



Семьдесят третья сессия  
Пункт 148 предварительной повестки дня\*  
**Отправление правосудия в Организации  
Объединенных Наций**

## **Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций**

### **Доклад Совета по внутреннему правосудию**

#### *Резюме*

Доклад Совета по внутреннему правосудию за 2018 год учитывает соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи и опирается на широкие консультации с заинтересованными сторонами в рамках системы внутреннего правосудия.

Совет выносит следующие рекомендации:

- а) что касается доступа к документации и информации на этапе управленческой оценки, то руководству следует обеспечить полное раскрытие заявителю всей соответствующей, не имеющей конфиденциального характера документальной и иной информации на этом этапе;
- б) что касается защиты от преследования, то судебные споры сотрудников с руководством в трибуналах должны рассматриваться как охраняемая деятельность, сотрудники, являющиеся тяжущимися сторонами, и все свидетели должны пользоваться защитой со стороны Бюро по вопросам этики, и трибуналы должны также иметь право отдавать распоряжения об их защите;
- с) что касается вопроса об участии в деле искового производства в трибуналах без адвоката, то Отделу юридической помощи персоналу необходимо предоставить достаточные средства для выполнения его обязанностей, а Отдел и ассоциации персонала должны заниматься подготовкой адвокатов-добровольцев, включая пенсионеров, для представления интересов истцов, которых Отдел от казался представлять;

\* [A/73/150](#).



d) что касается передачи трибуналами дел на предмет обеспечения подотчетности, то Генеральному секретарю следует предпринимать оперативные и надлежащие действия в случае такой передачи и сообщать трибуналам информацию о делах, по которым были предприняты действия, и делах, которые были рассмотрены, но никаких действий не было предпринято. Генеральному секретарю следует также включать обезличенное резюме информации о делах в ежегодный информационный циркуляр, озаглавленный “Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour” («Практика Генерального секретаря в дисциплинарных вопросах и случаях преступного поведения»);

e) что касается мер по укреплению независимости трибуналов, то Трибунал по спорам и его камеры следует переместить в надлежащее место в комплексе Центральных учреждений, и Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря выступить с предложением об отдельной, самостоятельной классификации касательно пакета вознаграждения для судей Трибунала по спорам, которая не будет привязана к какой-либо классификации персонала;

f) что касается эффективности судебной и административной деятельности, то судьям следует проводить со сторонами своевременную конференцию по порядку ведения дел, которая может проводиться путем телеконференции или видеоконференции; Председателю Трибунала по спорам следует подумать о разработке плана по разрешению дел; Главному секретарю следует создать информационную панель, показывающую состояние дел в режиме реального времени; Трибуналу следует запрашивать мнения Главного секретаря и других секретарей, прежде чем завершать работу над своим документом, озаглавленным “Judicial directions” («Судебные наставления»); Председателю Трибунала следует осуществлять больше административной ответственности в отношении работы Трибунала в соответствии с принципами судебной независимости и подотчетности; в статут Трибунала следует внести поправку, предусматривающую, что Председатель избирается из числа судей, работающих на условиях полной занятости, и что срок его пребывания в должности должен быть ограничен двумя годами;

g) что касается достаточности ресурсов для Отдела юридической помощи персоналу, то ему следует выделять достаточные ресурсы для выполнения его обязанностей, как это предусмотрено в статье 17 Устава Организации Объединенных Наций;

h) что касается реального исполнения или отмены судебных решений в качестве средства правовой защиты в случае незаконного увольнения, то руководство обязано добросовестно рассматривать реализуемость восстановления в должности или предоставления сопоставимой вакантной должности и продемонстрировать убедительным для Трибунала образом, что были приложены добросовестные усилия. Если Трибунал не удовлетворен усилиями руководства, то Трибуналу следует решить, может ли выплата вместо такого восстановления в должности или введения в должность превышать двухлетний «потолок» в соответствующих случаях;

i) что касается правоспособности ассоциаций персонала в Трибунале по спорам, то в статут Трибунала следует внести поправку с целью признать правоспособность таких групп подавать заявления с утверждениями о нарушениях их институциональных интересов, такими как утверждения о вмешательстве в право ассоциаций сотрудников;

j) что касается объединения схожих исков в Трибунале по спорам, то Трибуналу следует поощрять, в надлежащих случаях, совместную подачу схожих исков, а секретарям и Отделу юридической помощи персоналу следует оказывать содействие таким заявлениям;

к) что касается расследований и дисциплинарных вопросов, в том числе в отношении обвинений в сексуальных домогательствах, то Генеральному секретарю следует еще больше укрепить потенциал Организации по проведению в разумно короткие сроки профессионального расследования утверждений о сексуальных домогательствах и других проступках и внедрить упорядоченную, всеобъемлющую процедуру получения, обработки и удовлетворения жалоб.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Предварительные замечания . . . . .	5
II. Рекомендации . . . . .	7
A. Доступ персонала к документации и информации на этапе управленческой оценки . . . . .	7
B. Защита от преследования . . . . .	7
C. Решение вопроса об участии в деле искового производства без адвоката . . . . .	8
D. Передача трибуналами дел на предмет обеспечения подотчетности . . . . .	8
E. Меры по дальнейшему укреплению независимости трибуналов . . . . .	9
F. Эффективность судебной и оперативной деятельности . . . . .	10
G. Консультации с Управлением по вопросам отправления правосудия о подготовке бюджетов . . . . .	12
H. Достаточность ресурсов для Отдела юридической помощи персоналу . . . . .	13
I. Отмена судебных решений или реальное исполнение в качестве средства правовой защиты . . . . .	14
J. Правоспособность ассоциаций персонала . . . . .	15
K. Объединение схожих исков . . . . .	15
L. Расследования и дисциплинарные вопросы, в том числе в отношении сексуальных домогательств . . . . .	16
III. Дополнительные вопросы . . . . .	17
IV. Выражения признательности . . . . .	18
Приложение	
I. Позиция Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций . . . . .	19
II. Позиция Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций . . . . .	22

## I. Предварительные замечания

1. Своей резолюцией [62/228](#) Генеральная Ассамблея учредила Совет по внутреннему правосудию, призванный обеспечить независимость, профессионализм и подотчетность в рамках системы отправления правосудия.
2. Генеральная Ассамблея создала внутреннюю систему правосудия в Организации Объединенных Наций как независимую, транспарентную, профессиональную, располагающую адекватными ресурсами и децентрализованную систему, согласующуюся с соответствующими нормами международного права и принципами соблюдения законности и надлежащими процессуальными нормами, в целях обеспечения соблюдения прав сотрудников и выполнения ими своих обязанностей и обеспечения подотчетности как руководителей, так и сотрудников (резолюция [61/261](#)), и поручила Совету доводить до сведения Ассамблеи свою точку зрения относительно внедрения системы отправления правосудия (резолюция [62/228](#)).
3. Одним из основополагающих соображений, руководящих работой Совета, является то, что, дабы внутренняя система отправления правосудия давала справедливые результаты для сотрудников и руководства и усматривалась в качестве таковой, судьи трибуналов должны обладать полной автономией в принятии решений, без какого-либо вмешательства со стороны руководства при осуществлении своей судебской функции.
4. При подготовке настоящего доклада Совет руководствовался предыдущими резолюциями Генеральной Ассамблеи и результатами своих бесед с различными заинтересованными сторонами по вопросам, касающимся внутренней системы отправления правосудия. Совет уделял основное внимание рассмотрению следующих принципов: независимость и автономия трибуналов, доступ к информации для сотрудников и их представителей и другие вопросы, касающиеся надлежащей правовой процедуры, защита сторон и свидетелей от преследования и привлечение к ответственности за противоправные деяния. Общее соображение — это эффективность: обеспечивает ли система адекватную основу и достаточные ресурсы для выполнения поставленных задач, и какие изменения необходимы для обеспечения того, чтобы различные компоненты системы эффективно выполняли возложенные на них функции?
5. Позиция Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций изложена в приложении к настоящему докладу в соответствии с пунктом 45 резолюции [71/266](#) Генеральной Ассамблеи.
6. В настоящее время членами Совета, срок полномочий которых истекает 12 ноября 2020 года, являются Ивонна Мокгоро (Южная Африка), Председатель; Кармен Артигас (Уругвай), внешний юрист, выдвинутая персоналом; Самюэль Эстрейхер (Соединенные Штаты Америки), внешний эксперт, выдвинутый администрацией; Франк Эпперт (Соединенные Штаты Америки), представитель, выдвинутый администрацией; и Ямшид Газиев (Узбекистан), представитель, выдвинутый персоналом.
7. Как указывается ниже, Совет проводил встречи, личные или с помощью видеоконференций, с заинтересованными сторонами в Нью-Йорке в период с 9 по 18 мая 2018 года. С учетом нынешних вакантных должностей судей Совет одновременно вел активную работу по набору, которая включала экзаменацию подходящих кандидатов на вакантные должности в трибуналах и проведение личных собеседований с прошедшими предварительный отбор кандидатами в Гааге, Нидерланды, в период с 25 по 28 июня 2018 года. Затем Совет подготовил

настоящий доклад, а также отдельный доклад о наборе кандидатов, и они оба представляются на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее семьдесят третьей сессии.

8. В своем докладе 2017 года (A/72/210, раздел D, пункты 70–73) Совет выразил свою обеспокоенность по поводу трений, существующих между некоторыми судьями Трибунала по спорам и некоторыми сотрудниками секретариата. Уже после выхода указанного доклада Совет узнал, что возникли дополнительные трения между Управлением по вопросам отправления правосудия и Трибуналом. Поэтому Совет выступил с предложением о том, что необходимо обсудить возникшие разногласия с соответствующими сторонами. Соответственно, он провел отдельные встречи по этому вопросу с судьями Трибунала, Директором-исполнителем Управления по вопросам отправления правосудия, Главным секретарем и секретарями. После этого Совет организовал совместную встречу со всеми сторонами с целью содействовать структурированному диалогу, направленному на улучшение ситуации. Первое впечатление Совета сводится к тому, что его усилия в этом отношении принесли определенные плоды; время покажет, нужно ли уделить дополнительное внимание этому вопросу. Некоторые из изложенных ниже рекомендаций основаны на обсуждениях в ходе упомянутых выше встреч.

9. Совет решил затронуть в настоящем докладе определенные темы, сосредоточив внимание на конкретных рекомендациях, с учетом принципов, на которых зиждется внутренняя система правосудия в Организации Объединенных Наций: независимость, транспарентность, профессионализм, децентрализация и подотчетность. Совет провел личные встречи в Нью-Йорке и видеоконференции со сторонами в Женеве и Найроби, равно как и с различными структурами в системе отправления правосудия. Прошли встречи с судьями двух трибуналов, руководством Отдела юридической помощи персоналу, Бюро по вопросам этики, Канцелярией Омбудсмана и посредников Организации Объединенных Наций, Отделом расследований Управления служб внутреннего надзора и представителями персонала и руководства из системы Организации Объединенных Наций. Всем им было предложено поднимать волнующие или интересующие их вопросы и, в том числе, высказывать свои мнения по ряду важных тем, таких как равный доступ обеих сторон к документации и информации, находящимся в распоряжении Группы управленческой оценки; защита от преследования; расследования в ходе дисциплинарных разбирательств, в том числе по делам, связанным с обвинениями в сексуальных домогательствах; передача трибуналами дел на предмет принятия мер для обеспечения подотчетности; и независимость и эффективность трибуналов. Кроме того, к заинтересованным сторонам были обращены конкретные и последующие запросы по вопросам, поднятым в ходе встреч в мае 2017 года и при подготовке доклада Совета от 2017 года.

10. Совет отмечает, что, хотя некоторые общие, представляющие интерес вопросы касались многих заинтересованных сторон, другие вопросы поднимались или характеризовались как проблематичные лишь конкретными группами или отдельными лицами. Поэтому в настоящем докладе будут вначале затронуты вопросы, волнующие всех, а затем — вопросы, которые были выдвинуты на первый план или поставлены на более ограниченной основе некоторыми заинтересованными сторонами.

## II. Рекомендации

### A. Доступ персонала к документации и информации на этапе управленческой оценки

#### Рекомендация 1

**Чтобы содействовать скорейшему урегулированию дел на этапе управленческой оценки и избегать судебных издержек, и ради справедливости по отношению к заявителям в трибуналах Совет рекомендует, чтобы от руководства требовалось полное раскрытие всей не имеющей конфиденциального характера документальной и иной соответствующей информации, находящейся в его распоряжении или под его контролем, на этапе управленческой оценки.**

11. В ходе проведенных Советом консультаций с судьями выражалась обеспокоенность насчет того, что неосуществление руководством упомянутого выше раскрытия является несправедливым по отношению к заявителям и мешает скорейшему урегулированию споров. По мнению Совета, руководство обязано обеспечить полное раскрытие такой информации на этапе управленческой оценки, чтобы содействовать достижению крайне важных целей внутренней системы правосудия и обеспечить ее эффективность.

### B. Защита от преследования

#### Рекомендация 2

**Совет рекомендует, чтобы судебные споры сотрудников с руководством в трибуналах рассматривались как «охраняемая деятельность» и чтобы сотрудники, участвующие в спорах, вместе со всеми свидетелями по таким делам пользовались защитой со стороны Бюро по вопросам этики.**

12. В своем докладе 2017 года (там же, пункты 21–32) Совет выражал свою обеспокоенность относительно преследования руководителями сотрудников, которые судятся с руководством или выступают в качестве свидетелей в трибуналах. К сожалению, от некоторых заинтересованных сторон Совет слышал, что случаи преследования продолжаются. Совет также отмечает, что согласно статье 6, пункт (d), кодекса поведения судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций судьи обязаны ограждать свидетелей и стороны от третирования или издевательского обхождения во время разбирательства в трибуналах. В то же время руководители обязаны воздерживаться — или защищать сотрудников — от преследования. Преследование тяжущихся сторон и свидетелей приравнивается к злоупотреблению властью, которое представляет собой неправомерное поведение, подлежащее рассмотрению и наказанию, согласно соответствующим правилам и положениям о персонале.

13. Когда трибуналы имеют основания полагать, что участвующие в споре сотрудники или их свидетели находятся под угрозой преследования, они имеют право отдавать распоряжения об их защите. Невыполнение таких распоряжений является поводом для процессуальных действий, предусмотренных на случай неподчинения распоряжению суда, против виновного руководителя и затрагивает ответственность Генерального секретаря за обеспечение выполнения распоряжений. В этой связи, как было рекомендовано ранее Советом (там же, пункт 33), необходимо разработать четкую общеорганизационную стратегию защиты от преследования сторон и свидетелей. Совет считает, что Бюро по

вопросам этики должно быть однозначно уполномочено проводить эту политику, включая обеспечение выполнения распоряжений трибуналов о защите, и что в существующие административные документы и бюллетени Генерального секретаря по этому вопросу следует внести исправления с целью предусмотреть и устранить любые существующие пробелы в защите для пресечения случаев преследования тяжущихся сторон или их свидетелей.

### **C. Решение вопроса об участии в деле искового производства без адвоката**

#### **Рекомендация 3**

Отделу юридической помощи персоналу необходимо предоставить достаточные средства для выполнения его обязанностей (см. раздел H ниже). Кроме того, Отдел и ассоциации персонала должны помогать в подготовке адвокатов-добровольцев, включая пенсионеров, для представления интересов истцов, которых Отдел отказался представлять, и для облегчения участия в деле искового производства без адвоката, если об этом просят сотрудники. Сотрудники, участвующие в такой подготовке и таком представительстве интересов, должны признаваться в качестве таковых и должны получать соответствующее освобождение от части их служебных обязанностей.

14. Заявители имеют право представлять самих себя, однако часто это не отвечает их наилучшим интересам. Участие в деле искового производства без адвоката также представляет собой постоянную проблему для управления системой внутреннего правосудия. И судьи, и юристы-практики обеспокоены тем, что участие в деле искового производства без адвоката не способствует эффективности судебной деятельности. В этой связи Совет считает, что некоторые, хотя и немногочисленные, дела, связанные с участием в исковом производстве без адвоката, объясняются тем, что Отдел юридической помощи персоналу не в состоянии заниматься всеми поступающими ему делами из-за нехватки ресурсов.

### **D. Передача трибуналами дел на предмет обеспечения подотчетности**

#### **Рекомендация 4**

Генеральному секретарю следует предпринимать оперативные и надлежащие действия в случае передачи трибуналами дел руководителей или других сотрудников на предмет обеспечения подотчетности и сообщать трибуналам общую информацию о предпринятых действиях. Кроме того, Генеральному секретарю следует включать отдельный раздел, озаглавленный “Referrals for accountability by United Nations Tribunals” («Передача трибуналами Организации Объединенных Наций дел на предмет обеспечения подотчетности»), вместе с резюме обезличенной информации о делах, в ежегодный информационный циркуляр, озаглавленный “Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour” («Практика Генерального секретаря в дисциплинарных вопросах и случаях преступного поведения»).

15. Совет неоднократно подчеркивал важность последующих мер по делам, переданным трибуналами на предмет обеспечения подотчетности<sup>1</sup>, что является

<sup>1</sup> См., например, A/71/158, пункты 160–167, и A/72/210, пункты 39–49.

существенной частью более широких ожиданий Генеральной Ассамблеи в отношении того, что Генеральный секретарь обеспечит реальную и эффективную подотчетность в Организации (см. резолюции 61/261, 63/253 и 68/264).

16. Все сотрудники, включая сотрудников старшего руководящего звена, должны действовать в установленных правовых рамках под председательством независимых и профессиональных судей. В статутах Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала, соответственно в статьях 10.8 и 9.5, предусмотрено, что трибуналы могут передавать соответствующие дела Генеральному секретарю или исполнительным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций на предмет принятия возможных мер для обеспечения подотчетности.

17. Генеральный секретарь информировал Генеральную Ассамблею о том, что общее число дел, переданных Генеральному секретарю, помимо тех, которые были отменены в апелляционном порядке, составило 14 по состоянию на конец ноября 2017 года. Несмотря на заверения о том, что все переданные дела активно рассматриваются или что по ним приняты меры, Совет слышал от своих собеседников неоднократные выражения обеспокоенности по поводу отсутствия информации, в частности среди сотрудников, относительно того, какого рода административные меры приняты или рассматриваются и не приняты по этим делам и почему. Насколько понимает Совет, письма судей, запрашивающих обратную информацию от Генерального секретаря, остаются без ответа, а сотрудники в целом не имеют никакого представления о том, были ли приняты какие-то меры по этим делам, ввиду отсутствия общедоступной информации. Совет рекомендует Генеральному секретарю сообщать трибуналам общую информацию о действиях, предпринятых или рассмотренных и не предпринятых в отношении переданных дел, и включать отдельный раздел, озаглавленный "Referrals for accountability by United Nations Tribunals" («Передача трибуналами Организации Объединенных Наций дел на предмет обеспечения подотчетности»), вместе с резюме обезличенной информации о делах, в ежегодный информационный циркуляр, озаглавленный "Practice of the Secretary-General in disciplinary matters and cases of criminal behaviour" («Практика Генерального секретаря в дисциплинарных вопросах и случаях преступного поведения»).

## **Е. Меры по дальнейшему укреплению независимости трибуналов**

### **Рекомендация 5**

**Чтобы содействовать дальнейшему укреплению независимости и доступности Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций, а также тому, как он воспринимается сотрудниками, Трибунал и его камеры в Нью-Йорке следует переместить в надлежащее место в комплексе Центральных учреждений.**

18. Совет согласен с судьями Трибунала в том, что Трибунал и его камеры в Нью-Йорке следует переместить. Как было отмечено в докладе Совета в 2017 году (см. A/72/210, пункт 59), нынешнее расположение создает такое впечатление, что судьи Трибунала по спорам не полностью самостоятельны в выполнении своих судебных функций, а скорее являются частью Управления по вопросам отправления правосудия и действуют под руководством его Исполнительного директора. В настоящее время судьи делят помещения не только с Управлением, но и с одним из подразделений Департамента по политическим вопросам. Наличие более надлежащего места нахождения в комплексе

Центральных учреждений еще больше способствовало бы проявлению независимости Трибунала.

#### **Рекомендация 6**

Еще одна мера, которая помогала бы обеспечить судебную независимость и способствовала бы ее проявлению, заключается в том, чтобы Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря выступить с предложением о пересмотренном пакете вознаграждения для судей Трибунала по спорам. Нынешний пакет предусматривает выплату вознаграждения судьям на уровне, эквивалентном классу Д-2, ступень IV, в Организации Объединенных Наций. Совет рекомендует отдельную, самостоятельную классификацию касательно пакета вознаграждения для судей Трибунала по спорам.

19. Это изменение будет касаться только номенклатуры и не будет приводить к уменьшению или увеличению нынешнего уровня компенсации для судей Трибунала по спорам. Изменение поможет опровергнуть ложное впечатление о том, что судьи являются сотрудниками и поэтому действуют под руководством или надзором Генерального секретаря при исполнении своих судейских функций. Оно поможет также продемонстрировать судебную автономию Трибунала от исполнительной власти.

### **Г. Эффективность судебной и оперативной деятельности**

#### **Рекомендация 7**

Судьям следует проводить со сторонами конференцию по порядку ведения дел, которая может также проводиться путем телеконференции или видеоконференции, в течение месяца после подачи заявления оснований защиты, если стороны не договорятся об ином.

#### **Рекомендация 8**

Чтобы справиться с накопившимися в последнее время делами, Председателю Трибунала по спорам следует подумать о разработке и контроле плана по разрешению дел.

20. Многочисленные собеседники информировали Совет о том, что в течение последнего года или около этого заметно уменьшилось количество вынесенных решений. Кроме того, в связи со многими делами, находящимися на стадии рассмотрения, проходит много времени, прежде чем вообще предпринимаются какие-либо судебные действия. Судьи Трибунала по спорам объяснили, что на их работе отрицательно сказался длительный процесс набора секретаря на уровне С-5 в Нью-Йорке. Также высказывалась мысль о том, что варианты разрешения дел, включающие мировые соглашения или иные методы прекращения дела, не требующие мотивированного судебного решения, являются более точным показателем эффективности судебной деятельности, чем количество вынесенных решений.

21. Принимая к сведению вопросы, отмеченные выше, Совет, тем не менее, убежден в том, что нужен более инициативный подход. Выражая свое мнение в этом отношении, Совет опирался не только на устные заявления, сделанные его собеседниками, но и на данные, которые он запросил у секретарей. Эти данные, для сбора которых потребовалось некоторое время (см. рекомендацию 10 ниже), указывают на существенное уменьшение как количества решений, вынесенных Трибуналом по спорам (100 в 2017 году по сравнению с 221 в 2016 году), так и количества изданных приказов (758 в 2017 году по сравнению с 1036 в

2016 году). Эти данные также указывают на большое число дел, по которым судьи Трибунала не предпринимали никаких судебных действий в течение продолжительных периодов времени, включая несколько дел, по которым этот срок превысил два года. Соответственно, Совет рекомендует, чтобы Председатель Трибунала, используя Главного секретаря и его или ее персонал, разработал и осуществил план по разрешению дел, дабы справиться с количеством накопившихся дел. Такой план представляется довольно срочным с учетом ожидаемого увеличения числа дел, упоминавшегося несколькими собеседниками, результата предстоящих реформ и сокращения численности персонала в Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 9**

**Для оказания судьям помощи в их работе Главному секретарю при содействии со стороны секретарей следует создать информационную панель, показывающую состояние дел в режиме реального времени.**

22. В настоящее время каждый секретарь ведет отдельную базу данных, показывающую состояние дел. Отдельные базы данных не облегчают со всей очевидностью выполнение председателями трибуналов их обязанностей по контролю, согласно статутам, для обеспечения эффективного функционирования их соответствующих трибуналов. Создание информационной панели в режиме реального времени — информационно-технического инструмента, содержащего самые свежие данные о состоянии дел, — позволит осуществлять такой контроль, а также наделит судей по отдельности стандартной способностью управлять распоряжением дел. Совет высказывает мысль о том, чтобы эта панель была доступной для предоставления информации заявителям, адвокатам и, в той степени, которая будет определена совместно председателями трибуналов и Главным секретарем, общественности. Создание информационной панели будет способствовать как профессионализму в работе, так и транспарентности.

#### **Рекомендация 10**

**Совет высказывает мысль о том, чтобы Трибунал по спорам запрашивал мнения Главного секретаря и других секретарей, прежде чем завершать работу над своим документом, озаглавленным “Judicial directions” («Судебные наставления»).**

23. В ноябре 2017 года Трибунал по спорам издал судебные наставления для секретарей в отношении операций. Хотя Совет полностью согласен с Трибуналом в отношении полезности судебных правил, а также его общих полномочий на их оглашение в связи с ведением своих дел, Трибунал, возможно, сочтет полезным запрашивать мнения Главного секретаря и секретарей трибуналов относительно наставлений до издания таких документов. Сотрудники секретариата, обслуживающие всех судей, имеют хорошие возможности оказать помощь в этом отношении, и они обратили внимание Трибунала на возможные несоответствия в наставлениях. Совет считает, что консультации, да и, собственно говоря, сотрудничество в таких делах повысило бы эффективность оперативной деятельности и улучшило бы общую рабочую обстановку. Возможно, Трибунал также стоило бы запросить мнения адвокатов, регулярно выступающих в трибуналах, при рассмотрении вопроса об издании наставлений.

### Рекомендация 11

Совет настоятельно призывает Председателя Трибунала по спорам осуществлять больше административной ответственности с учетом постоянных трудностей, с которыми сталкиваются судьи трибуналов в выполнении своих обязанностей, согласно статье 7 b) кодекса поведения судей трибуналов, относительно того, чтобы выносить решение или распоряжения оперативно и не позднее чем через три месяца после окончания слушания или завершения прений. Председатель обладает этим правом на основании статьи 7 с)- f) кодекса поведения, однако, судья по отдельным, но последовательным высказываниям собеседников Совета, это право еще не полностью реализовано. Более того, отмечены различные случаи отсутствия координации между Трибуналом по спорам и Главным секретарем.

24. В соответствии с принципами судебной независимости и подотчетности Председатель отвечает за обеспечение общей эффективности Трибунала по спорам, включая обеспечение соблюдения судьями кодекса поведения; урегулирование рабочих вопросов между судьями, сотрудниками и секретарями; поддержание регулярных часов работы; регулярную координацию с Главным секретарем относительно обеспечиваемого для Трибунала обслуживания и его бюджетных и кадровых потребностей; регулярный контроль документации и процедур, касающихся ведения дел судьями, в том числе в отношении «старения» дел; поддержание обновляемых и в достаточной мере подробных правил процедуры, прений и доказывания, как это считает необходимым Трибунал; и проведения регулярных встреч с Председателем Апелляционного трибунала для обсуждения, по мере необходимости, вопросов, касающихся последовательного применения судебной практики Апелляционного трибунала. Совет твердо убежден, что эти обязанности входят в сферу компетенции Председателя в плане обеспечения необходимой эффективности оперативной деятельности Трибунала по спорам.

### Рекомендация 12

В интересах обеспечения преемственности и укрепления институциональной памяти Совет рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея внесла поправку в статут Трибунала по спорам, предусматривающую, что Председатель Трибунала занимает свою должность в течение двухлетнего срока. Предлагаемый текст такой поправки приводится ниже для рассмотрения Ассамблеей.

В статью 4.7 вносится поправка с целью добавить слова «из числа судей, работающих на условиях полной занятости, который занимает свою должность в течение двухгодичного срока, и» после слова «Председателя».

## G. Консультации с Управлением по вопросам отправления правосудия о подготовке бюджетов

### Рекомендация 13

Совет рекомендует, чтобы Исполнительный директор Управления по вопросам отправления правосудия консультировался с Председателем Трибунала по спорам, Председателем Апелляционного трибунала и Отделом юридической помощи персоналу по вопросам их соответствующих бюджетов.

25. Как было отмечено в докладе Совета в 2017 году (см. [A/72/210](#), пункты 62-63), Исполнительный директор Управления по вопросам отправления правосудия отвечает за выяснение бюджетных потребностей и подготовку

бюджетных материалов для всех подразделений, которые Управление поддерживает или которыми оно управляет. Совет отмечает, что нынешний бюджет действует до конца 2019 года, и надеется, что бюджетный процесс в последующие годы будет включать надлежащие консультации с соответствующими заинтересованными сторонами.

## **Н. Достаточность ресурсов для Отдела юридической помощи персоналу**

### **Рекомендация 14**

**Памятуя о статье 17 Устава Организации Объединенных Наций, в которой сказано, что члены Организации несут ее расходы по распределению, установленному Генеральной Ассамблеей, Совет рекомендует, чтобы Ассамблея выделяла Отделу юридической помощи персоналу достаточные ресурсы для выполнения его обязанностей. Невыполнение этого положения, возможно, противоречит Уставу, будет вызывать скептическое отношение у персонала в целом и не будет создавать хорошее впечатление об Организации Объединенных Наций с учетом того, что она будет подрывать свои собственные усилия по содействию верховенству права по всему миру.**

26. Отдел юридической помощи персоналу был создан Генеральной Ассамблеей в качестве неотъемлемого компонента внутренней системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций. Он является одним из главных элементов обеспечения подлинного доступа к правосудию, и Отделу следует отдать должное за правовую помощь, оказываемую им сотрудникам независимо от того, могут они позволить себе нанять адвоката или нет. Тем не менее, высокий уровень участия в деле искового производства в трибуналах без адвоката в сочетании с теми обсуждениями, которые Совет имел со своими собеседниками, наводит на мысль о том, что Отдел не располагает ресурсами для представления интересов всех сотрудников, имеющих мотивированные претензии (см. рекомендацию 3 выше).

27. Отдел юридической помощи персоналу обеспечивает независимые, профессиональные и конфиденциальные юридические консультации и представительство интересов сотрудников в том, что касается их работы. В частности, он предлагает широкий диапазон юридических услуг, включая консультации и представительство интересов в ходе неофициального урегулирования споров и в рамках процесса посредничества; содействие в проведении обзора управленческой оценки и в ходе дисциплинарного разбирательства; и представительство правовых интересов в двух трибуналах.

28. Более того, Отдел юридической помощи персоналу выполняет весьма важную фильтрующую функцию, помогая сократить нагрузку, приходящуюся на формальную систему урегулирования споров, консультируя сотрудников по существу их дел и предлагая альтернативы судебному разбирательству, такие как посредничество. Например, в 2016 году 57 процентов просьб о правовой помощи, полученных Отделом, были урегулированы или разрешены каким-либо иным образом, что помогло избежать многочисленных официальных разбирательств.

29. Почти все заинтересованные стороны, с которыми беседовал Совет, выразили свою уверенность в профессионализме сотрудников Отдела юридической помощи персоналу и упомянули важность его роли в общей системе отправления правосудия, отметив, что Отдел хорошо представляет интересы сотрудников и что система в целом выигрывает от правовой помощи заявителям.

30. Совет считает, что в силу бюджетных ограничений Отдел юридической помощи персоналу не в состоянии помогать заявителям во всех случаях. Сложившееся у Совета впечатление совпадает с заключением, к которому пришла Группа для проведения промежуточной независимой оценки, а именно: Отдел испытывает нехватку ресурсов, и его бюджет является недостаточным, даже если он дополняется механизмом добровольного дополнительного финансирования. Ситуация неизбежно приобретет еще более критический характер в силу ряда мероприятий по сокращению численности персонала и крупномасштабных реформ в Организации, таких как управленческая реформа и модель глобального обслуживания. Короче говоря, функции Отдела представляют собой хороший пример рационального использования средств, и, по твердому убеждению Совета, Отдел может принести еще больше пользы, если его бюджетные потребности будут в полном объеме удовлетворяться государствами-членами.

## **I. Отмена судебных решений или реальное исполнение в качестве средства правовой защиты**

### **Рекомендация 15**

**Прежде чем Трибунал по спорам выносит окончательное решение в случае незаконного прекращения или непродления срочного контракта, руководство должно представить заявление с изложением причин, по которым восстановление в должности не было возможным в том или ином конкретном случае. Если руководство не представляет такое заявление в течение разумного периода времени или если Трибунал не считает, что руководство действовало разумно, изыскивая возможность для восстановления либо для предоставления сопоставимой вакантной должности, Трибуналу следует рассматривать это в качестве одного из факторов при принятии решения о том, может ли выплата вместо такого восстановления в должности или введения в должность превышать двухлетний «потолок» в соответствующих случаях.**

31. В соответствии со статутом Трибунала по спорам, когда, как установлено, сотрудники уволены незаконно, руководству предоставляется право выбора между восстановлением или отменой решения либо, вместо этого, выплатой суммы, обычно не превышающей базовый оклад за два года. Руководство неизменно отдает предпочтение варианту выплаты. Представители руководства не могли назвать ни одного случая, когда не был бы выбран вариант выплаты компенсации. Как было отмечено ранее Советом (A/72/210, пункты 80–83), подход по принципу «не отмены/не восстановления» существует, возможно, уже десятилетия, предшествуя созданию нынешней системы отправления правосудия в 2009 году.

32. Совет признает, что, хотя восстановление или отмена решения, возможно, не являются реальным или желательным вариантом в силу оперативных причин в некоторых случаях, они вряд ли являются неосуществимыми во всех случаях. По мнению Совета, руководство обязано добросовестно рассматривать реализуемость восстановления в должности или предоставления сопоставимой вакантной должности и демонстрировать убедительным для Трибунала образом, что оно приложило добросовестные усилия. В этой связи Совет отмечает ясно выраженное мнение Трибунала по спорам по этому вопросу, согласно которому вся система правосудия ставится под угрозу таким отношением руководства, которое систематически отдает предпочтение выплате вместо отмены решения (см. UNDT/2016/204, пункт 106).

## **Ж. Правоспособность ассоциаций персонала**

### **Рекомендация 16**

Следует признать, что ассоциации и союзы персонала обладают правоспособностью обращаться с исками в Трибунал по спорам в отношении их институциональных интересов, таких как иски о вмешательстве в осуществление прав ассоциации их членов. Совет рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея внесла поправку в статут Трибунала в интересах признания такой правоспособности ассоциаций и союзов персонала. Предлагаемый текст такой поправки приводится ниже для рассмотрения Ассамблеей.

**В статью 2.1 вносится поправка с целью добавить подраздел d) следующего содержания:**

**d) кроме того, ассоциации и союзы персонала могут подавать в Трибунал по спорам заявления против Генерального секретаря в отношении утверждаемых нарушений их институциональных интересов, таких как утверждения о вмешательстве в осуществление прав ассоциации.**

33. В ходе нынешних и прошлых обсуждений с союзами и ассоциациями персонала Совет был информирован об их обеспокоенности тем, что они не могут подавать заявления от своего собственного имени в Трибунал по спорам в отношении вмешательства в их институциональные интересы, такие как заявления о вмешательстве в осуществление прав ассоциации их членов. Во время встреч Совета с судьями и руководством Совет не слышал никаких предположений о том, что эта ограниченная форма правоспособности ассоциации создаст оперативные трудности.

34. Совет рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос о правоспособности ассоциаций персонала подавать заявления в Трибунал по спорам, защищая права их членов на свободу ассоциации, как это признано в правиле 8.1 g) Правил о персонале. Если в статут Трибунала нужно внести поправку с целью признать такую правоспособность, Совет рекомендует такую поправку в том виде, в каком она изложена выше.

## **К. Объединение схожих исков**

### **Рекомендация 17**

**Совет рекомендует, чтобы Трибунал по спорам поощрял, в надлежащих случаях, совместную подачу схожих исков и чтобы секретари и Отдел юридической помощи персоналу оказывали содействие таким заявлениям. Союзы и ассоциации персонала могут оказывать ценную поддержку сотрудникам в этом отношении.**

35. Трибунал по спорам разрешает объединение схожих исков в некоторых случаях. Совет поощряет упорядочение этой практики и упрощение обработки таких исков ради обеспечения эффективности судебной деятельности.

36. Совместная подача должна привести к большей последовательности в применении правил и положений и уменьшить количество несправедливых результатов, когда к находящимся в аналогичном положении сотрудникам относятся по-разному, потому что они не подавали раньше исков в Трибунал. Объединение схожих материалов также уменьшит лежащее на системе административное бремя, создаваемое многочисленными заявлениями, в которых поднимаются одни и те же вопросы.

37. Совет также рекомендует Трибуналу по спорам, в консультации с Главным секретарем, подумать о том, нужно ли внести поправки в его правила процедуры, чтобы облегчить представление совместных исков.

## **L. Расследования и дисциплинарные вопросы, в том числе в отношении сексуальных домогательств**

### **Рекомендация 18**

**Генеральному секретарю следует еще больше укрепить потенциал Организации Объединенных Наций по проведению в разумно короткие сроки профессионального расследования утверждений о сексуальных домогательствах и внедрить упорядоченную, всеобъемлющую процедуру получения, обработки и удовлетворения жалоб. Организации следует внедрить процедуры для обеспечения конфиденциальности и прав предполагаемых жертв и обвиняемого на соблюдение надлежащей правовой процедуры, а также для обеспечения конфиденциальности их информации и обеспечивать эффективную защиту заявителей и свидетелей от возмездия.**

38. В ходе проведенных консультаций с заинтересованными сторонами Совету много рассказывали о распространенных домогательствах и случаях злоупотребления властью, включая сексуальные домогательства, на рабочем месте. В феврале 2018 года Генеральный секретарь вновь подтвердил свою приверженность абсолютной нетерпимости к сексуальным домогательствам, обратившись к персоналу с посланием, в котором подчеркнул свое обязательство стимулировать сотрудников и давать им возможность сообщать о сексуальных домогательствах на рабочем месте, а также поддерживать жертв и свидетелей. Была создана и введена в действие служба телефонной помощи “Speak up” («Говорить начистоту») в качестве ресурса, который позволит персоналу Секретариата говорить на конфиденциальной основе с беспристрастным и специально подготовленным лицом, которое может предоставить информацию о механизмах уведомлений, защиты и поддержки. Отделу расследований Управления служб внутреннего надзора было поручено расследовать все жалобы о сексуальных домогательствах и внедрить упорядоченную, ускоренную процедуру получения, обработки и удовлетворения жалоб.

39. Совет самым решительным образом поддерживает усилия Генерального секретаря по борьбе с сексуальными домогательствами и их искоренению. Совет, однако, был информирован о том, что расследование, проводимое Управлением служб внутреннего надзора, занимает в среднем 12 месяцев. Рассматриваемые в Трибунале дела могут служить указанием на обеспокоенность по поводу надлежащей правовой процедуры и качества этих расследований. Помимо того, выражается обеспокоенность относительно вопросов, касающихся бремени доказывания, преследования тех, кто сообщает о сексуальных домогательствах, конфиденциальности информации, предоставляемой предполагаемой жертвой и обвиняемым, и наказания лиц, которые сочтены виновными в совершении противоправных деяний. Совет также слышал высказывания обеспокоенности в отношении сложности, продолжительности и большого количества дел на местах, что говорит о предпочтении некоторых заинтересованных сторон тому, чтобы дисциплинарные процедуры там были централизованы. Поскольку качество установления фактов непосредственно сказывается на результатах того или иного дела, важно, чтобы трибуналы использовали свои дискреционные полномочия для подготовки эффективных приказов о средствах правовой защиты в целях обеспечения соблюдения всех процедур, включая и расследования.

40. Со слов своих собеседников Совет также понял, что, как правило, нет достаточных знаний и глубокого понимания того, как сексуальные домогательства проявляются на рабочем месте, в частности по причине их тесной связи с притеснениями и злоупотреблением властью. Совет выступает за более широкое распространение ясной и доступной для понимания информации о сексуальных домогательствах и за более активную подготовку руководителей и сотрудников в целях повышения их осведомленности, уделяя при этом особое внимание сотрудникам, которые могут находиться в более уязвимом положении с точки зрения сексуальных домогательств в силу их отдаленного или изолированного местонахождения.

41. Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль, принимая решительные меры против случаев сексуальных домогательств в своих рядах. Процедуры уведомления, защиты и поддержки в Организации должны демонстрировать то, насколько серьезно она относится к необходимости искоренения и предотвращения сексуальных домогательств. Сообщения о сексуальных домогательствах не должны рассматриваться как действие, дискредитирующее Организацию, на что сетовали сотрудники в процессе консультаций. Скорее, оно должно рассматриваться как первый и самый важный шаг на пути ликвидации сексуальных домогательств на рабочем месте. Обвиняемым должны предоставляться все права на соблюдение надлежащей правовой процедуры. Если, однако, их виновность доказана, должны приниматься — и это должны видеть все — надлежащие меры для того, чтобы не создавалось впечатление, что виновные на рабочем месте действуют безнаказанно.

42. Насколько понимает Совет, ожидается ряд изменений в нормативно-правовой базе, регулирующей вопросы расследований, дисциплинарного процесса и сексуальных домогательств. В стадии пересмотра находится бюллетень Генерального секретаря, касающийся, среди прочего, сексуальных домогательств (ST/SGB/2008/5), в целях обеспечения того, чтобы он отражал недавние меры и намерения Генерального секретаря. Нынешняя административная инструкция о неудовлетворительном поведении, расследованиях и дисциплинарном процессе (ST/AI/2017/1) может также претерпеть дальнейшие изменения по прошествии года после ее появления. Помимо этого, управленческая реформа, предложенная Генеральным секретарем Генеральной Ассамблеи, изменит организационную структуру Департамента по вопросам управления и Департамента полевой поддержки. Совет будет уделять пристальное внимание этим изменениям, и тем временем он рекомендует руководству провести всесторонние консультации с сотрудниками в целом по этим важным вопросам и обеспечить, чтобы проблемы, связанные с сексуальными домогательствами, были урегулированы всеобъемлющим образом с учетом более широких озабоченностей, касающихся надлежащей правовой процедуры и злоупотребления властью.

### III. Дополнительные вопросы

43. В своем докладе 2017 года Совет отметил, что ему нужен более широкий круг ведения, в котором были бы детально прописаны правовые и административные принципы, регулирующие его работу (см. A/72/210, пункт 6). Совет не смог полностью рассмотреть этот вопрос на своей недавней сессии и затронет его в одном из будущих докладов.

44. В своей резолюции 72/256 Генеральная Ассамблея отметила, что персонал, в частности работающий в полевых миссиях и отделениях, как представляется, по-прежнему недостаточно осведомлен о системе отправления правосудия. На этот же вопрос указывали Совету и многочисленные собеседники, в частности

те из них, кто нанят Организацией на местной основе. Принимая во внимание вышесказанное и отмечая также связанные с повышением эффективности выгоды для функционирования внутренней системы правосудия, которые будут проявляться тогда, когда сотрудники будут лучше понимать свои права и обязанности, Ассамблее следует предложить Генеральному секретарю создать целевую группу по информационно-просветительской работе с участием структур, имеющих значительное присутствие на местах, таких как Департамент полевой поддержки, для налаживания взаимодействия с ассоциациями и союзами персонала в Центральном учреждении и на местах, дабы эффективно заняться четко выраженной Ассамблеей необходимостью улучшения знаний и углубления понимания со стороны персонала. Создание такой целевой группы будет также соответствовать тому вниманию, которое Ассамблея уделяет доступу к системе отправления правосудия, который должны иметь сотрудники во всех местах службы (см. резолюции 71/266, пункт 12, и 66/237, пункт 12).

45. Совет отмечает просьбу Генеральной Ассамблеи о том, чтобы Генеральный секретарь и Управление людских ресурсов обеспечили, чтобы сотрудники имели более полное представление о правилах, положениях, инструкциях и административных документах (см. резолюцию 72/256, пункт 9), и отмечает также продолжающийся проект Управления по объединению, согласованию и систематизации этих документов. Некоторые ассоциации персонала выражали обеспокоенность в отношении того, что консультации с Управлением по этому проекту являются недостаточными. Если это так, то Совет предложил бы заняться этим вопросом с помощью существующих механизмов консультаций между персоналом и руководством.

#### **IV. Выражения признательности**

46. Совет хотел бы выразить свою признательность всем заинтересованным сторонам за их доступность и за их уточнения и конструктивный вклад как в ходе, так и после собеседований. Их вклад имел решающее значение для понимания многих проблем и подготовки рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

47. Совет также выражает признательность Управлению по вопросам отправления правосудия за проявленное им понимание и учет требований Совета и за его неустанные усилия по выполнению его просьб Совета.

*(Подпись)* Ивонна Мокгоро

*(Подпись)* Кармен Артигас

*(Подпись)* Самюэль Эстрейхер

*(Подпись)* Франк Эпперт

*(Подпись)* Ямшид Газиев

## Приложение I

### Позиция Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций

1. Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций является трибуналом последней инстанции во внутренней системе правосудия Организации Объединенных Наций, который занимается вопросами трудового законодательства в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций, Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Международной организации гражданской авиации и ряда других международных учреждений и структур, а также участников Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций. Апелляционный трибунал функционирует хорошо и выполняет свой мандат в пределах его юрисдикции и полномочий. Между судьями и сотрудниками секретариата существует сильное чувство коллегиальности и сознательного отношения к выполнению стоящих перед ними задач.

2. В настоящее время Апелляционный трибунал состоит из шести судей, а именно:

Марта Халфелд (Бразилия)

Забине Книрим (Германия)

Ричард Лассик (Самоа)

Джон Мерфи (Южная Африка)

Димитриос Райкос (Греция)

Дебора Томас-Феликс (Тринидад и Тобаго)

3. В период с июля 2017 года по июнь 2018 года Апелляционный трибунал провел три двухнедельные сессии: две в Нью-Йорке (октябрь 2017 года и июнь 2018 года) и одну в Аммане по приглашению Генерального комиссара БАПОР (март 2018 года).

4. По состоянию на 30 июня 2018 года Апелляционный трибунал получил 1183 апелляции и рассмотрел 1135 из них; 48 апелляций все еще ожидают окончательного решения. Апелляционный трибунал дорабатывает от 25 до 35 апелляций за сессию.

5. Апелляционный трибунал получает квалифицированную помощь со стороны небольшого штата сотрудников секретариата, сотрудников по правовым вопросам и администраторов в сферах административной поддержки, подготовительной работы, правовых исследований, подготовки информационных записок, доработки и публикации судебных решений. Эти задачи являются большими и трудоемкими, но они неизменно выполняются сотрудниками в духе профессионализма, эффективности и энтузиазма.

6. После принятия резолюции [72/256](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея утвердила вознаграждение судей за вынесение решений по промежуточным ходатайствам, в январе 2018 года Апелляционный трибунал смог восстановить систему дежурного судьи для рассмотрения промежуточных ходатайств, подаваемых в периоды между сессиями Трибунала. Эта система работает хорошо и обеспечивает своевременное и надлежащее рассмотрение ходатайств и процедурных вопросов так, чтобы это способствовало эффективному вынесению решений по апелляциям в ходе сессий.

7. Управление по вопросам отправления правосудия недавно обновило веб-сайт внутренней системы правосудия, который, в результате, существенно улучшился и стал более удобным для пользователей. Сохраняется необходимость улучшения функции поиска, чтобы позволить вести поиск по теме и ключевому слову, что поможет судьям и другим заинтересованным сторонам готовиться более умело. Проблемы с системой судебного делопроизводства по-прежнему затрудняют доступ к протоколам заседаний Трибунала по спорам, а также определение источника и нахождение документальных доказательств. Просто эта система является слишком медленной и ненадежной и тем самым продолжает создавать препятствия и трудности. Вместе с тем Апелляционный трибунал знает, что Управление прилагает скоординированные усилия для решения проблем посредством внедрения новой системы, и он уверен в том, что эти вопросы будут вскоре решены.

8. Апелляционный трибунал высоко оценивает внесенные Генеральной Ассамблеей поправки в систему вознаграждения судей Апелляционного трибунала, предусматривающие выплату вознаграждения за вынесение решений по промежуточным ходатайствам и ежемесячного вознаграждения Председателю. Сохраняется обеспокоенность по поводу системы «выплаты вознаграждения за вынесение судебных решений», которая привносит конфликт интересов в отношении распределения дел, особых мнений и совпадающих решений меньшинства, равно как и откладывания решения. Возможно, было бы предпочтительно установить для судей фиксированную ставку оплаты за их работу во время сессий.

9. Ослабленные полномочия Апелляционного трибунала по вынесению решений о восстановлении в должности по-прежнему вызывают обеспокоенность у судей. В статье 9 (1) статута Апелляционного трибунала предусмотрено, что, когда Апелляционный трибунал выносит распоряжение о восстановлении в должности (реальное исполнение) в делах, связанных с увольнением, он также устанавливает сумму компенсации, которую Генеральный секретарь может предпочесть выплатить в качестве альтернативы восстановлению. Согласно неофициальным данным, администрация обычно не выполняет распоряжения о восстановлении и предпочитает выплатить вместо этого причитающуюся сумму компенсации.

10. Ограниченные полномочия по применению средств правовой защиты часто являются несправедливыми по отношению к сотрудникам, которые заслуживают восстановления ради продолжения карьеры в Организации Объединенных Наций, которая, возможно, была прервана незаконно в результате злоупотребления властью. Более того, без защиты с помощью такого эффективного средства, как восстановление в должности, руководителям проще злоупотреблять прерогативой руководства и подвергать преследованию сотрудников, обращающихся с жалобами в попытке отстоять свои права. Согласно неофициальным данным, такого рода возмездие время от времени имеет место. В таких условиях возникает угроза негативного восприятия сотрудниками эффективности судебной деятельности. Будет считаться, что трибуналы не способны обеспечить эффективные средства правовой защиты. Трибунал, занимающийся вопросами занятости и не имеющий возможности добиваться восстановления в должности, вскоре утратит свою легитимность. Будет лучше повысить доверие к внутреннему правосудию, предоставив трибуналам полномочия на восстановление в должности, ограниченные соответствующими требованиями осуществимости и

приемлемости<sup>a</sup>. Кроме того, увольнения, несправедливые в процессуальном отношении, но законные и разумные во всех других отношениях, обычно не должны вести к восстановлению или получению новой работы.

11. Что касается передачи дел на предмет обеспечения подотчетности, то, возможно, с судебной точки зрения было бы целесообразно, чтобы Генеральный секретарь докладывал о мерах, принятых в связи с каждым случаем передачи дел на предмет обеспечения подотчетности. Это будет гарантировать эффективность данного средства правовой защиты. Бесперспективная передача дел Генеральному секретарю будет еще больше подрывать легитимность трибуналов и едва ли будет способствовать укреплению таких ценностей, как транспарентность и подотчетность, направленных на изменение поведения руководства в соответствии с применимым этосом.

---

<sup>a</sup> Несколько других международных административных трибуналов, таких как Административный трибунал Международной организации труда, Административный трибунал Всемирного банка и Административный трибунал Совета Европы, имеют такие полномочия. См., например, статут Административного трибунала Международной организации труда, статья VIII: «В случаях, подпадающих под действие статьи II, Трибунал, если он находит поданную жалобу обоснованной, распоряжается об отмене обжалуемого решения или выполнении требуемых обязательств. Если такая отмена решения или исполнение обязательства представляются невозможными или нецелесообразными, то Трибунал присуждает истцу компенсацию за причиненный ему ущерб».

## Приложение II

### Позиция Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций

#### Доклад Председателя Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций за период с 1 января по 31 декабря 2017 года

##### Введение

1. Доклад судей Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций содержит факты, касающиеся Трибунала, а также его деятельности в период с 1 января по 31 декабря 2017 года. В докладе также содержится резюме результатов работы Трибунала за этот период и излагаются нынешние и будущие проблемы.
2. Трибунал начал функционировать 1 июля 2009 года в качестве трибунала первой инстанции в рамках двухъярусной формальной системы отправления правосудия, обеспечивающего внутреннее урегулирование споров между сотрудниками и Организацией Объединенных Наций по вопросам занятости и дисциплинарным вопросам. Судьи привержены идеалам, целям и работе Организации Объединенных Наций.
3. Трибунал передает дела на урегулирование в порядке посредничества, если это возможно. Решения Трибунала не только содействуют урегулированию споров, но и помогают трактовать административные документы Организации Объединенных Наций. Его решения направляют и обосновывают разработку политики. Помимо этого, Трибунал обеспечивает внутреннюю систему правосудия, поддерживающую неприкосновенность Организации Объединенных Наций, поскольку он предусматривает систему правосудия, отдельную от юрисдикций ее государств-членов.
4. Трибунал играет важную роль в рассмотрении передаваемых ему дисциплинарных дел. В этой связи он рассматривает конкретные жалобы заявителя в отношении проведения расследований, соблюдения норм надлежащей правовой процедуры и процессуальной справедливости, факторов, касающихся выполнения стандартов доказывания, и соразмерности любого назначенного наказания. Он также выносит решения по другим делам, в том числе связанным с предполагаемым злоупотреблением властью, притеснениями, отсутствием справедливости в процессах отбора, увольнением и преследованием сотрудников по какой бы то ни было причине.
5. Своей работой Трибунал вносит, в целом, важный вклад в обеспечение подотчетности по всей Организации, в частности путем передачи дел сотрудников на предмет обеспечения подотчетности, когда это целесообразно.
6. Существует несколько крупных проблем, включая обеспокоенность по поводу судебной независимости Трибунала, факторы, касающиеся применения принципа верховенства права, административные задержки в наборе персонала и многочисленные системные вопросы, которые, как представляется, не входили в намерения Генеральной Ассамблеи, когда она создавала новую внутреннюю систему правосудия.
7. Количество дел, находящихся в настоящее время на рассмотрении Трибунала, растет. Некоторые дела, по сути дела, касаются многих заявителей с одинаковыми или почти одинаковыми ходатайствами. С учетом нынешних реформ

и рассмотрения будущих реформ в Организации Объединенных Наций ожидается, что эта тенденция, вероятно, сохранится.

8. С момента создания Трибунала понятие его независимости не имело определения и, как представляется, не понималось в рамках иерархической структуры Организации. Для судей Трибунала очевидно, что независимость приравнивается к политике прямого невмешательства исполнительной власти в принятие судебных решений и ограничивается такой политикой, вместо того чтобы трактоваться как соблюдение международных стандартов судебной независимости и автономии в целом.

9. В Женеве Трибунал проводит на экспериментальной основе ежемесячный диалог с адвокатами из Отдела юридической помощи персоналу и адвокатами, представляющими ответчика, для обсуждения соответствующих вопросов и процедур. В Найроби судьи Трибунала участвовали в организованном Омбудсменом форуме по вопросам внутренней системы правосудия.

10. В течение отчетного периода Трибунал провел в мае 2017 года в Нью-Йорке пленарное заседание, на котором он рассмотрел вопросы независимости и судебной автономии и имел встречи с Генеральным секретарем, должностными лицами Генеральной Ассамблеи и должностными лицами Секретариата. Сразу после пленарного заседания судьи организовали семинар-практикум, на котором они рассмотрели вопросы процедуры и правовой политики и провели обзор определенных аспектов применимого прецедентного права и общих тенденций и изменений в области права.

11. Для будущего Трибунала и внутренней системы правосудия Организации Объединенных Наций важно, чтобы Генеральная Ассамблея, Совет по внутреннему правосудию и судьи занялись ключевыми вопросами судебной независимости для обеспечения того, чтобы и мандат Трибунала, и универсальный принцип разделения власти понимались и оценивались надлежащим образом.

### **Председатель Трибунала**

12. В соответствии со статьей 1 правил процедуры Трибунала на своем пленарном заседании в мае 2016 года судьи избрали судью Роуана Даунинга Председателем на период в один год, с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 года. Этот срок был продлен до 31 декабря 2017 года с целью привести срок полномочий Председателя Трибунала в соответствие с календарным годом и отчетным годом Организации Объединенных Наций. Судья Нкемдилем Амелия Изуако была избрана Председателем Трибунала с 1 января 2018 года.

### **Судьи Трибунала**

13. В течение отчетного периода в состав Трибунала входили следующие судьи:

Тереза Мария да Сильва Браво (Португалия), на полной ставке, Женева

Роуан Даунинг (Австралия), *ad litem*, Женева

Мемуда Эбрахим-Карстенс (Ботсвана), на полной ставке, Нью-Йорк

Алессандра Гречану (Румыния), *ad litem*, Нью-Йорк

Александр В. Хантер — мл. (Соединенные Штаты Америки), на неполной ставке

Нкемдилем Амелия Изуако (Нигерия), *ad litem*, Найроби

Агнешка Клоновецка-Миларт (Польша), на полной ставке, Найроби

Гулам Миран (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), на неполной ставке.

#### **Использование судей на неполной ставке**

14. В течение отчетного периода двое судей на неполной ставке завершили сроки службы в Нью-Йорке, Найроби и Женеве. Судья Миран работал в течение трех месяцев в Женеве в период с 30 января по 30 апреля 2017 года, а затем еще три месяца в Найроби в период с 15 ноября 2017 года по 15 февраля 2018 года. Судья Хантер находился в Найроби в период с 3 января по 14 апреля 2017 года и в Женеве с 21 августа по 10 ноября 2017 года.

#### **Судебная статистика Трибунала**

15. Общая судебная деятельность Трибунала в период с 1 января по 31 декабря 2017 года излагается ниже.

16. В течение отчетного периода в Трибунале было зарегистрировано в общей сложности 382 новых дела, включая межсекретариатскую передачу 24 дел. Трибунал закрыл 268 дел, вынес 100 решений, издал 763 распоряжения и провел 210 слушаний. Число вынесенных решений не совпадает с числом разрешенных дел, поскольку некоторые из дел были закрыты на основании распоряжений об отозвании дел и вследствие урегулирования, достигнутого после обсуждений порядка ведения дел. Кроме того, было несколько случаев, когда одно решение выносилось в отношении двух или более дел, касавшихся схожих вопросов.

17. Из 268 дел, разрешенных в течение отчетного периода, 63 дела (23,50 процента) были закрыты на основании отзыва заявления. Девять дел были закрыты после успешного посредничества через Канцелярию Омбудсмана, 24 дела были закрыты после прямого неофициального урегулирования между сторонами и 54 дела были закрыты по иным причинам.

18. Как уже было сказано, в течение отчетного периода в Трибунале было зарегистрировано 382 новых дела. По состоянию на 31 декабря 2017 года 372 дела находились на рассмотрении. На рассмотрении в Женеве находилось 158 дел, в Найроби — 118 дел и в Нью-Йорке — 96 дел.

19. В целом с момента его создания в июле 2009 года по конец декабря 2017 года, т.е. за восемь лет его существования, в Трибунале было зарегистрировано в общей сложности 3030 дел, он рассмотрел 2658 дел, вынес 1516 решений, издал 6626 судебных распоряжений и провел 1930 слушаний.

20. В течение этого отчетного периода 31 процент заявителей участвовали в рассмотрении поданных дел искового производства без адвоката.

21. В течение отчетного периода Председатель Трибунала издал два судебных приказа по просьбам об отводе судьи и один приказ относительно направления судье на новое рассмотрение возвращенного по подсудности дела.

22. В течение отчетного периода не поступало никаких жалоб, которые требовали бы обращения к механизму рассмотрения жалоб на судей или уделения внимания такому механизму.

#### **Слушания**

23. В течение отчетного периода Трибунал провел в общей сложности 211 слушаний. Из них 130 слушаний были по существу рассматриваемых дел и 81 слушание — по вопросам судопроизводства. Ниже приводятся данные в разбивке

по секретариатам: Женева — 97 слушаний; Найроби — 71 слушание; Нью-Йорк — 43 слушания. Слушания имели разную продолжительность: от 1 дня до 10 дней.

24. Слушания становятся нормой; дела, как правило, рассматриваются только в письменном виде по просьбе обеих сторон и после того, как судья вынесет заключение о целесообразности такого рассмотрения. Эти вопросы, рассматриваемые в письменном виде по решению Трибунала, как правило, касаются лишь заявлений о приостановлении исполнения решений и вопросов об очевидной неприемлемости (недопустимости) к производству. Слушания редко проводятся по заявлениям о приостановлении исполнения решений (судебный запрет), когда это необходимо, поскольку они основываются на непроверяемых выводах и зависят от материалов, содержащихся в заявлении и ответе, если только их не рассматривать в качестве заявления, поданного без извещения ответчика.

25. Обсуждение вопросов ведения дела предусматривает проведение встречи сторон с Трибуналом для обсуждения заявления и того, как оно будет рассматриваться. Такие обсуждения проводятся при рассмотрении всех основных дел, за исключением тех из них, которые касаются очевидной неприемлемости к производству, когда слушание является безотлагательным или когда поданы только письменные материалы, но не представлены доказательства.

26. Цель обсуждения вопросов ведения дела заключается в том, чтобы установить претензию и вопросы, которые надлежит разрешить между сторонами, просить стороны решить правовые вопросы, интересующие Трибунал, назначить дату слушания и призвать стороны в Трибунале к посредничеству через Канцелярию Омбудсмана или к прямому урегулированию вопросов, когда это возможно.

27. Судьи Трибунала заметили, что, когда вопросы, как правовые, так и фактические, обособляются и обсуждаются с судьей в ходе обсуждения вопросов ведения дела, проявляется все больше стремления перейти к посредничеству или к обсуждениям на предмет урегулирования. Часто представляется, что адвокаты в Трибунале могут лучше обсуждать вопросы с теми, кто более целенаправленно напутствует их, после обсуждения вопросов ведения дела.

## **Вопросы независимости**

### **Общие соображения**

28. Важно отметить, что независимость и автономия судей обеспечиваются не для их собственного блага. Они обеспечиваются на благо института судопроизводства, на благо Организации и, в конечном итоге, на благо сторон, выступающих в Трибунале.

29. Это, по меньшей мере, третий доклад, в котором поднимаются вопросы независимости и судебной автономии. Судьи Трибунала особенно обеспокоены тем, что в отчетный период в работе Трибунала произошел существенный срыв из-за нерешенности этого вопроса.

30. В своем докладе от 15 июля 2016 года (A/71/158) Совет по внутреннему правосудию отметил важность независимых и профессиональных судебных органов (пункт 4) и заявил следующее:

Для развитых правовых систем характерно то, что представители всех трех ветвей высшей власти — законодательной, исполнительной и судебной — уважают разделение властей. Выполнить это требование особенно трудно в организации с иерархической структурой, такой как Организация

Объединенных Наций, однако это крайне важно для обеспечения верховенства права. (пункт 6).

31. Говоря более конкретно, в пункте 37 того же доклада Совет по внутреннему правосудию особо подчеркнул необходимость независимости судебной системы и сложность ее обеспечения в Организации, одновременно высказавшись за то, чтобы Генеральный секретарь и руководство воздерживались от принятия мер, которые могут истолковываться как умаляющие полномочия и независимость трибуналов.

32. В своем докладе от 24 июля 2017 года (A/72/210) Совет по внутреннему правосудию высказал дальнейшие схожие замечания и подчеркнул, что во всех вопросах, разбираемых ими в судебном порядке, судьи всегда должны действовать без опаски, пристрастности или предвзятости.

33. Совет по внутреннему правосудию также отметил необходимость того, чтобы вознаграждение судей не было привязано к вознаграждению сотрудников, и вынес рекомендации, изложенные ниже.

Судьи, работающие в трибуналах, являются независимыми, беспристрастными арбитрами, отвечающими за отправление правосудия на основании установленных фактов и применимого законодательства. Они не являются штатными сотрудниками Организации Объединенных Наций и не должны ассоциироваться с сотрудниками в плане вознаграждения и выплат. Что касается судебных решений, они пользуются полной автономией и не подлежат надзору со стороны администрации. Совет рекомендует провести обзор всех стратегий и процедур, осуществляемых с целью обеспечить соблюдение этого основополагающего принципа судебной независимости и автономии. Кроме того, Совет рекомендует Управлению людских ресурсов представить на рассмотрение и утверждение Генеральной Ассамблеи пересмотренный пакет вознаграждения для судей Трибунала по спорам, не предусматривающий его эквивалентную увязку с пакетом вознаграждения штатных сотрудников Организации, устанавливаемого на основе принципа неизменности размера вознаграждения (A/72/210, пункт 57).

34. Судьи Трибунала согласны с выраженными мнениями и с рекомендациями, вынесенными Советом по внутреннему правосудию<sup>a</sup>.

35. Формально независимость судебной системы непосредственно связана с разделением властей применительно к подразделениям управленческих структур Организации Объединенных Наций. Если нет разделения властей, которое признается и поддерживается надлежащим образом, не только необходимые сдержки и противовесы не функционируют должным образом в связи с вопросами, подпадающими под юрисдикцию Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала, но и нельзя с полным на то основанием говорить об обеспечении верховенства права и отправлении правосудия для сотрудников или для Организации.

36. Судьи Трибунала по спорам испытывают серьезную обеспокоенность по поводу сохраняющегося отсутствия институциональной автономии и независимости Трибунала, что идет вразрез с резолюцией 63/253 Генеральной Ассамблеи. Администрация, как представляется, действует исходя из предположения о том, что судебная независимость находится под защитой, поскольку администрация воздерживается от оказания давления с целью повлиять на результаты рассмотрения отдельных дел. Независимость судебных органов представляет собой более широкую концепцию. В случае Трибунала институциональные

<sup>a</sup> См. также A/71/158, пункты 38–63.

аспекты автономии и независимости в структурном и практическом плане отсутствуют, а результатом являются препятствия на пути отправления правосудия, которого порой не удается добиться или которое вообще не видно.

37. Одним из наиболее вопиющих проявлений отрицания институциональной независимости было появившееся на официальном веб-сайте Управления по вопросам отправления правосудия заявление о том, что Трибунал является «подразделением в составе Управления по вопросам отправления правосудия». После вмешательства судей Трибунала это заявление было удалено. Однако определенные представления сложились и до сих пор проявляются, например, в руководстве Управления служб внутреннего надзора, в котором Трибунал характеризуется как «административный орган, который проводит слушания и выносит решения по делам».

38. Непризнание судебной автономии проявляется в нескольких аспектах, имеющих важное значение для надлежащего функционирования Трибунала. Некоторые из них касаются структуры и функций Управления по вопросам отправления правосудия, неопределенного статуса и условий службы судей, отрицания роли судей в принятии решений по бюджету Трибунала, вопроса о судьях, лишенных права голоса в том, что касается подготовки кадров и укомплектования штатов, отрицания какой-либо роли судей в вынесении непосредственных рекомендаций касательно законодательных поправок, в том числе в отношении правовых норм, регулирующих функционирование Трибунала, и блокирования какого-либо диалога с Генеральной Ассамблеей как директивным органом.

39. Во всех этих областях международные стандарты судебной независимости нарушаются. Обеспокоенность судей Трибунала стала предметом письма на имя Председателя Генеральной Ассамблеи в октябре 2016 года. Никакого ответа на это письмо не было получено.

40. Очень серьезной проблемой является то, что администрация рассматривает судей Трибунала как штатных сотрудников. Это не имеет под собой никаких оснований в нормах регулирующего права и нарушает условия службы судей. Такой подход порой препятствует выполнению судебных функций, приводя к конфликту интересов.

41. В течение отчетного периода имели место два весьма серьезных случая, когда сторонам в Трибунале грозила потенциальная утрата доступа к правосудию вследствие конфликта в отношении судей, поскольку они рассматриваются как простые сотрудники и не имеют требующейся структурной независимости и возможностей функционирования.

42. В мае 2017 года Трибунал должен был вынести решения по ряду дел, возбужденных в связи с изменениями ставок шкалы окладов персонала. Поскольку судьи получают вознаграждение на основе этой шкалы, а не в рамках независимого определения размера вознаграждения согласно внутренним нормативным положениям, необходимо было учитывать возникшую в этой связи проблему конфликта интересов. Согласно вынесенному Трибуналом определению, в этом случае потребуются применить доктрину необходимости. То есть, несмотря на прямой конфликт интересов, судьи Трибунала должны были заняться этими делами, поскольку у сторон не было никакого иного способа оспаривать возникшие вопросы в суде<sup>b</sup>.

<sup>b</sup> См. *Lloret Alcaniz v. Secretary-General of the United Nations* (case UNDT/GVA/2017/020, order No. 113 (GVA/2017)).

43. Затем, в сентябре 2017 года, два судьи были вынуждены взять самоотвод от участия в рассмотрении дел, связанных с изменениями в коррективе по месту службы для Женевы, поскольку они, как и соответствующие заявители, подпадали под эти же изменения.

44. Такие ситуации не должны повторяться, и данную проблему необходимо срочно урегулировать, поскольку эти вопросы оказывают негативное воздействие на способность Трибунала независимым и надлежащим образом выполнять свой мандат.

#### **Неопределенный статус и условия службы судей**

45. Согласно одному из основных международных стандартов, независимость судебной системы связана с тем, как определяется и регулируется статус судей в формальном юридическом смысле. В пункте 11 Основных принципов независимости судебных органов предусмотрено:

«Срок полномочий судей, их независимость, безопасность, соответствующее вознаграждение, условия службы, пенсии и возраст выхода на пенсию должны *надлежащим образом гарантироваться законом*» (эмпфаза добавлена).

46. Процедуры эффективного осуществления Основных принципов независимости судебных органов, принятые Экономическим и Социальным Советом и одобренные Генеральной Ассамблеей, предписывают «обеспечение для судей соответствующей личной безопасности, вознаграждения и выплат» (процедура 5).

47. Если говорить о более конкретных формулировках, то в проекте всеобщей декларации о независимости правосудия, подготовленном под эгидой Экономического и Социального Совета и рекомендованном Комиссией по правам человека в качестве инструмента осуществления Основных принципов, предусматривается, что продолжительность пребывания судей в должности и их условия службы, их безопасность и вознаграждение должны обеспечиваться законом и не должны изменяться в ущерб их интересам.

48. Вопросы, касающиеся статуса и вознаграждения судей Трибунала, зависят от одностороннего толкования Управлением людских ресурсов. Существует прямой и реальный конфликт интересов в результате применения процедуры, в соответствии с которой подразделения Секретариата, выступающие перед Трибуналом, наделяются полномочиями определять условия службы судей. Их толкование свидетельствует о непонимании того, что судьи не являются международными гражданскими служащими, подчиняющимися Генеральному секретарю.

49. Судьи Трибунала не являются сотрудниками Секретариата или исполнительной власти. Они являются выборными должностными лицами одного из вспомогательных органов Генеральной Ассамблеи и функционируют в рамках судебной ветви управленческих структур Организации Объединенных Наций. В своей резолюции [63/253](#) Генеральная Ассамблея прямо указала на то, какие положения Правил о персонале должны применяться в отношении судей Трибунала как часть их условий службы. Условия службы определены неудовлетворительным образом, поскольку они включают вопросы, изложенные в приложении к резолюции (см. [A/63/314](#)).

50. Результатом является то, что Секретариат волен решать, какие дополнительные вопросы, если таковые имеются, включать в условия службы судей. Условия службы должны быть всеобъемлющими и полными во всех

отношениях, не оставляя места для изменений или догадок в период пребывания в должности. Они должны уважаться как положения резолюции Генеральной Ассамблеи и, следовательно, не зависеть от Положений и правил о персонале, если только это прямо не предусмотрено.

51. Несмотря на все это, Правила о персонале применяются к судьям неправильно. Например, резолюцией Генеральной Ассамблеи предусмотрено вознаграждение судьям, включая судей, работающих на условиях неполной занятости. В отношении судей на неполной ставке было четко заявлено, что их вознаграждение будет включать следующее:

Участие в Пенсионном фонде на основании дополнительных статей А и В Положений Фонда; размер зачитываемого для пенсии вознаграждения и ставки взносов устанавливались бы на том же уровне, который применяется к сотрудникам Организации Объединенных Наций на неполной ставке уровня Д-2 (A/63/314, приложение).

52. Это условие, если его рассматривать в определенном контексте, может истолковываться как означающее, что судьи на неполной ставке будут получать половину пенсии после семи лет службы, а также пользоваться страховкой на случай потери трудоспособности и тому подобное. Из суммы их вознаграждения вычиталась сумма, равная половине пенсионных выплат судей на полной ставке. Все другие пособия и льготы, предоставляемые судьям на неполной ставке, составляют половину от суммы пособий и льгот, которыми пользуются судьи на полной ставке. Возможность получения пенсии после выхода в отставку по истечении их срока пребывания в выборной должности, равного семи годам, никогда не была реальной согласно правилам Пенсионного фонда Организации Объединенных Наций, поскольку семь лет работы в режиме неполной занятости составляли бы лишь 3,5 года работы сотрудника на полной ставке, и, таким образом, ежемесячная пенсия не назначалась бы, поскольку право на пенсию предоставляется только после пяти лет работы сотрудника на полной ставке.

53. В лучшем случае это представляется неясным и несогласующимся с условиями, четко установленными Генеральной Ассамблеей для судей, которые не являются штатными сотрудниками и срок службы которых ограничивается семью периодами по полгода каждый, то есть тремя с половиной полными годами. Администрация рассматривала уходящего в отставку судью, работавшего в режиме неполной занятости, как сотрудника, а не как должностного лица, избранного Генеральной Ассамблеей, которому однозначно должна предоставляться пенсия по завершении его срока службы, даже если этот срок не достигал периода, равного пяти полным годам, как того требуют правила Пенсионного фонда персонала. Жаль, что Генеральный секретарь нечетко дал понять Генеральной Ассамблее и судьям, работающим в режиме неполной занятости, что они никогда не будут получать пенсионное пособие.

54. Помимо этого, судьи, которые должны были вступить в должность в июле 2016 года, получили от Управления людских ресурсов «письма о назначении», как если бы они являлись простыми сотрудниками Организации. Эти письма предполагали сокращение размера вознаграждения судей Трибунала, как если бы они были штатными сотрудниками, и введение положения, распространяющего на судей действие всех нынешних и будущих правил и положений о персонале, с некоторыми различиями между подразделениями Секретариата.

55. Следует отметить, что в компьютерной системе «Умоджа» судьи Трибунала классифицируются как штатные сотрудники и обязаны носить пропуски с надписью “staff” («штатный сотрудник»). Недавно администрация в

одностороннем порядке сократила размер зачитываемого для пенсии вознаграждения судей Трибунала. Эти административные меры свидетельствуют о некорректной и неправомерном наделении судей статусом международных гражданских служащих, нанятых Секретариатом, что подрывает веру в независимость и беспристрастность судей.

56. Еще один конфликт интересов возникает тогда, когда судьи Трибунала, подпадающие под действие Правил о персонале, которые Управление людских ресурсов дополняет, изменяет и интерпретирует, подвергаются риску того, что они будут оспаривать эти правила и толкования, которые неправомерно применяются к ним, и занимать такие позиции, которые впоследствии будут ставить под сомнение их беспристрастность во всех аналогичных спорах, рассматриваемых ими.

57. Важно, чтобы в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций, касающимися независимости судебных органов, статус судей Трибунала, включая вознаграждение, в достаточной степени «обеспечивался законом», то есть в данном случае резолюциями Генеральной Ассамблеи. Что касается вознаграждения, речь идет не о просьбе судей увеличить размер вознаграждения, а о том, что размер вознаграждения должен устанавливаться надлежащим образом и обеспечиваться в соответствии с международными стандартами, установленными для судебных органов.

## Прочие вопросы

### Структура и функции Управления по вопросам отправления правосудия

#### *Исполнительный директор*

58. В пункте 28 своей резолюции [61/261](#) Генеральная Ассамблея постановила создать Управление по вопросам отправления правосудия для координации системы правосудия.

59. Деятельность Управления регулируется положениями бюллетеня Генерального секретаря ([ST/SGB/2010/3](#)), в котором утверждается, что речь идет о «независимом» подразделении. В разделе 2 предусматривается оказание основной, технической и административной поддержки Трибуналу по спорам и Апелляционному трибуналу через их секретариаты.

60. Есть несколько существенных структурных упущений, подрывающих независимость Управления по вопросам отправления правосудия. Управление можно рассматривать как ослабленное пунктами 3.4 и 3.5 бюллетеня [ST/SGB/2010/3](#), в которых предусматривается:

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

3.5 Директор-исполнитель готовит доклады Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи по вопросам, касающимся отправления правосудия; поддерживает контакты, когда это уместно, по таким вопросам с другими подразделениями; а также представляет, по мере необходимости, Генерального секретаря на совещаниях по вопросам отправления правосудия с участием межправительственных органов, международных организаций и других структур.

61. Эти положения четко указывают на то, что Исполнительный директор Управления по вопросам отправления правосудия отчитывается перед Генеральным секретарем и готовит доклады для Генерального секретаря, который является единственным ответчиком перед Трибуналом<sup>c</sup>. Исполнительный директор также представляет указанного ответчика на совещаниях. Более того, служебная аттестация Исполнительного директора готовится через руководителя аппарата, а также в рамках Административной канцелярии Генерального секретаря. Исполнительный директор не считается, в практическом и структурном отношениях, независимым от ответчика.

62. Кроме того, высказывается мысль о том, что консультирование Генерального секретаря по системным вопросам и подготовка докладов от его имени не могут сочетаться с «оказанием основной, технической и административной поддержки» Трибуналу по спорам и Апелляционному трибуналу. Консультирование следует поручить Административной канцелярии Генерального секретаря или Управлению по правовым вопросам. Управление по вопросам отправления правосудия должно заниматься функцией поддержки и должно обязаться действовать в интересах правосудия, а не в каких-либо иных интересах. Исполнительный директор не может добросовестно служить двум «господам», чьи интересы противоречат друг другу. Очевидно, что Исполнительный директор не может давать судьям консультации по вопросам существа ни напрямую, ни через секретариаты. Неприглядные практические последствия этого «врожденного» конфликта являются многочисленными и проявляются по всей административной иерархии Управления.

63. Чтобы устранить любые сомнения относительно реального отсутствия структурной и практической независимости Управления по вопросам отправления правосудия в силу его расположения в Секретариате, в пункте 3.2 бюллетеня [ST/SGB/2015/3](#), касающегося организационной структуры Секретариата, указано, что Управление является частью Секретариата.

#### *Управление по вопросам отправления правосудия*

64. Раздел 5 бюллетеня [ST/SGB/2015/3](#) предусматривает далее отчетность перед Генеральным секретарем, консультирование Генерального секретаря и решение других задач по указанию Генерального секретаря, являющегося ответчиком. Это абсолютно не согласуется с независимостью Управления по вопросам отправления правосудия, о которой говорится в разделе 2 бюллетеня [ST/SGB/2010/3](#), и, по сути дела, бюллетень [ST/SGB/2015/3](#) подтверждает, что Управление не является независимым, а находится под непосредственным контролем Генерального секретаря.

65. Исполнительный директор Управления по вопросам отправления правосудия также испытывает внутренние противоречия в силу того, что он является первым аттестующим сотрудником для начальника Отдела юридической помощи персоналу и вторым аттестующим сотрудником для персонала этого Отдела. После выхода на пенсию бывшего Исполнительного директора в феврале 2017 года было отмечено, что она была вынуждена остаться на своей должности, поскольку Главный секретарь не мог выполнять функции исполняющего

---

<sup>c</sup> См. статью 97 Устава Организации Объединенных Наций, на основании которой Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации; статью 101 Устава, в которой предусмотрено, что «Персонал Секретариата назначается Генеральным Секретарем, согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей»; и статью 2.1 статута Трибунала по спорам, в которой предусмотрено, что Генеральный секретарь является ответчиком по всем делам, подаваемым в Трибунал.

обязанности руководителя Управления по вопросам отправления правосудия вследствие конфликта, который был признан в первый раз.

66. С учетом функций Главного секретаря по административному обслуживанию Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала сотрудник на этой должности не мог также выполнять функции исполняющего обязанности начальника Отдела юридической помощи персоналу, поскольку он является одной из сторон, выступающей в обоих трибуналах. Неизбежный конфликт возникнет в том случае, если Управление по вопросам отправления правосудия будет выполнять функции, непосредственно связанные с административным обслуживанием Трибунала по спорам, Апелляционного трибунала и, разумеется, Отдела юридической помощи персоналу, который по-прежнему является стороной, обычно выступающей в трибуналах (см. [ST/SGB/2010/3](#), раздел 7).

67. Структурный конфликт, затрагивающий Исполнительного директора, также проявился тогда, когда Трибуналу были предъявлены доказательства в связи с делом, в котором Трибуналу была предоставлена информация, указывающая на то, что бывшая Исполнительный директор затребовала и получила доступ к копиям материалов с изложением дел, составленных сотрудником по правовым вопросам из Отдела юридической помощи персоналу в делах, которыми занимался этот сотрудник. Было сказано, что такие материалы были необходимы для того, чтобы провести работу с соответствующим штатным сотрудником. При этом была серьезно нарушена конфиденциальность ведения дел.

68. Представленные в том же деле доказательства показывают, что бывший начальник Отдела юридической помощи персоналу ставил Исполнительного директора в копию, посылая электронные сообщения в отношении дела, которым занимался сотрудник Отдела. Конфиденциальность отношений адвоката и клиента была весьма серьезным образом нарушена. Структурные вопросы нуждаются в самом серьезном и безотлагательном рассмотрении и уточнении, а этого можно достичь путем перестройки с целью признать надлежащую и независимую роль Управления по вопросам отправления правосудия. Высказывается мысль о том, что изучение механизмов, которые использовались для обеспечения независимости в случае Комиссии по международной гражданской службе, может оказаться полезным, если их принять для обеспечения независимости Управления по вопросам отправления правосудия.

69. К сожалению, судьи имеют несколько серьезных разногласий с нынешним Исполнительным директором Управления по вопросам отправления правосудия. Они возникли главным образом вследствие неоправданно воинственной позиции Исполнительного директора, который в письме от 1 ноября 2017 года на имя тогдашнего Председателя Трибунала заявила следующее:

а) Управление по вопросам отправления правосудия служит своего рода буфером между Трибуналом по спорам и администрацией и руководителями и выступает в качестве блюстителя судебной независимости, и при этом она потребовала, чтобы вся корреспонденция между судьями Трибунала и руководством проходила через ее канцелярию;

б) Управление по вопросам отправления правосудия будет добиваться того, чтобы Трибунал был изолирован от администрации, дабы быть эффективным и заслуживающим доверия, и чтобы вся корреспонденция, направляемая судьями в адрес администрации и администрацией, проходила через Управление по вопросам отправления правосудия, и администрация будет уведомлена об этом;

в) судьи не должны участвовать в конференциях, поскольку такое участие нарушало бы их кодекс поведения;

d) судьи не должны участвовать в информационно-пропагандистской работе или совещаниях с заинтересованными сторонами.

70. Большинство судей проанализировали функции Исполнительного директора, изложенные в разделе 3 бюллетеня [ST/SGB/2010/3](#), и не нашли никакой правоспособности Исполнительного директора заявлять такие требования и притязания, и они информировали ее об этом. Судьи не подотчетны Исполнительному директору, и функции Исполнительного директора не предполагают дачу каких-либо указаний относительно поведения судей. Исполнительный директор не отвечает за организацию работы судей.

#### *Главный секретарь*

71. Поскольку Главный секретарь входит в структуру Управления по вопросам отправления правосудия, эта должность также должна быть независимой. В ходе встречи судей с Генеральным секретарем в мае 2017 года судьи отметили, что Главный секретарь присутствует и консультирует Генерального секретаря по представляющим интерес вопросам, поднятым судьями. Судьи твердо убеждены в том, что Главному секретарю неуместно консультировать Генерального секретаря в таких обстоятельствах, особенно когда утверждается, что Управление по вопросам отправления правосудия является независимым.

72. Управлению по вопросам отправления правосудия не следовало направлять просьбу относительно обеспечения его присутствия, и, точно так же, ее не следовало выполнять, если искренне верить в то, что Управление является независимым. Возможно, что порядок отчетности, проходящий через руководителя аппарата, не позволил Исполнительному директору и Главному секретарю отказаться от приглашения присутствовать на этой встрече. Если это так, то это вскрывает дополнительные вызывающие беспокойство вопросы в отношении независимости судей.

73. Раздел 4 бюллетеня [ST/SGB/2010/3](#) предусматривает, что Главный секретарь подотчетен Исполнительному директору и отвечает за надзор за деятельностью секретариатов Трибунала по спорам и Апелляционного трибунала:

#### 4.3 Основные функции Главного секретаря включают:

a) обеспечение координации основной, технической и административной поддержки судьям обоих трибуналов в принятии решений по делам, в том числе в распределении дел, в частности посредством контроля и обеспечения соблюдения сторонами регламента трибуналов;

b) обеспечение координации и контроля в вопросах ведения реестров трибуналов, публикации и распространения решений, постановлений и судебных приказов, выносимых трибуналами;

c) обеспечение координации и мониторинга ведения банков данных, касающихся прецедентного права и судебной практики, и представления через Генерального секретаря докладов Генеральной Ассамблее и другим органам о деятельности трибуналов, как может быть предусмотрено;

d) обеспечение, в консультации с Исполнительным директором, оптимального использования людских и финансовых ресурсов, выделяемых трибуналам; проведение анализа последствий возникающих в трибуналах проблем; и вынесение рекомендаций в отношении возможных стратегий и мер;

e) консультирование Исполнительного директора по административным и кадровым вопросам и вопросам материально-технического

обеспечения, связанным с оперативной деятельностью секретариатов, и координация подготовки докладов по вопросам отправления правосудия и их представление межправительственным органам, таким, как Генеральная Ассамблея и ее комитеты, и Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам, в надлежащих случаях;

f) выполнение, по мере необходимости, функций представителя Исполнительного директора на совещаниях межправительственных органов, на встречах с должностными лицами Организации Объединенных Наций и должностными лицами организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, и на международных, региональных или национальных совещаниях.

74. Пункт 4.3 определенным образом предполагает наделение Главного секретаря судебной властью. Это положение наглядно демонстрирует структурную и системную ошибку. Главный секретарь не имеет компетенции, права или полномочий в отношении «обеспечения соблюдения сторонами регламента трибуналов». Это, несомненно, является исключительной функцией судей как Трибунала по спорам, так и Апелляционного трибунала. Нет никаких правил процедуры, предусматривающих выполнение такой функции, и Генеральный секретарь не может наделять судебной властью.

75. Налицо реальная проблема, заключающаяся в том, что Главный секретарь занимает должность Главного секретаря как в трибунале первой инстанции — Трибунале по спорам, — так и в апелляционном суде — Апелляционном трибунале. Произойдет явный конфликт, если возникнет необходимость в том, чтобы Главный секретарь получил доступ к конфиденциальной информации любого из трибуналов. Необходимо соблюдать дистанцию в отношении такой информации для обеспечения того, чтобы против аттестующих сотрудников не выдвигались обвинения в том, что они, возможно, повлияли на результаты рассмотрения дела в суде первой инстанции или же в апелляционном суде. Конфликт в данном случае усугубляется тем, что Главный секретарь фактически выполняет функции заместителя Исполнительного директора при выполнении обязанностей в соответствии с пунктами 3.4 и 3.5 бюллетеня [ST/SGB/2010/3](#). К тому же, сотрудник на должности Главного секретаря в конечном итоге отчитывается перед Генеральным секретарем, ответчиком.

76. Конфликт также возникает в случае выполнения функций по «обеспечению координации основной [...] поддержки [...] в принятии решений по делам», поскольку обслуживание двух трибуналов несовместимо с оказанием судьям консультативной помощи по вопросам существа. Что касается вопросов координации слушаний, то в ноябре 2017 года информация относительно предлагаемых сроков и места проведения слушаний за пределами места расположения Трибунала была раскрыта Управлению по вопросам отправления правосудия в целях координации, и это привело к несанкционированному разглашению данной конфиденциальной информации одному из руководителей старшего звена в предлагаемом месте проведения слушания. Трибуналу пришлось отменить несколько из запланированных слушаний. Для обеспечения конфиденциальности находящихся в производстве вопросов, по мнению судей, не следует вовлекать никого, несмотря на порядок отчетности, помимо тех, кто находится в камерах Трибунала в качестве сотрудников, прикрепленных к Трибуналу.

77. Судьи Трибунала обеспокоены тем, что Управление по вопросам отправления правосудия не рассматривает необходимость недопущения риска фактического или усматриваемого конфликта, когда сотрудники Группы управленческой оценки Департамента по вопросам управления, участвовавшие в рассмотрении дел, поступающих в Трибунал, или бывшие сотрудники Управления по

правовым вопросам, выполнявшие функции адвоката ответчика в Трибунале, прикомандировываются затем для работы в секретариатах трибуналов. Это означает, что Трибунал считается таким же, как и любое другое рабочее подразделение в Организации Объединенных Наций, что не соответствует действительности.

78. В ноябре 2017 года в соответствии со статьей 21.3 с) правил процедуры Трибунала судьи Трибунала издали судебные наставления, чтобы лучше определить и обозначить роль сотрудников в камерах Трибунала и их отделение от исполнительной ветви управления. Сотрудники Трибунала не должны работать над каким-либо документом, подлежащим представлению исполнительной власти, поскольку это компрометирует их должности и независимость Трибунала. Это часто происходило в прошлом, когда лица, занимавшие должности Исполнительного директора и Главного секретаря, просили их поработать над докладами и другими документами для Генерального секретаря, такими как ответ Генерального секретаря на доклад Группы для проведения промежуточной независимой оценки.

79. Указанный ответ на доклад Группы был официальным ответом Генеральной Ассамблее от Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации Объединенных Наций<sup>d</sup> и, следовательно, главы исполнительной власти. Генеральный секретарь поручил Управлению по вопросам отправления правосудия подготовить этот ответ. Поскольку сотрудники Трибунала подчиняются либо прямо, либо косвенно Исполнительному директору и Главному секретарю, они вынуждены работать над такими документами, когда им поручают делать это. Цель судебных наставлений заключается в разъяснении надлежащей роли сотрудников Трибунала.

80. В структурном и, соответственно, практическом отношении независимость Управления по вопросам отправления правосудия является, по сути дела, фикцией. Возможно, такую независимость можно обеспечить лишь в том случае, если Управление будет непосредственно отчитываться перед Генеральной Ассамблеей. Следует рассмотреть вопрос о назначении Исполнительного директора на определенный срок полномочий, предусмотрев при этом запрет на выполнение других функций в Организации в течение пятилетнего периода.

81. Сотрудники секретариата Трибунала нанимаются Управлением по вопросам отправления правосудия. Они обязаны подписать присягу при вступлении в должность, которую принимают сотрудники Организации Объединенных Наций, но не обязаны давать клятву сохранять конфиденциальность отношений с назначенным судьей, быть независимыми и добиваться целей обеспечения правосудия в Трибунале. Судьи не играют никакой роли в отборе или какой-либо значимой роли в оценке работы сотрудников Трибунала.

82. Сотрудники секретариатов трибуналов, за исключением секретарей Трибунала по спорам, отчитываются перед Главным секретарем в качестве второго аттестующего сотрудника. Секретари отчитываются перед Главным секретарем, а затем перед Исполнительным директором, который в свою очередь отчитывается перед Генеральным секретарем через руководителя аппарата.

83. Для обеспечения того, чтобы сотрудники секретариата оказывали надлежащую «основную поддержку», судьи Трибунала подчеркивают, что статус сотрудников Трибунала должен быть таким, чтобы они были независимыми от Генерального секретаря, являющегося единственным ответчиком перед Трибуналом, в котором они работают. Выше было рекомендовано использовать подход,

<sup>d</sup> См. статью 101 Устава Организации Объединенных Наций.

принятый в 1974 году для гарантирования независимости Комиссии по международной гражданской службе и независимости ее сотрудников, в отношении Управления по вопросам отправления правосудия. В соответствующей части статьи 20.2 статута Комиссии предусматривается, что сотрудники Комиссии отчитываются перед Председателем и освобождаются от своих обязанностей лишь после проведения консультаций с Председателем.

84. Судьи Трибунала обеспокоены тем, что в Управлении по вопросам отправления правосудия сложилась не судебная, а бюрократическая культура. Сотрудники на пяти самых высоких должностях в Управлении в основном занимаются вопросами управления. И даже при этом сотрудникам по правовым вопросам и помощникам по правовым вопросам поручаются административные функции, такие как сбор статистических данных. Необходимо урегулировать эту проблему, равно как и проанализировать основную работу Управления, включая консультирование и представление Генерального секретаря.

85. Обеспокоенность судей Трибунала объясняется тем, что при нынешнем положении дел сотрудников Трибунала, которых нанимает и контролирует Управление по вопросам отправления правосудия, их руководители просят выполнять административные обязанности и задачи, в результате чего возникает конфликт с той поддержкой, которую они оказывают судьям в судебной работе. Необходимо подчеркнуть, что одни только независимые и профессиональные судьи не образуют независимую судебную систему. Сотрудники Трибунала должны работать на основе конфиденциальности и исключительно с судьями и под руководством судей для обеспечения независимости судебного процесса и института судопроизводства.

86. Что касается, опять же, восприятия Трибунала как части Управления по вопросам отправления правосудия, то были случаи, когда как руководители старшего звена, так и тяжущиеся стороны ненадлежащим образом обращались к Исполнительному директору и/или Главному секретарю со своими жалобами в отношении определенных решений, указаний и постановлений, вынесенных основным составом судей Трибунала, и решений отдельных судей.

#### *Местонахождение зала судебных заседаний в Нью-Йорке*

87. Местонахождение зала судебных заседаний Трибунала по спорам в Нью-Йорке по-прежнему вызывает серьезную обеспокоенность. Поскольку зал судебных заседаний находится в здании за пределами Секретариата, в котором имеется своя собственная отдельная служба безопасности, сотрудникам Организации и сотрудникам представительств государств-членов чрезвычайно трудно получить в него доступ. Это препятствует транспарентности и усиливает впечатление, что Трибунал был целенаправленно перемещен неведомо куда.

88. Первоначально Трибунал по спорам в Нью-Йорке находился в главном здании Секретариата. В связи с масштабными ремонтными работами в здании Секретариата Трибунал был переведен в арендованные помещения. С судьями не проводились консультации относительно решения не возвращать Трибунал в здание Секретариата. Нынешние помещения реально затрудняют участие сотрудников и делегатов в слушаниях, при том, что, когда Трибунал размещался в Секретариате, сотрудники, а также делегаты проявляли большой интерес к его работе. В июле 2015 года судьи Трибунала единогласно постановили, что местонахождением секретариата Трибунала в Нью-Йорке должно быть главное здание Секретариата, и по причинам транспарентности зал судебных заседаний Трибунала тоже должен находиться в этом здании.

89. Судьи также согласны с тем, что недопустимо, чтобы рабочие помещения Управления по вопросам отправления правосудия располагались в камерах Трибунала, и что необходимо принять срочные меры для физического разделения Управления и камер Трибунала в ожидании переезда и возвращения Трибунала в главное здание Секретариата. Совместное использование помещений создает впечатление, что судьи зависят от администрации и отчитываются перед ней через Исполнительного директора. В 2015 году Исполнительному директору было предложено осуществить это постановление или изучить возможность его осуществления.

90. Хотя имелись площади для переезда рабочих помещений Управления по вопросам отправления правосудия, Исполнительный директор отказалась переезжать. Когда в 2017 году был назначен новый Исполнительный директор, она также отказалась рассмотреть вопрос о переезде из камер судей. Судьи обеспокоены тем, что по-прежнему проявляется непонимание связанных с этим вопросов.

91. Совет по внутреннему правосудию решительно высказался по этому вопросу в своем предыдущем докладе (A/72/210) и рекомендовал Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря рассмотреть вопрос о том, можно ли изменить местонахождение трибуналов для облегчения доступа лиц, не являющихся сотрудниками, к слушаниям, и физически отделить помещения, занимаемые трибуналами, от помещений, занимаемых Управлением по вопросам отправления правосудия.

### **Отрицание роли в вынесении рекомендаций по вопросам, касающимся функционирования Трибунала**

#### *Бюджет*

92. Одним из вопросов, имеющих отношение к функционированию трибуналов, является вопрос о бюджете. Обсуждения с Исполнительным директором показывают, что бюджеты Трибунала по спорам, Апелляционного трибунала и Отдела юридической помощи персоналу в определенной степени смешаны. Это касается по меньшей мере поездок и профессиональной подготовки. Недопустимо объединять любой бюджет трибуналов каким бы то ни было образом с бюджетом одной из сторон, выступающей в трибуналах, или любого иного подразделения. Следует также отметить, что, вопреки признанным международным стандартам судебной автономии и вопреки просьбе судей, Управление по вопросам отправления правосудия не проводило никаких консультаций с судьями Трибунала по спорам в отношении бюджета на 2018 и 2019 годы.

93. Это — неверный поход, поскольку лица, занимающиеся составлением бюджета, не знают вообще ничего о том, какие ассигнования испрашиваются для удовлетворения потребностей судей или, что самое главное, не знают, в каких областях, по мнению судей, может быть обеспечена экономия средств. Необходимость в консультациях была также подчеркнута Советом по внутреннему правосудию в его предыдущем докладе (A/72/210), и было рекомендовано со всеми подразделениями, подчиняющимися Управлению по вопросам отправления правосудия, проводить консультации относительно их потребностей в ресурсах для подготовки бюджетов.

94. Судьи требуют, чтобы в будущем Управление по вопросам отправления правосудия консультировалось с ними по бюджетным вопросам, и надеются, что Пятый комитет Генеральной Ассамблеи и, следует ожидать, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам поймут необходимость разделения бюджетов Трибунала и бюджетов тех, кто предстает перед

Трибуналом. На момент подготовки настоящего доклада положения, касающиеся бюджетных статей, и содержание бюджета остаются неясными для судей.

#### *Профессиональная подготовка*

95. Решения о расходах на профессиональную подготовку были приняты без проведения достаточных консультаций с судьями. Исходя в своих решениях из имеющейся информации и предположений, Управление по вопросам отправления правосудия израсходовало финансовые средства на не вызванное необходимостью участие чиновников этого Управления в судебных по своему характеру учебных занятиях и в профессиональной подготовке по вопросам посредничества, которое не имеет никакого отношения к выполняемым Управлением обязанностям.

96. Профессиональная подготовка сотрудников Трибунала характеризовалась отсутствием планирования и координации. Когда сотрудники обращались с обоснованными просьбами об участии в конкретных учебных мероприятиях, согласие давалось слишком поздно, так что они уже не могли зарегистрироваться, хотя они обращались со своими просьбами заблаговременно. Другие учебные мероприятия, как представляется, организовывались из Нью-Йорка в большой спешке, так что, по сути дела, давалось лишь три часа на подтверждение ответов других секретариатов.

#### *Консультации по поправкам*

97. С судьями Трибунала по спорам не проводятся консультации относительно разработки правил и положений, которые либо регулируют их деятельность, либо каким-то иным образом должны применяться ими. Это вызывает сожаление с учетом полученных судьями из первоисточников знаний и личного опыта. Нет ничего необычного в том, что тот или иной законодательный орган консультируется с судьями через свои комитеты по вопросам, касающимся правовой реформы, законодательства и регулирования, равно как и по смежным вопросам.

### **Отсутствие взаимодействия с Генеральной Ассамблеей**

98. Судьи Трибунала отчитываются перед Генеральной Ассамблеей не напрямую, а скорее через Совет по внутреннему правосудию. Этот механизм, как представляется, страдает отсутствием прямого предоставления полномочий и гарантий. Он сложился как практика Совета по внутреннему правосудию — и не больше того. Председатель Трибунала по спорам от имени всех судей должен докладывать непосредственно Генеральной Ассамблее через Шестой комитет и быть готовым высказать свои замечания Генеральной Ассамблее, как это происходит в случае других судов и трибуналов, связанных с Организацией Объединенных Наций<sup>е</sup>.

### **Механизм урегулирования споров для судей**

99. Вследствие нынешней структуры между исполнительной властью и судьями Трибунала имеется ряд спорных вопросов, касающихся их условий службы и применения этих условий. К ним относится вопрос о пенсиях для судей на неполной ставке. Судьи поставлены в неловкое положение, при котором такие вопросы не могут быть урегулированы, поскольку исполнительная власть по рекомендации Управления по правовым вопросам вполне может занять позицию, которую судьи считают несостоятельной. Это свидетельствует о необходимости

<sup>е</sup> См. доклад Группы для проведения промежуточной независимой оценки (A/71/62/Rev.1, пункт 183); и доклад Совета по внутреннему правосудию (A/71/158, пункты 64 и 65).

создания механизма урегулирования споров для судей. Высказывается мысль о том, что можно обратиться к Административному трибуналу Международной организации труда.

### **Судьи ad litem**

100. Позиция Генеральной Ассамблеи в отношении упорядоченного использования судей ad litem хорошо известна. Действительно, следует надеяться, что по мере совершенствования внутренней системы отправления правосудия необходимость в судьях ad litem вполне может отпасть. Между тем считается, что продление срока службы на один год приводит к возникновению неопределенности и неустойчивости и противоречит принципу независимости, и поэтому предлагается производить назначение судей ad litem на двухгодичный срок. Двухгодичный цикл проведения обзоров в соответствии с бюджетным периодом Организации Объединенных Наций представляется более уместным.

### **Передача дел на предмет обеспечения подотчетности и принцип верховенства права**

101. В период с 1 января по 31 декабря 2017 года Трибунал передал Генеральному секретарю два дела в соответствии со статьей 10.8 статута Трибунала<sup>f</sup>. Эти дела были возбуждены по итогам рассмотрения вопросов, касающихся существенных и, возможно, связанных с коррупцией нарушений Правил и положений о персонале. По делу *Валентин*<sup>g</sup> проходила одна сотрудница, получившая назначение на должность, хотя в тот момент она не имела права выставлять свою кандидатуру на рассмотрение, поскольку была включена в список кандидатов непозволительным путем и после истечения предельного срока подачи заявлений. Судьи не знают, что происходит в сфере передачи дел, и участие судей в процессе, выходящем за рамки передачи дел на предмет обеспечения подотчетности, было бы нецелесообразным.

102. В одном из последующих дел судьи, однако, были уведомлены о том, что лицо, незаконно отобранное для занятия должности, было, как представляется, подтверждено на этой должности. Если это так, то это идет вразрез с универсальным принципом верховенства права и пятнает Организацию. В статуте Трибунала не предусмотрено никаких деталей относительно того, как рассматривается переданное дело, и никаких указаний относительно необходимости обеспечения того, чтобы исполнение законов Организации Объединенных Наций, получивших отражение в Положениях и правилах о персонале, не зависело от предполагаемого усмотрения руководства.

103. В деле *Далгамуни*<sup>h</sup> были особо отмечены продолжающаяся безнаказанность и недобросовестность, проявившиеся в серии незаконных действий тогдашнего начальника Регионального центра обслуживания в Энтеббе, Уганда, несмотря на многочисленные негативные заключения, судебные распоряжения и доклад о результатах расследования. Хотя в июне 2016 года Трибунал передал дело начальника Центра Генеральному секретарю на предмет обеспечения подотчетности, чуть более года спустя она была повышена в должности и стала заместителем директора Отдела поддержки Миссии в Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго. Эта

<sup>f</sup> Статья 10.8 гласит: «Трибунал по спорам может передавать соответствующие дела Генеральному секретарю или административным руководителям отдельно управляемых фондов и программ Организации Объединенных Наций на предмет принятия возможных мер для обеспечения подотчетности».

<sup>g</sup> UNDT/2017/004.

<sup>h</sup> UNDT/2016/094.

ситуация вызвала нелестные отклики относительно Организации в международных средствах массовой информации.

104. Принцип верховенства права заключается в том, что любое выявленное нарушение закона должно стать предметом расследования. Никто не имеет дискреционного права отказываться от соблюдения законов Организации Объединенных Наций и, таким образом, санкционировать незаконную практику. Считается, что Совет по внутреннему правосудию может быть подходящим органом для обеспечения надлежащего рассмотрения дел, переданных Генеральному секретарю или иным образом делегированных в соответствии со статьей 10.8 статута Трибунала.

### **Раскрытие информации**

105. Судьи обеспокоены тем, что лица, представляющие ответчика по делам, рассматриваемым Трибуналом, или дающие инструкции таким адвокатам, не раскрывают все имеющие отношение к делу документы заявителям и Трибуналу. В некоторых делах стало очевидным, что руководители также не раскрывают все соответствующие документы, когда проводится управленческая оценка того или иного решения. Это, возможно, приводило к продолжению в Трибунале судебного разбирательства по делам, которые можно было бы урегулировать раньше в случае полного раскрытия информации. Это неизбежно влечет издержки для всех сторон и для Трибунала, а также представляет собой нарушение морального обязательства перед Трибуналом и Организацией.

### **Виды судебной помощи**

106. Статья 10.5 статута Трибунала ограничивает возможности Трибунала в плане окончательных мер защиты, которые он может принять. Даже когда он приходит к заключению, что административное решение является незаконным, он может распорядиться лишь об отмене или реальном исполнении, одновременно установив сумму компенсации, которую ответчик может предпочесть выплатить в качестве альтернативы отмене или реальному исполнению.

107. За более чем восемь лет существования Трибунала не был восстановлен в должности ни один сотрудник, которому было неправомерно отказано в назначении или продвижении по службе или который был незаконно уволен. В Организации стало практикой выплачивать в каждом случае компенсацию вместо распоряжения об отмене или реальном исполнении.

108. В этой связи основной состав судей Трибунала считает вновь уместным обратить внимание Генеральной Ассамблеи на замечания коллегии из трех судей в деле *Нахлави против Генерального секретаря Организации Объединенных Наций*<sup>i</sup>.

109. В связи с этим делом Трибунал высказал свое мнение о том, что политика, лежащая в основе статута Трибунала и всей системы правосудия, ставится под угрозу отношением руководства, которое систематически отдает предпочтение выплате денег вместо отмены принятого решения согласно статье 10.5 (а). Он сослался на решение по делу *Валимаки-Эрк*<sup>j</sup> и призвал Генеральную Ассамблею подумать о том, не подрывается ли коренная цель указанной политики этой неписаной политикой, проводимой старшим руководством.

110. Достоинно упоминания то, что в своем предыдущем докладе Совет по внутреннему правосудию отметил в связи с вопросами, поднятыми в деле *Валимаки-*

<sup>i</sup> UNDT/2016/204.

<sup>j</sup> 2012-UNAT-276.

Эрк, что, как представляется, руководство придерживается жесткой политики «никакой отмены» и предпочитает выплачивать компенсацию и что такая позиция не обеспечивает правосудие в каждом случае.

111. Также следует упомянуть, что в Положениях о персонале Совета Европы<sup>k</sup> предусмотрено, что, когда Административный трибунал поддерживает апелляцию сотрудника и отменяет решение Совета, Совет обязан восстановить сотрудника, если только, используя мотивированное заключение, не удастся убедительно продемонстрировать, что восстановление невозможно. Только в такой ситуации Трибунал может установить сумму для выплаты в качестве компенсации.

112. Судьи также отмечают, что и администрация, и сотрудники Организации Объединенных Наций могут найти вопросы, в отношении которых было бы уместно, чтобы Трибунал по спорам или Апелляционный трибунал рассмотрел конкретные вопросы толкования того или иного закона до его применения.

### **Характер правовых систем, подлежащих применению**

113. Судьи выражают свою общую обеспокоенность относительно основы законов и их применения. Стало очевидным, что подходу на основе общего права отдается предпочтение по сравнению с подходом на основе гражданского права или комбинированной системой в том, что касается составления административных документов, и в отношении Трибунала и использования юриспруденции. Что касается административных документов, например, то отмечается, что в пункте 9.1 а) административной инструкции [ST/AI/2017/1](#) предусмотрено, что требуемым применимым стандартом доказывания являются «ясные и убедительные» доказательства. Этот стандарт доказывания используется только в исключительных случаях в некоторых юрисдикциях в Соединенных Штатах Америки, но ни в одной другой стране общего права. Применение юридической нормы, используемой в исключительных случаях лишь в некоторых частях одного государства-члена, представляется неуместным для Организации Объединенных Наций.

114. Подход на основе общего права, связанный с судебной практикой в Трибунале первой инстанции, в конечном итоге сделает Трибунал недоступным для сотрудников, участвующих в деле искового производства без адвоката. Если только сотрудник, участвующий в деле искового производства без адвоката, не является юристом, ему или ей становится слишком сложно действительно представлять свои интересы, не обладая всеобъемлющими знаниями судебной практики и ее применения. Судьи отмечают, что этот вопрос уже создает некоторые трудности для сторон, представляющих свои собственные интересы без адвоката, после всего лишь девяти лет формирования судебной практики. Со временем это может лишь стать еще более обременительным для сторон, представляющих свои интересы в деле без привлечения адвоката.

### **Разработка правовых норм и положений Организации Объединенных Наций**

115. Судьи хотели бы выразить свою обеспокоенность в отношении стандартов, регулирующих подготовку административных документов Организации Объединенных Наций. В Трибунал поступает много дел, в которых путаница обусловлена использованием вспомогательных глаголов: “will” («будут»), “shall” («обязаны»), “would” («были бы»), “should” («следует»), “can” («могут»), “could” («могли бы»), “may” («возможно могут»), “might” («возможно будут»),

<sup>k</sup> Статьи 60.6 и 60.7.

“must” («должны») и “ought” («нужно»). Почти постоянное употребление глагола “should” («следует») заставляет руководителей считать, что они наделены дискреционными полномочиями, тогда как в действительности они могут и не обладать ими. Ясность в административных документах имеет важное значение для всех, обеспечивая определенность в действиях. Ссылка в этих правилах и положениях на то, что употребление вспомогательного глагола “may” («может») указывает на использование дискреционных полномочий, а употребление глаголов “shall” («обязаны») и “must” («должны») указывает на обязательство, поможет внести надлежащие уточнения.

### **Необходимость достижения согласия до проведения/созыва коллегии в составе трех судей**

116. Судьи Трибунала по спорам отмечают, что, как предусмотрено в статье 10.9 статута, до того, как вопрос будет заслушан коллегией в составе трех судей, Председатель Апелляционного трибунала должен санкционировать это.

117. Более того, судьи Апелляционного трибунала выражают озабоченность по поводу того, что такая процедура может неоправданно усложнить процедуры и поставить Председателя Апелляционного трибунала в положение, когда может возникнуть необходимость самоотвода судьи в случае подачи апелляции по любому вопросу, являющемуся предметом такой просьбы, поскольку Председатель Трибунала по спорам проинформирует Председателя Апелляционного трибунала о деталях, касающихся сложности или важности соответствующего дела. Высказывается мнение о том, что рассмотрение дела Председателем Трибунала по спорам должно служить достаточным основанием для того, чтобы санкционировать созыв такой коллегии судей.

### **Инициативы, выдвинутые Трибуналом**

118. Трибунал в Женеве начал проводить на экспериментальной основе ежемесячное совещание в рамках диалога с адвокатами из Отдела юридической помощи персоналу и адвокатами ответчика с участием сотрудников секретариата для обсуждения системных вопросов и процедур. Настрой совещания такой, чтобы поощрять активное участие всех сторон с целью углубить понимание всеми участниками смешанного характера Трибунала, в котором работают судьи, представляющие различные правовые культуры. Копия перечня вопросов, рассматриваемых в ходе общей дискуссии, может быть представлена по запросу.

119. В мае 2017 года была завершена работа над сборником дел для внутреннего пользования в Трибунале. Это — детальный документ, охватывающий дела, рассмотренные Трибуналом по спорам и Апелляционным трибуналом. Следует надеяться, что сборник будет расширен и будет включать дела, рассмотренные в Апелляционном трибунале Международной организации труда, с учетом замечаний Группы по реорганизации системы, касающихся необходимости обеспечения определенной согласованности по всей системе Организации Объединенных Наций. Сборник подготовлен полностью в электронной форме и будет доступен для всех сотрудников.

120. Судьи начали подготовку руководства для судей и надеются завершить эту работу в ближайшее время.

## **Совещания**

### *Внутренние совещания*

121. Судьи продолжают проводить регулярные совещания в режиме видеоконференций. Несмотря на свое отсутствие, судьи на неполной ставке все равно принимают в них участие: судья Миран участвует по телефону из Соединенного Королевства, а судья Хантер участвует из камер в Нью-Йорке, где он живет на постоянной основе. Эти совещания оказались бесценными и позволяют судьям своевременно решать проблемы по мере их возникновения.

### *Совещание судей с членами Совета по внутреннему правосудию*

122. Судьи Трибунала встретились с членами Совета по внутреннему правосудию в мае 2017 года во время своего пленарного заседания, состоявшегося в Нью-Йорке. Были обсуждены вопросы, касающиеся Трибунала и внутренней системы отправления правосудия.

### *Совещания Трибунала с участием заинтересованных сторон и специалистов-практиков*

123. Совещания с участием заинтересованных сторон по-прежнему проводятся на регулярной основе в каждом месте расположения Трибунала. Приглашенные лица включают адвокатов, выступающих в Трибунале, представителей союзов персонала и представителей руководства. Эти совещания обеспечивают полезный обмен идеями в соответствующей обстановке, в которой лица, обращающиеся в Трибунал, и судьи Трибунала вольны высказывать свои замечания и комментарии. Полученные отзывы содействуют Трибуналу в его работе.

124. В Найроби судьи участвовали в симпозиуме, организованном Омбудсменом, и выступали по вопросам, касающимся взаимодействия формальной и неформальной систем в рамках внутренней системы отправления правосудия и усилий, прилагаемых Трибуналом для стимулирования посредничества в рассмотрении дел в качестве первого шага. Судьи также коснулись необходимости того, чтобы посредники укрепляли соглашения об оказании посреднических услуг для обеспечения защиты сотрудников, которые подвергаются преследованию после заключения таких соглашений.

125. В ходе пленарного заседания в мае 2017 года судьи Трибунала провели встречи с Председателем и заместителем Председателя Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, Председателем Пятого комитета, Генеральным секретарем и несколькими старшими должностными лицами Организации.

## **Надлежащее представительство интересов заявителей в трибуналах**

126. Истцы, не представленные адвокатами, оказывают негативное воздействие на объем работы Трибунала. Такие заявители часто не имеют представления о порядке судопроизводства и подают многочисленные ненужные документы и материалы, заваливают секретариаты излишними или неуместными запросами и просьбами и, как правило, препятствуют функционированию системы, что приводит к задержкам в ходе разбирательств.

127. Дилетантское и нередко наносящее ущерб представительство, обеспечиваемое лицами, не имеющими никакого юридического образования, имеет почти такое же значение, что и участие сторон в деле искового производства без адвокатов. Эти лица также не понимают судопроизводства и подают путанные и бесвязные исковые заявления, в которых не указываются основания для иска.

Налицо насущная необходимость доведения до профессионального уровня юридического представительства сторон.

128. Право быть представленным адвокатом, гарантируемое Всеобщей декларацией прав человека и закрепленное в принципе равноправия сторон, является одним из существенно важных элементов новой системы отправления правосудия, и роль Отдела юридической помощи персоналу должна и впредь заключаться не только в оказании содействия сотрудникам в подготовке претензий, но и в представлении интересов заявителей в трибуналах.

### **Применение норм верховенства права в Организации Объединенных Наций**

129. Очевидное коренное отсутствие знаний или интереса в том, что касается принципа верховенства права, приводит к тому, что определенные действия предпринимаются невзирая на решения относительно явной незаконности таких действий. Крайне важно, чтобы, когда Трибунал определяет фундаментальную незаконность, даже если дела сотрудников переданы Генеральному секретарю, эта незаконность должна рассматриваться как вопрос, касающийся принципа верховенства права, с по возможности отдельными дисциплинарными последствиями.

### **Преследование сотрудников, обращающихся в Трибунал**

130. Имеются явные примеры преследования сотрудников, возбуждающих дела в Трибунале или выступающих в качестве свидетелей против руководителей. Как результат, сотрудникам, которые, возможно, имеют обоснованные жалобы для оспаривания в суде или которые хотят дать свидетельские показания в их пользу, препятствуют подавать заявления или выступать в качестве свидетелей. Налицо необходимость рассматривать любое обращение сотрудника в Трибунал, будь то как заявителя или как свидетеля, как «охраняемую деятельность».

131. Бюро по вопросам этики отказывается предлагать защиту сотрудникам, выступавшим в качестве заявителей в Трибунале, даже когда Трибунал издает такие распоряжения и когда есть основания считать, что над ними нависла опасность преследования. Предлог, выдвигаемый Бюро по вопросам этики, сводится к тому, что соответствующее законодательство предписывает ему предлагать защиту только тем, кто сообщает о нарушениях<sup>1</sup>.

### **Доступ к правосудию**

132. Информационно-разъяснительная работа не проводится Управлением по вопросам отправления правосудия так, как нужно. Похоже, что со времени создания новой внутренней системы правосудия было проведено только одно информационно-разъяснительное мероприятие в миссиях в Южной Америке. Не поступает никаких дел из миссий в Южной Америке и очень мало дел — из Азии и Юго-Восточной Азии. Отсутствие информационно-разъяснительной работы может служить объяснением, почему из этого региона не поступает никаких дел. В Бангкоке было проведено только одно информационно-разъяснительное мероприятие. Сотрудница из секретариата в Женеве, которая провела его, сделала это, совершив поездку за свой собственный счет во время своего отпуска. К ней присоединился сотрудник из Отдела юридической помощи персоналу.

133. Важно, чтобы такие информационно-разъяснительные мероприятия проводились теми, кто работает в рамках внутренней системы правосудия, а не теми, кто просто управляет ею. Важно, чтобы права и возможности сотрудников

<sup>1</sup> См. *Nartey v. Secretary-General of the United Nations* (UNDT/2014/051).

расширялись посредством знаний, дабы они могли пользоваться доступом к правосудию не только для себя, но и в интересах Организации.

134. Порой ощущается отсутствие чистосердечия со стороны ответчика в плане предоставления всех соответствующих материалов Трибуналу и заявителям даже в делах, в которых Трибунал по своей собственной инициативе выносит распоряжение о предоставлении документов. В деле *Mayga*<sup>m</sup> Трибунал установил, что адвокат ответчика попыталась умышленно ввести Трибунал в заблуждение, представив свои аргументы по делу так, как будто доклада о результатах расследования, подготовленного Управлением по вопросам отправления правосудия, не существовало, а когда ей приказали представить его, она дала ложные сведения относительно выводов по итогам расследования, опустив, к тому же, приложения к указанному докладу.

#### **Задержки в наборе персонала**

135. Задержки в наборе персонала являются значительными и пагубно сказываются на работе Трибунала. Нельзя надлежащим образом восстановить нарушенный баланс в количестве дел, распределенных между местами расположения Трибунала, поскольку потребовалось больше девяти месяцев с дат увольнения для набора сотрудника по правовым вопросам на уровне С-3 и секретаря на уровне С-5 для секретариата в Нью-Йорке. Предоставление консультанта на временной должности С-3 — хотя это и оказало некоторое содействие в течение короткого срока — никак не решило проблему того, что сотрудник по правовым вопросам на уровне С-4 в течение всего этого времени выступал в качестве исполняющего обязанности руководителя и не мог выполнять функции сотрудника по правовым вопросам на уровне С-4. Его должность не была заполнена по необъяснимым причинам.

#### **Готовность судей**

136. Судьи Трибунала готовы участвовать в обсуждении вопросов с Генеральной Ассамблеей и администрацией Организации Объединенных Наций в целях урегулирования проблем, упомянутых в настоящем докладе. В ходе пленарного заседания в мае 2017 года судьи Трибунала встретились со старшими должностными лицами Секретариата, которые проявили желание рассмотреть некоторые из вопросов, поднятых в настоящем докладе. Судьи Трибунала полагают, что эти вопросы будут лучше поняты и, следует надеяться, решены в ближайшем будущем.

#### **Выражение признательности**

137. Судьи Трибунала по спорам хотели бы еще раз официально заявить о своей высокой оценке работы сотрудников секретариата Трибунала и их преданности делу.

---

<sup>m</sup> UNDT/2015/048.