или обязанности уважать достоинство сотрудников; нарушают их права, включая право на равное обращение; или были предприняты в ненадлежащих целях, в том числе в ответ на обращение за помощью к аппарату омбудсмана или возбуждение иска в Трибунале;

iv) в отношении принятия дисциплинарных мер;

б) заявления ассоциаций персонала против Организации или ее фондов и программ:

i) для обеспечения соблюдения Правил и положений о персонале или соответствующих административных инструкций;

ii) от имени отдельной группы их членов, интересы которых были затронуты конкретным административным решением;

с) заявления Организации или ее фондов и программ против отдельных сотрудников с целью обеспечить соблюдение правил о персонале и финансовых правил, касающихся подотчетности.

Примечания

Потребуется дать более широкое определение термину «сотрудники». Его, например, можно было бы сформулировать следующим образом:

К «сотрудникам» относятся бывшие сотрудники и лица, претендующие на права от имени умерших сотрудников, а также все лица, которые выполняют работу в форме оказания личных услуг Организации независимо от вида заключенного с ними контракта или организации или органа, принявших их на работу, кроме военнослужащих или сотрудников по-

лиции в миротворческих операциях, добровольцев, стажеров или лиц, выполняющих работу в связи с поставками товаров или услуг, выходящую за рамки их личных услуг, или во исполнение контракта, заключенного с поставщиком, подрядчиком или консалтинговой компанией.

Может потребоваться предусмотреть особое положение для сотрудников БАПОР.

Приложение II

Поправки к статуту Административного трибунала Организации Объединенных Наций, касающиеся его новой апелляционной юрисдикции

Статья 2

Изменить первое предложение статьи 2 следующим образом:

«В компетенцию Трибунала входит рассмотрение и разрешение дел по апелляциям на решения и постановления Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и по заявлениям, не относящимся к юрисдикции Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, о несоблюдении трудовых договоров сотрудников Секретариата Организации Объединенных Наций или условий назначения этих сотрудников».

Статья 7

Добавить новый подпункт 1 следующего содержания:

«1. Апелляция не принимается к рассмотрению в случае, если уведомление об апелляции не было направлено в течение 45 дней с даты принятия оспариваемого решения или постановления».

Изменить нумерацию существующих подпунктов 1; 2(a) (b) и (c); 3; и 4 на соответственно 2(a); 2(b)(i), (ii) и (iii); 2(c); и 2(d).

Изменить нумерацию подпунктов 5, 6 и 7 на соответственно 3, 4 и 5.

Изменить формулировку новых подпунктов 4 и 5 следующим образом:

«4. Подача апелляции или заявления не влечет приостановления исполнения оспариваемого решения или постановления.

5. Апелляции или заявления могут подаваться на любом из шести официальных языков Организации Объединенных Наций».

Статья 8

Изменить первое предложение статьи 8 следующим образом:

«Когда Председатель или любые два члена Трибунала, участвующие в рассмотрении любого конкретного дела, считают, что в связи с данным делом возникает серьезный вопрос права, они могут в любое время до вынесения решения передать это дело на рассмотрение Трибунала полного состава».

Статья 10

Добавить новый подпункт 1 следующего содержания:

«1. Если Трибунал сочтет апелляцию на решение или постановление Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций обоснованной, он принимает апелляцию к рассмотрению целиком или частично и распоряжается об изменении первоначального решения или постановления. В противном случае он отклоняет апелляцию».

Изменить нумерацию существующих подпунктов 1, 2 и 3 на соответственно 2(a), (b) и (c).

Изменить первое предложение нового подпункта 2(a) следующим образом:

«Если Трибунал сочтет заявление, не подпадающее под юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, обоснованным, он распоряжается об отмене оспариваемого решения или о реальном исполнении соответствующего обязательства».

Изменить первое предложение нового подпункта 2(b) следующим образом:

«b) если Трибунал сочтет, что в отношении заявления, не подпадающего под юрисдикцию Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, не был соблюден порядок, предписываемый Положениями о персонале или Правилами о персонале, он может, по просьбе Генерального секретаря и до разрешения дела по существу, распорядиться о возврате дела для возбуждения или исправления необходимого производства».

Приложение III

Рекомендуемые должности: формальная система правосудия

Уровень	Административный и вспомогательный персонал (Канцелярия Директора по вопросам правосудия, Нью-Йорк)		Судейские должности (Административный трибунал Организации Объединенных Наций и Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций)	
	Всего			
ПГС	1	1 Директор-исполнитель Управления по вопросам отправления правосудия (Нью-Йорк)		
Специальный			7 работающих на непостоянной основе судей АТООН, которым выплачивается соответствующее вознаграждение	
Специальный	5		Судья ТСООН в Нью-Йорке (вознаграждение соответствует уровню ПГС)	
			Судья ТСООН в Женеве (вознаграждение соответствует уровню ПГС)	
			Судья ТСООН в Найроби	
			Два судьи ТСООН в Сантьяго и Бангкоке, работающих на непостоянной основе	
Д-1	1	1 старший секретарь		
С-5	3	1 старший помощник ПГС		
		1 секретарь в Нью-Йорке		
		1 секретарь в Женеве		
С-4	3	1 секретарь в Найроби		
		1 секретарь в Сантьяго		
		1 секретарь в Бангкоке		
С-3	3	3 сотрудника по информационно-аналитической работе для АТООН и старшего секретаря		
С-2/С-3	5		1 помощник судьи ТСООН в Нью-Йорке (также при необходимости помогает секретарю в Нью-Йорке)	
			1 помощник судьи ТСООН в Женеве (также при необходимости помогает секретарю в Женеве)	
			1 помощник судьи ТСООН в Найроби (также при необходимости помогает секретарю в Найроби)	

Уровень	Всего	Административный и вспомогательный персонал (Канцелярия Директора по вопросам правосудия, Нью-Йорк)	Судейские должности (Административный трибунал Организации Объединенных Наций и Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций)
ОО-5/ОО-7	7	1 сотрудник для ПГС 1 сотрудник для старшего секретаря (при необходимости оказывает помощь ПГС, секретарю в Нью-Йорке и судьям АТООН) 1 сотрудник для секретаря в Нью-Йорке 1 сотрудник для секретаря в Женеве 1 сотрудник для секретаря в Найроби 1 сотрудник для секретаря в Сантьяго 1 сотрудник для секретаря в Бангкоке	2 помощника судей, работающих на непостоянной основе (также при необходимости помогают секретарям в Сантьяго и Бангкоке)

Приложение IV

Рекомендуемые должности: аппарат Омбудсмена

Уровень	Всего	Административный и вспомогательный персонал	Омбудсмены и посредники
ПГС	1		1 омбудсмен Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк)
Д-2	1		1 омбудсмен фондов и программ (Нью-Йорк)
Д-1	7	1 старший сотрудник аппарата Омбудсмена (Нью-Йорк)	1 региональный омбудсмен (Женева) 1 региональный омбудсмен (Найроби) 1 региональный омбудсмен (Бангкок) 1 региональный омбудсмен (Амман/Бейрут) 1 региональный омбудсмен (Сантьяго/Панама) 1 посредник-координатор (Отдел посредничества, Нью-Йорк)
С-5	2		1 заместитель регионального омбудсмена (Аддис-Абеба/Йоханнесбург) 1 заместитель регионального омбудсмена (Вена)
С-4	4	2 сотрудника по правовым вопросам (Нью-Йорк)	2 посредника (Отдел посредничества, Нью-Йорк)
С-2/С-3	6	1 сотрудник по ведению дел/сотрудник по правовым вопросам (Женева) 1 сотрудник по ведению дел/сотрудник по правовым вопросам (Найроби) 1 сотрудник по ведению дел/сотрудник по правовым вопросам (Бангкок) 1 сотрудник по ведению дел/сотрудник по правовым вопросам (Амман/Бейрут) 1 сотрудник по ведению дел/сотрудник по правовым вопросам (Сантьяго/Панама) 1 сотрудник по правовым вопросам (Отдел посредничества, Нью-Йорк)	

<i>Уровень</i>	<i>Всего</i>	<i>Административный и вспомогательный персонал</i>	<i>Омбудсмены и посредники</i>
ОО-5/ОО-7	9	1 сотрудник (Женева) 1 сотрудник (Найроби) 1 сотрудник (Бангкок) 1 сотрудник (Амман/Бейрут) 1 сотрудник (Сантьяго/Панама) 3 сотрудника (Нью-Йорк) 1 сотрудник (Отдел посредничества, Нью-Йорк)	
Консултанты			Находящиеся в резерве международные посредники, вознаграждение которым выплачивается в индивидуальном порядке

Примечания:

В существующей системе (при перегруппировке трех канцелярий омбудсмена и посредника) предусмотрены следующие должности: одна ПГС, семь Д-1 (включая три должности омбудсмена в Женеве, Вене и Найроби, расходы на которые уже включены в бюджет на 2007 год), одна С-5, две С-4, две С-3, шесть должностей категории общего обслуживания и четыре омбудсмена-консультанта, каждому из которых выплачивается до 30 000 долл. США. Для предлагаемой новой системы потребуются следующие 11 новых должностей: одна Д-2, одна С-5, две С-4, четыре С-2/С-3, три О-5, и в связи с отказом от четырех должностей омбудсменов-консультантов будет обеспечена экономия в размере до 120 000 долл. США в год.

Приложение V

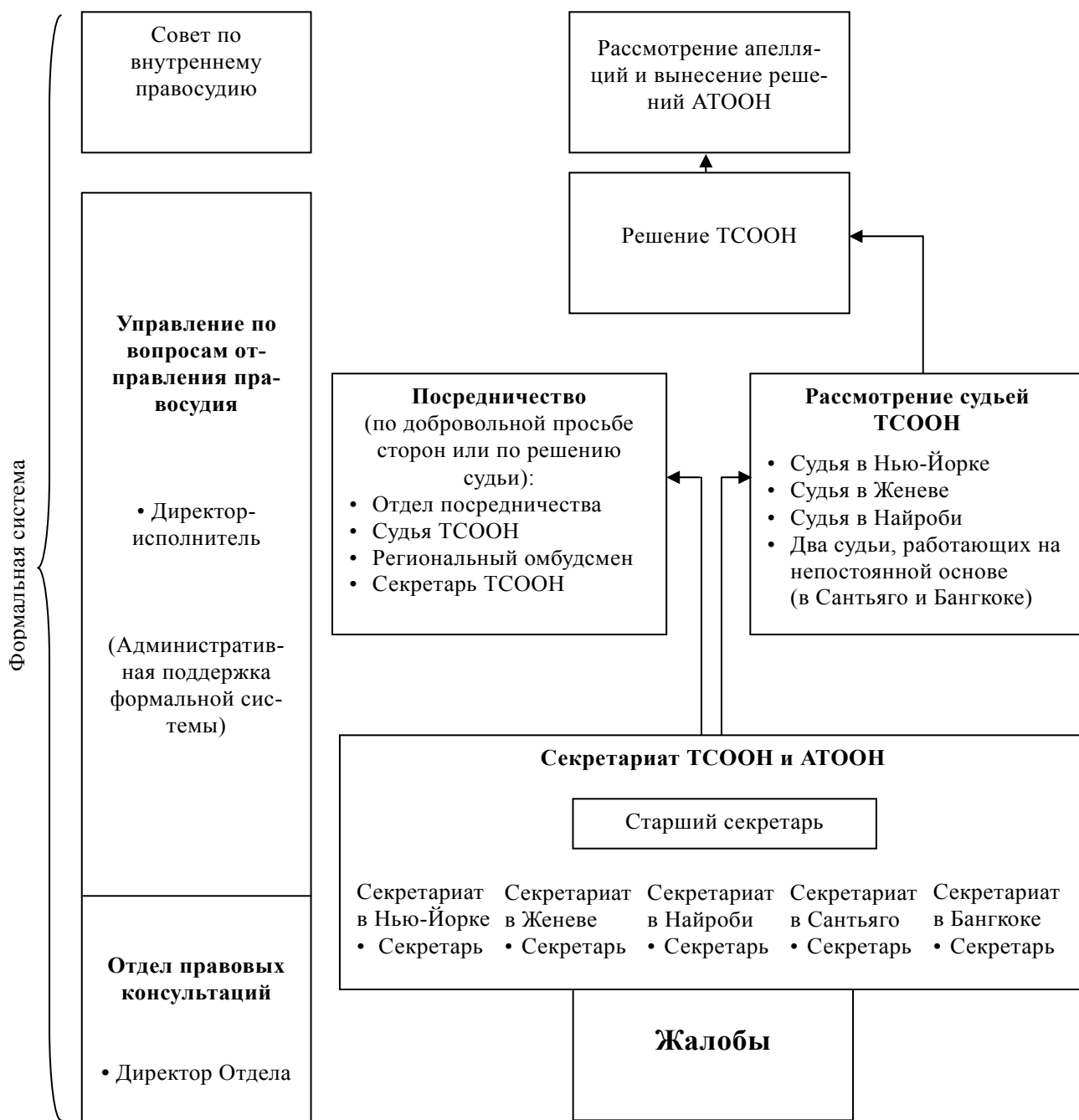
Рекомендуемые должности: Отдел правовых консультаций

<i>Уровень</i>	<i>Всего</i>	<i>Административно-вспомогательный персонал</i>	<i>Консультанты</i>
Д-1	1	1 Директор Отдела правовых консультаций (Нью-Йорк)	
С-5	1		1 старший консультант персонала (Нью-Йорк)
С-3	6		1 региональный консультант-координатор (Женева)
			1 региональный консультант-координатор (Вена)
			1 региональный консультант-координатор (Найроби)
			1 региональный консультант-координатор (Аддис-Абеба/Йоханнесбург)
			1 региональный консультант-координатор (Сантьяго/Панама)
			1 региональный консультант-координатор (Амман/Бейрут)
С-2/С-3	2		2 консультанта персонала (Нью-Йорк)
ОО-5/ОО-7	9	3 сотрудника (Нью-Йорк)	
		1 сотрудник (Женева)	
		1 сотрудник (Вена)	
		1 сотрудник (Найроби)	
		1 сотрудник (Аддис-Абеба/Йоханнесбург)	
		1 сотрудник (Сантьяго/Панама)	
		1 сотрудник (Амман/Бейрут)	

Приложение VI

Предлагаемая система внутреннего правосудия в Организации Объединенных Наций

Трибуналы



Аппарат Омбудсмена

