



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 July 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 136 первоначального перечня*

Объединенная инспекционная группа

Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/10).

*A/67/50.



**Взаимоотношения между сотрудниками
и руководством в Организации
Объединенных Наций**

*Подготовил:
Жерар Биро*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2011 год**



Организация Объединенных Наций

**Взаимоотношения между сотрудниками
и руководством в Организации
Объединенных Наций**

Подготовил:

Жерар Биро

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2011 год**

*Резюме***Взаимоотношения между сотрудниками и руководством
Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2011/10**

Доклад о взаимоотношениях между сотрудниками и руководством (ВСР) в Организации Объединенных Наций был подготовлен на основе предложений, выдвинутых на этот счет заместителем Генерального секретаря (ЗГС) по вопросам управления, Сетью по вопросам людских ресурсов (ЛР) Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и рядом представителей персонала (ПП). Хорошее и эффективное взаимодействие между руководством организаций системы Организации Объединенных Наций и их сотрудниками имеет решающее значение для оказания высококачественных услуг. Цель доклада заключается в определении и содействии формированию условий, которые будут способствовать развитию ВСР на всех уровнях: в Секретариате Организации Объединенных Наций, в местах службы и в рамках самостоятельно управляемых органов, программ, трибуналов, операций по поддержанию мира и политических миссий на основе принципов и текстов, согласованных государствами-членами. Сфера охвата доклада ограничивается процессами и механизмами ВСР и не касается вопросов существа применительно к людским ресурсам (ЛР), которые затрагиваются исключительно в иллюстративных целях.

Ожидается, что выполнение содержащихся в докладе рекомендаций исполнительными главами, дополненное рассмотрением некоторых предложений избранными руководителями органов представителей персонала (ОПП) поможет улучшить работу различных созданных объединенных органов и повысить эффективность ВСР в общих интересах соответствующих органов, а также позволит выполнить четкое пожелание Генеральной Ассамблеи относительно получения предложений о пересмотре механизмов взаимоотношений между сотрудниками и руководством при рассмотрении вопросов управления людскими ресурсами (УЛР) (резолюция 63/250 Генеральной Ассамблеи).

Основные установленные факты и выводы

Исследование показало, что, хотя принципы ВСР в Организации Объединенных Наций с правовой и политической точек зрения установлены в различных документах, включая многочисленные резолюции Генеральной Ассамблеи, носящие обязательный характер для всех заинтересованных сторон или связывающие все эти стороны, на практике реализация этих принципов далеко не всегда является удовлетворительной в различных подразделениях и на всех уровнях взаимодействия между сотрудниками и руководством. Инспектору пришлось перестроить первоначальную структуру настоящего доклада и остановиться прежде всего на проблеме "кризиса" в ВСР, возникшего, когда ряд ОПП, представлявших тысячи сотрудников по всему миру, либо отказались от участия, либо пригрозили бойкотировать июньскую сессию 2011 года самого важного объединенного органа сотрудников и руководства (СР) в Организации Объединенных Наций – Координационного комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (ККПА).

В конечном итоге сессия ККПА XXXII (июнь 2011 года) все же состоялась после того, как Генеральный секретарь выразил твердую приверженность вводу в действие – к сентябрю 2011 года – нового круга ведения (КВ) этого Комитета (проект которого был подготовлен за три года до этого). Новый КВ впоследствии был опубликован 8 сентября 2011 года (ST/SGB/2011/6), и ККПА был заменен Комитетом по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА). Тем не менее, несмотря на некоторые важные позитивные шаги, сессия ККПА XXXII не урегулировала некоторые важные стоявшие вопросы, служившие значительным источником недоверия и разочарования для ПП, включая некоторые принципиальные решения, по которым с ПП – предположительно не проводилось надлежащих предварительных консультаций или переговоров. Такого рода практика явно противоречила бы положению 8.1 Положений о персонале, в котором указывается:

Генеральный секретарь устанавливает и поддерживает постоянные контакты и связь с персоналом, с тем чтобы обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов.

Оспариваемые решения касались "вопросов, относящихся к сфере полномочий Генерального секретаря", включая контрактные механизмы, мобильность, вопросы охраны и безопасности, сокращение полагающихся выплат и даже новую версию Правил о персонале. Эффективные ВСП требуют четкости в разделении полномочий со стороны руководства. Для этого от обеих сторон требуется также готовность участвовать в добросовестных обсуждениях и должным образом понимать затрагиваемые вопросы, при этом последнее требование тесно связано с необходимостью организации учебной подготовки по вопросам ВСП и ЛР.

В настоящем докладе Инспектор предлагает коренным образом реформировать Комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА) на основе нового КВ КПА и пойти дальше, преобразовав его из пятидневного мероприятия в пятимесячный процесс, как это уточняется в главе VIII. Проведение соответствующих преобразований может представлять собой сопряженный с трудностями отход от обычного мышления и традиционных процедур, но может быть необходим для сохранения и совершенствования ВСП. На этот счет в докладе высвечиваются некоторые важные моменты:

а) сфера охвата вопросов, по которым Генеральный секретарь и старшие руководители должны взаимодействовать с ПП, четко определяется и ограничивается положениями 8.1 а) и 8.2 Положений о персонале. Следовательно, обеспечение такого участия не будет равнозначно совместному управлению организацией;

б) Генеральный секретарь как главное административное должностное лицо Организации Объединенных Наций имеет право окончательного решения при принятии или отклонении любых предлагаемых соглашений по вопросам, в которых он имеет высшие полномочия. По другим вопросам, которые относятся к сфере полномочий государств-членов (включая общесистемные вопросы и вопросы с бюджетными последствиями), Комитет может стремиться к согласованию общей позиции, которую Генеральный секретарь в этом случае будет обязан защищать перед Генеральной Ассамблеей. Если, как предлагается, Генеральный секретарь будет следить за ходом переговоров в КПА, то в этом случае у него не будет дефицита времени для всестороннего рассмотрения любого предлагаемого соглашения во всех его аспектах, прежде чем согласиться с ним и подписать его;

с) заслуживающие доверия и продуманные соглашения, в которых учитываются все возможные аспекты того или иного вопроса, не могут и не должны разрабатываться и заключаться в одночасье; для этого может потребоваться разное время – от нескольких дней до нескольких месяцев. Для обеспечения того, чтобы ни для одной стороны не было ненужных потрясений или неожиданностей, должен соблюдаться принцип трех этапов, необходимых для добросовестного достижения соглашений, а именно: взаимный обмен информацией, взаимные консультации и, что важнее всего, переговоры;

d) соответствующие рамки для переговоров будут варьироваться в зависимости от характера и сферы охвата рассматриваемого вопроса: от неформальных обсуждений между руководителями среднего звена и сотрудниками их подразделений по вопросам, касающимся конкретного департамента или подразделения (в соответствии с принципом субсидиарности), до объединенных консультативных комитетов (ОКК) и объединенных переговорных комитетов (ОПК) по вопросам, касающимся конкретных мест службы, и до КПА по вопросам, затрагивающим весь Секретариат. В этом отношении в главах III и VI приводится аргумент относительно того, что если Организацию Объединенных Наций считать работодателем, представленным наделенным соответствующим мандатом руководством при обсуждении и официальном оформлении соглашений, то в этом случае можно делать вывод о том, что все особенности, характерные для проведения коллективных переговоров, в настоящее время налицо в рамках большинства формальных переговорных процессов в рамках ВСР в организации, в частности КПА и ОПК;

e) решения, принимаемые на вышеупомянутых форумах при должном представительстве как сотрудников, так и руководства, должны подкрепляться необходимыми мерами совместного контроля и осуществления в пределах сроков, установленных для принятия этих мер. С учетом имеющихся у руководства организации средств оно несет особую ответственность за решение этой задачи начиная с главного административного должностного лица Организации Объединенных Наций и исполнительных глав (ИГ) каждого органа Организации Объединенных Наций.

Рекомендации, руководящие принципы и предложения

В настоящем докладе Инспектор сделал шесть рекомендаций: одну в адрес Генеральной Ассамблеи, одну в адрес исключительно Генерального секретаря и четыре в адрес Генерального секретаря и исполнительных глав самостоятельно управляемых органов и программ. Инспектор предложил также на сугубо консультативной основе пять руководящих принципов на предмет рассмотрения и возможного применения органами представителей персонала (ОПП). В отличие от "рекомендаций" эти руководящие принципы не будут объектом каких-либо последующих проверок со стороны ОИГ в случае их принятия и применения.

Кроме того, представителям персонала и администрации предлагается в качестве членов КПА рассмотреть, обсудить и усовершенствовать – на первой сессии КПА – институциональные преобразования, предлагаемые в главе VIII для повышения эффективности этого Комитета и, следовательно, ВСР.

Рекомендация, предлагаемая для рассмотрения руководящим органом**Рекомендация 5**

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить ей на утверждение соответствующее положение о персонале, подтверждающее признание права сотрудников Организации Объединенных Наций на ведение коллективных переговоров в соответствии с принципами, изложенными в приложении к ее резолюции 128 (II). Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует применять к сотрудникам их соответствующих подразделений стандарты и принципы, вытекающие из соответствующих договорных инструментов МОТ, в частности из Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год).

Содержание

		<i>Стр.</i>
	Резюме	iii
	Сокращения	x
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. Введение	1–9	1
А. Цели и сфера охвата	1–4	1
В. Методология	5–9	2
II. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в хроническом кризисе	10–36	4
А. Состояние взаимоотношений между сотрудниками и руководством в прошлом и в настоящее время	10–18	4
В. Хронические недостатки в работе Координационного комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (ККПА)	19–28	7
В.1 Задержки с представлением документации	20–21	7
В.2 Неодинаково эффективное выполнение соглашений, достигнутых в рамках ККПА.....	22–27	8
В.3 В корне расходящиеся мнения относительно важных решений, предположительно принятых без участия сотрудников	28	10
С. Открытый кризис в 2011 году	29–30	13
D. Сессия ККПА XXXII, по всей видимости, урегулирует кризис	31–36	14
III. (Координационный) комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией Секретариата Организации Объединенных Наций (ККПА/КПА)	37–68	16
А. Круг ведения и полномочия	38–41	16
В. Состав и отношения с местными объединенными комитетами	42–44	18
С. Позитивные элементы работы ККПА	45–51	19
С.1 Передовая практика рабочих групп (РГ)	45	19
С.2 Инициативы по улучшению контроля за выполнением соглашений	46–48	19
С.3 Общие усилия по поиску согласованных решений	49–51	21
D. Проблемы, которые необходимо решить для улучшения функционирования Комитета	52–63	22
D.1 Пересмотр структуры членского состава	52	22

D.2	Устранение факторов неопределенности в делегированных полномочиях	53–56	23
D.3	Содействие повышению интереса государств-членов к событиям, происходящим в Комитете, и улучшению понимания ими этих событий	57–61	24
D.4	Содействие повышению уровня профессионализма в (К)КПА	62–63	26
E.	Консультации или переговоры?	64–68	27
IV.	Органы представителей персонала (ОПП) и ВСР на местном уровне	69–100	29
A.	Какие цели преследуют органы представителей персонала (ОПП)?	70	30
B.	Каким образом представлены и организованы сотрудники Организации Объединенных Наций?	71–87	30
B.1	Соответствующие интересы разных категорий персонала	73–75	30
B.2	Разнообразные организационные формулы	76–78	31
B.3	Внутренняя структура и процедуры ОПП	79–82	33
B.4	Демократическое участие в выборах ОПП в Совет	83–87	34
C.	Взгляды на роль представителей персонала в ВСР	88–90	37
C.1	Взаимоотношения между сотрудниками и представителями персонала	89–90	38
D.	Взгляды на роль руководства в ВСР	91–93	40
E.	Защита представителей персонала	94–95	40
F.	Связь внутри ПП и между ними	96–98	41
G.	Связь со стороны руководства	99–100	42
V.	Взаимоотношения между сотрудниками и руководством на местном уровне: практика и методы	101–117	43
A.	Качество ВСР на местном уровне	101–102	43
B.	Различные типы объединенных органов	103–106	44
C.	Отношения между руководством и объединенными органами	107–109	45
D.	Услуги и освобождение от служебных обязанностей для целей представительства персонала	110–114	46
E.	Подготовка сотрудников и руководства в вопросах ВСР	115–117	48
VI.	Основные принципы и тексты, касающиеся ВСР	118–131	49
A.	Независимость международных гражданских служащих	118–119	49
B.	Верховенство права	120–121	50
C.	Свобода ассоциаций и представительство персонала	122–123	51
D.	Права человека	124	52

E.	Конвенции и декларации МОТ: заключение коллективных договоров	125–131	52
VII.	Подотчетность для всех	132–152	55
A.	Ответственность и подотчетность всех заинтересованных сторон	132–135	55
B.	Ответственность и подотчетность представителей персонала	136–140	57
C.	Ответственность и подотчетность руководителей	141–143	60
D.	ВСР и делегирование полномочий (ДП)	144–147	621
E.	Ответственность и подотчетность государств-членов в рамках ВСР	148–152	62
E.1	Связь	148	62
E.2	Взгляды государств-членов на ВСР и их интерес к этому вопросу	149–150	63
E.3	Позиции государств-членов по мерам улучшения ВСР	151–152	64
VIII.	К новому комитету по взаимоотношениям между персоналом и администрацией	153–161	64
A.	Новый (К)КПА?	153–154	64
B.	Повышение уровня эффективности и независимости секретариата Комитета	155–158	65
C.	Уточнение того, к кому будет применен каждый документ и кто должен обсуждать его	159	66
D.	Предоставление времени и пространства для анализа и консультаций	160–161	67
IX.	Выводы	162–165	69

Приложения

I.	Положения и Правила, касающиеся взаимоотношений администрации и персонала (ST/SGB/2011/1)	72
II.	Таблица с оценками качества ВСР на основе докладов ККПА	75
III.	Вопросы взаимоотношений между сотрудниками и руководством на сессиях ККПА	77
IV.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	78

Сокращения и акронимы

АИ	Административные инструкции
АИГС	Административная инструкция Генерального секретаря
АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время – КСР)
АП	Ассоциация персонала
АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
АТООН	Административный трибунал Организации Объединенных Наций
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БГС	Бюллетень Генерального секретаря
БМТС ООН	База материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВСООНЛ	Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане
ВСР	взаимоотношения между сотрудниками и руководством
ВФП	Всемирная федерация профсоюзов
ГА ООН	Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций
ГАП	Глобальная ассоциация персонала (ЮНИСЕФ)
ГРГ	Глобальные руководящие группы
ГС	Генеральный секретарь
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДП	делегирование полномочий
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДПП	Департамент полевой поддержки
ДУ	Департамент по вопросам управления (ЦУ ООН)
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗГС	Заместитель Генерального секретаря
ИГ	Исполнительный глава
ИЦГС	Информационный циркуляр Генерального секретаря
КВ	круг ведения
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления (КСР)

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККСАП	Координационный комитет международных союзов и ассоциаций персонала системы Организации Объединенных Наций
ККПА	Координационный комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПА	Комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией
КР	Комиссия ревизоров
КСП	Координационный совет персонала
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее АКК)
ЛР	людские ресурсы
МОТ	Международная организация труда
МСП	Местный союз персонала (БАПОР)
МТБЮ	Международный трибунал по бывшей Югославии
МУТР	Международный уголовный трибунал по Руанде
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОКК	Объединенный консультативный комитет
ОО	общее обслуживание
ОООННП	Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия
ОП	Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций
ОПК	Объединенный переговорный комитет
ОПП	Орган представителей персонала
ОЮПП	Отдел юридической помощи персоналу
ПГС	Помощник Генерального секретаря
ПЗГС	Первый заместитель Генерального секретаря
ПОПК	Полевой объединенный переговорный комитет
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
ПП	представитель персонала
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РГ	Рабочая группа
РГО	Руководящие группы отделов
СГ ООН	Страновые группы Организации Объединенных Наций
СГУ	Страновая группа управления
СООННР	Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением

СП	Совет персонала
СП	Союз персонала
СП ООН	Союз персонала Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк)
СПП	Союз полевого персонала
СПП ООН	Союз полевого персонала Организации Объединенных Наций
СПС	Сотрудники Полевой службы
ТСОНН	Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
УЛР	управление людскими ресурсами
УЛР	Управление людских ресурсов (ЦУООН)
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
УПВ	Управление по правовым вопросам (ЦУООН)
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАМГС	Федерация ассоциаций международных гражданских служащих
ФУНСА	Федерация ассоциаций персонала Организации Объединенных Наций
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЦУ	Центральные учреждения
ЦУООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций (Нью-Йорк)
ЭКА ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
ЭКЛАК ООН	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭСКАТО ООН	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЭСКЗА ООН	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Западной Азии
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНИСЕРВ	Федерация международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене

ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

A. Цели и сфера охвата

1. В рамках своей программы работы на 2009 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) в ноябре указанного года провела обзор взаимоотношений между сотрудниками и руководством (ВСР) в Организации Объединенных Наций. Этот обзор, о проведении которого было первоначально объявлено в документе A/63/34 (пункты 141–145), преследовал цель оценить ВСР в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и был включен в программу ОИГ на основе предложений, выдвинутых заместителем Генерального секретаря (ЗГС) по вопросам управления, Сетью по вопросам людских ресурсов (ЛР) Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и рядом представителей персонала (ПП). Ввиду неожиданного разнообразия и фрагментации ВСР в рамках Организации Объединенных Наций обзор был разделен на два доклада: в настоящем докладе внимание заостряется на Группе Организации Объединенных Наций¹, а готовящийся доклад (включен в программу работы ОИГ на 2011 год) будет охватывать специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и будет посвящен тому, каким образом представители персонала и администрации связаны и взаимодействуют друг с другом на уровне системы Организации Объединенных Наций.

2. Отправной точкой является посылка о том, что хорошее и эффективное взаимодействие между руководством организаций системы Организации Объединенных Наций и их сотрудниками, которые считаются их наиболее ценным активом, имеют решающее значение для оказания высококачественных услуг. С этой точки зрения почти 100 часов бесед (проводившихся симметрично с ПП и представителями администрации (ПА)) убедили Инспектора в том, что качество ВСР далеко от удовлетворительного (за исключением некоторых случаев отличных ВСР, например в ЮНИСЕФ), и этот тезис подтвердили другие Инспекторы ОИГ, работающие по другим вопросам в контакте с ПП и ПА.

3. Цель обоих проектов заключается в определении и содействии формированию условий, которые будут способствовать развитию ВСР на всех

¹ В "Группу ООН" включены все подразделения, у которых руководство и персонал в настоящее время представлены в качестве членов или ассоциированных членов в (Координационном) Комитете по взаимоотношениям между персоналом и администрацией ((К)КПА). В нее входят Центральные учреждения Секретариата ООН, три отделения ООН за пределами Центральные учреждений в Женеве (ЮНОГ, Женевское отделение УКГВ, УВКПЧ, ЮНКТАД, ЕЭК ООН, УВКБ), Найроби (ЮНОН, включая ЮНЕП и Хабитат ООН) и Вене (ЮНОДК, ЮНОВ), четыре региональные экономические комиссии (ЭКА ООН–Аддис-Абеба, ЭСКАТО ООН–Бангкок, ЭСКЗА ООН–Бейрут, ЭКЛАК ООН–Сантьяго), Департамент полевой поддержки (ДПП), ДОПМ и ДПВ (которые представляют более 40 операций по поддержанию мира и специальных политических миссий), фонды и программы Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР), Университет Организации Объединенных Наций (УООН) и два уголовных трибунала Организации Объединенных Наций (МУТР – Аруша и Кигали, МТБЮ – Гаага). БАПОР в данном Комитете не представлено.

уровнях (на местном уровне, уровне Секретариата, Группы и системы Организации Объединенных Наций) на основе принципов и документов, согласованных государствами-членами. Ожидается, что рекомендации ОИГ традиционным адресатам (руководящим органам или исполнительным главам), дополненные указаниями избранному руководству органов представителей персонала (ОПП), улучшат работу различных созданных объединенных органов и устранять препятствия на пути повышения эффективности ВСР в общих интересах соответствующих подразделений. При рассмотрении данной темы **внимание в настоящем докладе сосредоточивается на процессах и механизмах ВСР, а не на вопросах существа применительно к людским ресурсам (ЛР), которые упоминаются исключительно в иллюстративных целях.**

4. Хотя государства-члены и сотрудники в целом могут и не быть вовлечены в вопросы ВСР так же непосредственно, как представители персонала (ПП) или руководство служб ЛР, **в качестве заинтересованных сторон они выразили общее пожелание обеспечить более высокую прозрачность и более эффективное распространение информации по этой теме с учетом общего понимания факта наличия многочисленных механизмов ВСР и невятно определенных границ подотчетности.** Чтобы не ставить себя в деликатное положение в случае одновременного выполнения функций судьи и заинтересованной стороны, Секретариат Организации Объединенных Наций предложил заняться этим вопросом ОИГ, которая обладает оптимальными возможностями для его рассмотрения в качестве "единственного независимого внешнего надзорного органа системы Организации Объединенных Наций". Ожидается, что анализ и рекомендации, содержащиеся в этих двух томах, позволят выполнить четкое пожелание Генеральной Ассамблеи получить предложения по пересмотру механизмов взаимоотношений между сотрудниками и руководством при решении вопросов управления людскими ресурсами (УЛР) (резолюция 63/250 Генеральной Ассамблеи).

В. Методология

5. С учетом того, что настоящий доклад касается ситуаций, в которых субъекты, представляющие такие стороны, как сотрудники и руководство, защищают собственные интересы, в нем высвечиваются как точки соприкосновения, так и разногласия, а также признается воздействие личностного фактора на ВСР. Он основывается главным образом на точках зрения каждой стороны, и в нем предпринимается попытка как можно более нейтрально и объективно уловить характер их взаимоотношений. Таким образом здесь был использован симметричный подход, и на основе принципа полной беспристрастности и при гарантиях конфиденциальности с помощью параллельного анкетирования и проведения параллельных бесед выявлялись мнения как представителей персонала (ПП), так и представителей администрации (ПА) во всех рассматриваемых местах службы.

6. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора, 66 бесед, в том числе 18 с помощью видеоконференций, а также их углубленного анализа. ПА и ОПП Группы Организации Объединенных Наций были разосланы 33 подробных вопросника; при этом доля респондентов со стороны администрации составила 100%, а со стороны ОПП – 77%. Инспектор провел беседы с ПП и ПА, с бывшим Председателем и заместителем Председателя Координационного комитета по взаимоотношениям между персо-

налом и администрацией (ККПА) в Вене, а также обменялся мнениями с нынешним Председателем ККПА. Были также проведены беседы с представителями 16 государств-членов в Нью-Йорке и с некоторыми специалистами по трудовым отношениям в их индивидуальном или институциональном качестве.

7. В рамках обзора в дополнение к контактам в Женеве Инспектор посетил Нью-Йорк (Секретариат Организации Объединенных Наций², ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, КМГС, представители 16 государств-членов), Бейрут (ЭСКЗА) и Накуру (ВСООНЛ), Вену (ЮНОДК/ЮНОВ), Гаагу (МТБЮ) и Брюссель (Европейская комиссия). Были получены положительные ответы на все запросы о проведении видеоконференций (ВК). В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций с инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

8. Инспектору пришлось навести справки и подумать, не исключая ни одну заинтересованную сторону, над основными аспектами, которые с каждой стороны могут влиять на качество ВСП, с учетом всех выявленных мнений. Хорошо известно, что Инспекторы ОИГ, согласно статуту³, выполняют сугубо консультативные функции и не обладают ни полномочиями принимать решения, ни правом "вмешиваться в работу инспектируемых ими служб", но они "могут предлагать реформы или выносить рекомендации". В настоящем докладе Генеральной Ассамблеи рекомендуется обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить ей на утверждение положение о персонале, прямо признающее право на проведение коллективных переговоров в Организации Объединенных Наций. Что же касается ОПП, то в интересах уважения их свободы ассоциаций Инспектор предлагает лишь "руководящие принципы" или даже общие идеи, которые излагаются в самом тексте и которые каждый ОПП может обсудить и принять решение относительно их использования или неиспользования. Ни один "руководящий принцип" не будет введен в систему последующих проверок ОИГ. Очевидно, что в силу свободы ассоциаций сотрудники каждой организации традиционно были вправе формировать и создавать свои представительные органы, а также вправе критиковать, реформировать и демократическим путем совершенствовать их и что только они в состоянии делать это. Ни какой-либо руководитель, ни третья сторона, будь то государство-член или Генеральная Ассамблея, не могут принимать за них решения в этой области. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении IV приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад ИГ Организации или соответствующих органов для принятия мер или для информации.

9. Инспектор хотел бы выразить свою глубокую признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно представителям государств-членов, руководителям и сотрудникам, которые приняли участие в беседах, прислали свои замечания и с готовностью поделились своими знаниями и опытом в обстановке доверия.

² Включая Управление по правовым вопросам (УПВ), Департамент полевой поддержки (ДПП) и Департамент по вопросам управления (ДУ), но прежде всего Управление людских ресурсов (УЛР).

³ Статья 5.5 статута ОИГ (резолюция 31/192, приложение), можно загрузить по адресу www.unjii.org.

II. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в хроническом кризисе

A. Состояние взаимоотношений между сотрудниками и руководством в прошлом и в настоящее время

10. Самый первый текст о ВСР (1920 год), а именно статья 9 (1) главы IV Положений о персонале МОТ⁴, был довольно позитивным: Комитет персонала и Объединенный комитет были наделены полномочиями *"содействовать налаживанию взаимоотношений между Директором и персоналом в целом и ставить эти взаимоотношения на более регулярную основу"*. Такой же дух был продемонстрирован целями, перечисленными в проекте устава Комитета персонала (КП) Организации Объединенных Наций⁵. В своем докладе 1949 года⁶ этот Комитет определил свою роль как *"формулу, которая будет действовать: Комитет персонала, который будет отражать точки зрения и мнения своих членов, Комитет, который не будет ни равняться на Администрацию, ни находиться к ней в оппозиции априори, Комитет, который не стремится спровоцировать кризис, но и не старается за счет обтекаемых слов приглушить законное недовольство, Комитет, который сотрудничает с теми членами Ассоциации, чья роль заключается в предоставлении административных указаний своим коллегам"*. Подобная формула сохраняет свою актуальность.

11. После позитивного и интенсивного начала, для которого было характерно взаимное доверие в 1940-х годах⁷, ВСР в Организации Объединенных Наций на протяжении последних 30 лет переживали свои взлеты и падения (как показано в приложении II). Кризис в ВСР – явление не новое. В дополнение к ряду резолюций Генеральной Ассамблеи, свидетельствующих о том, что государства-члены разделяют ряд серьезных озабоченностей сотрудников⁸, на "ухудшение" и "кризис" в ВСР в прошлом указывалось в различных докладах ОИГ. Это было обусловлено разнообразными причинами, связанными главным образом с новой политикой в области ЛР, причем в меньшей мере с ее содержанием, чем с той стремительностью, с которой она была введена в действие. Это именно та область, в которой государства-члены, а не только Генеральный секретарь несут определенную ответственность.

12. В 1980-х годах разразился многоплановый кризис доверия, который стал следствием поездок ПГС по вопросам ЛР в большинство мест службы Секретариата в 1985 году и выпуска им острого доклада⁹, который был плохо встречен сотрудниками на следующем заседании ККПА. В 1991 году сотрудники ЦУ организовали многочасовые демонстрации перед зданием Секретариата в Нью-

⁴ См. Djokitch Alexandre, *The Staff Union of International Labour Office – Its origins and the commencement of its activity*, Geneva: ILO, 1973.

⁵ См. Permanent Staff Council (PSC) Circular no. 15, 13 January 1947, p.2.

⁶ См. Annual Report of the Staff Committee, 27 April 1949, SCC/54, p.7.

⁷ См. *Report of the Permanent Staff Committee to the Staff of the United Nations Secretariat*, PSC/13, 13 December 1946.

⁸ См., например, резолюцию 47/226, в которой была вновь подтверждена необходимость того, чтобы Генеральный секретарь максимально использовал механизмы консультаций между персоналом и администрацией, предусмотренные в правиле 108.2 Правил о персонале.

⁹ SMCC/X/6, 12 April 1985: Status of Staff Management Relations, Report of a mission to duty stations and offices away from Headquarters, Pascal Negre.

Йорке. В 1997 году Инспекторы ОИГ проанализировали период 1995–1997 годов в неопубликованном документе в качестве кризисного периода во взаимоотношениях между руководством и сотрудниками, заявив, что обе стороны должны внести вклад в разрешение этого кризиса. С 2003 года по май 2011 года в ЦУООН наблюдался еще один кризис в отношениях между Департаментом по вопросам управления (ДУ) и Союзом персонала Организации Объединенных Наций (СП ООН) (в Центральных учреждениях), который на протяжении восьми лет отказывался принимать участие в работе ККПА, предприняв шаг, которому последовали Координационный совет персонала (КСП) ЮНОГ и Союз полевого персонала (СПП ООН) вплоть до 2006 года. В обоих местах службы, а также в ЭСКЗА (когда ее посещал Инспектор в 2010 году) сильный антагонизм в отношениях между ПП и ПА усугублялся межличностными конфликтами и культурными различиями. Еще одним впечатляющим показателем непростой рабочей обстановки является значительное число сотрудников в Женеве, добровольно принимающих участие в курсе снятия стресса (на французском языке), предлагаемом Секцией медицинского обслуживания ЮНОГ. Из примерно 8 000 сотрудников, имеющих право принять участие в этом курсе, на него записались около 1 500 человек.

13. Некоторые из трудностей, на которые при этом делались ссылки, касались общей политики или глобальных ситуаций, включая финансовый кризис в сочетании с сокращениями структур и перераспределением персонала. Другие, как правило, касались таких мер политики в области ЛР, как мобильность, согласование надбавок и пособий, недостатки, допускавшиеся администрацией при применении политики Организации в области набора, расстановки кадров и продвижения по службе, а также внедрение плохо продуманных и требующих больших затрат времени управленческих инструментов без достаточного предварительного тестирования (например, первая система служебной аттестации и такие системы набора персонала, как "Гэлэкси" и "Инспира") и без задействования процедур внутреннего контроля. Большинство из этих мер политики оправдывались в качестве части проводимой "реформы Организации".

14. Недовольство существом принимавшихся мер усугублялось хроническим дефицитом контактов, предварительных консультаций, а порой и добросовестности на переговорах между персоналом и администрацией. Хотя принципы и механизмы взаимного обмена информацией, консультаций и переговоров были предусмотрены в рамках объединенных органов, их неэффективное применение порождает атмосферу конфронтации.

15. За одним исключением¹⁰, серьезных обследований сотрудников для установления состояния ВСП практически не проводилось. В соответствии с достойной высокой оценки совместной инициативой Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента полевой поддержки (ДПП) в период 2008–2010 годов было проведено исследование с охватом Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и восьми миротворческих миссий, в рамках которого было проведено обследование 3 000 респондентов по проблематике "Поощрение позитивной рабочей обстановки". В записке, подпи-

¹⁰ Школа менеджмента Кранфилдского университета опубликовала в 1999 году полезный доклад, озаглавленный "Human Resources Management: Policies and practices in the United Nations Family of Organizations and Related agencies. A comparative analysis with European Government Institutions." ("Управление людскими ресурсами: политика и практика в организациях семьи Организации Объединенных Наций и смежных учреждениях. Сравнительный анализ с европейскими правительственными учреждениями").

санной обоими соответствующими ЗГС, был сделан вывод о том, что большинство сотрудников не удовлетворяют (в порядке убывания): "1) справедливые процессы продвижения по службе, 2) доступность связанных с работой возможностей подготовки, которые могут привести к продвижению по службе/мобильности, 3) справедливые процессы найма, 4) доступность мер планирования/консультаций по вопросам развития карьеры, 5) справедливые процессы служебной аттестации, 6) подотчетность руководителей для борьбы со злоупотреблениями полномочиями".

16. В ходе этого обследования было установлено также, что "Удовлетворенность работой сотрудников как в ЦУ, так и в миссиях зависит от отношения к опыту сотрудников со стороны руководителей и от качества их взаимоотношений с коллегами". В нем было подчеркнуто далее, что "сотрудниками, которые, как правило, бывают более счастливы на своих должностях, являются сотрудники, которые: ощущают себя признанными со стороны старшего руководства; считают старшее руководство доступным; ощущают, что руководители относятся к сотрудникам с уважением и демонстрируют заботу об их карьерных чаяниях; поддерживают отношения взаимной поддержки с коллегами и чувствуют уважение к культурному разнообразию". Анализ, приводимый Инспектором в нижеследующих главах, подтверждает, что такая нерадостная картина, представленная руководством Организации Объединенных Наций, позволяет установить как симптомы кризиса в ВСР, так и основные элементы, необходимые для их "лечения".

17. Мнения, собранные Инспектором относительно ВСР в 2010 и 2011 годах, в целом были более оптимистичными со стороны руководства Организации, чем со стороны сотрудников, которые придавали более важное значение качеству ВСР прежде всего применительно к уровню их вовлеченности в определение политики в области ЛР. В некоторых органах ВСР могут быть охарактеризованы как отличные (ЮНИСЕФ¹¹), теплые (ЭКЛАК ООН, ВСООНЛ) или партнерские (МТБЮ¹²), но эти положительные примеры являются скорее исключением, чем правилом. Хотя в некоторых местах службы, таких как Вена или Накура (Ливан), ВСР на местном уровне можно охарактеризовать как хорошие, их несколько портят разочарования, вызванные, в частности, рядом мер политики в области ЛР в рамках всего Секретариата, которые были приняты в 2011 году и которые воспринимаются как навязанные в одностороннем порядке. В других местах службы, например в Аддис-Абебе, Аруше, Кигали, Бангкоке и Найроби, по своему качеству ВСР на местном уровне можно в лучшем случае охарактеризовать как не положительные и не отрицательные, а как "посредственные"¹³, тогда как в УВКБ они представляются "напряженными".

18. На протяжении целого ряда лет хронический кризис, отмечавшийся в крупнейших местах службы (ЦУООН и ЮНОГ), отнюдь не способствовал активному участию рядовых сотрудников в деятельности соответствующих ОПП. Как указывалось в ходе встреч с участием представителей администрации ООН и некоторых Инспекторов ОИГ в 1990-х годах, лишь 15% сотрудников в ЦУООН участвовали в выборах в Совет персонала и лишь 45% сотрудников

¹¹ В ЮНИСЕФ ОПП имеет право голоса в руководящей структуре благодаря участию ex-officio в Глобальной руководящей группе (ГРГ), которая заседает три раза в год с участием на уровне как минимум Д-2; ПП участвуют также в руководящих группах отделов (РГО).

¹² ПП и ПА конструктивно взаимодействовали друг с другом в решении проблем сокращения штатов.

¹³ Ограниченный бюджет, выделенный для подготовки настоящего доклада, не позволил Инспектору посетить более одной полевой миссии.

уплачивали взносы в Союз персонала. Весьма примечательно, что еще на своей пятидесятой сессии Генеральная Ассамблея предусмотрела *"повышение эффективности консультаций между сотрудниками и руководством по административным инструкциям"* в качестве одной из целей бюджета по программам на 1996–1997 годы по разделу "Администрация и управление". В настоящее время раскол среди представителей персонала приводит к повторению вышеупомянутых ситуаций, примером чему является то обстоятельство, что ни СП ООН, ни КСП ЮНОГ не смогли обеспечить кворум на официальных заседаниях, на которых Инспектор присутствовал в 2010 и 2011 годах. Как представляется, это свидетельствует о том, что этим ОПП еще предстоит проделать большую работу, чтобы обеспечить стимулы для участия представляемых ими сотрудников в их работе¹⁴.

В. Хронические недостатки в работе Координационного комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (ККПА)

19. ККПА, являющийся единственным механизмом, регулирующим взаимоотношения между персоналом и администрацией в масштабах всего Секретариата, сталкивается со своими довольно серьезными проблемами, поскольку он хронически страдал, как это явствует из его докладов на протяжении трех последних десятилетий (см. главу III), двумя недостатками, включая задержки с представлением документации обеими сторонами и неудовлетворительное выполнение собственных решений, в том числе на уровне контроля и последующих действий. В 2011 году эти два фактора стали еще более очевидными.

В.1 Задержки с представлением документации

20. С самых первых сессий ККПА представители обеих сторон регулярно сталкивались (как и делегаты в межправительственных органах) с проблемами задержек в получении документации от другой стороны¹⁵, что противоречит положениям пункта 8.1 КВ ККПА, где четко указывается, что *"предварительная повестка дня и все другие рабочие документы распространяются среди всех членов, заместителей и ассоциированных членов как минимум за три недели до начала сессии"*. Сам срок в три недели в два раза меньше того срока (шесть недель), который был определен в 1997 году. Риск того, что участники могут поставить под сомнение беспристрастность секретариата Комитета ввиду того, что он в настоящее время находится под контролем одной из сторон, является одной из причин, по которой его рекомендуется сделать в оперативном плане независимым от ДУ и подчинить исключительно Председателю (см. главу VIII, раздел В).

¹⁴ Показатели участия: заседание Совета СП ООН 43-го созыва 11 ноября 2010 года: 9 участников; ежегодная очередная Генеральная Ассамблея КСП ЮНОГ (вторичный созыв) 4 февраля 2011 года: 50 участников; внеочередная Генеральная Ассамблея КСП ЮНОГ после ККПА 12 июля: менее 50 участников; следует отметить, что ни СП ООН, ни КСП ЮНОГ даже не приблизились к обеспечению кворума на вышеупомянутых заседаниях. Таблица с данными об участии сотрудников в выборах приводится в разделе В.4 главы IV. В 2009 году своих представителей в Совет персонала СП ООН 43-го созыва выбрали лишь 19 из 37 избирательных ячеек, а 18 мест оставались вакантными.

¹⁵ Например, в докладе КПП VI (1983 год) (пункт 7) отмечается, что позднее представление важной документации не позволило ПП обсудить ее со своими коллегами в их собственных местах службы.

21. В ходе подготовки к сессии ККПА XXXII повестка дня и документы не были распространены среди участников достаточно заблаговременно. ПП получили эти документы только 8 июня 2011 года, т.е. всего лишь за две недели до их поездки в Белград для участия в этом совещании. Поэтому по вопросам, вынесенным на обсуждение, с рядовыми сотрудниками не удалось провести никаких предварительных консультаций. Если некоторые ПП восприняли это как процесс принятия решений, навязанный им в одностороннем порядке администрацией, то Департамент по вопросам управления (ДУ) утверждал, что *"задержка с распространением была обусловлена... не действиями администрации, а тем, что представители персонала не могли договориться о своем участии. Как только они договорились о своем участии и о представлении своей части повестки дня, документация была распространена"*. Этого объяснения было бы достаточно, если бы подобная ситуация была исключением. Но документы для важнейшей неофициальной сессии по контрактным механизмам (включая ее предварительную повестку дня), проходившей в Вене 26–29 января 2010 года, были направлены только 22 января 2010 года с оговоркой о том, что документация УЛР *"все еще готовится"*.

В.2 Неодинаково эффективное выполнение соглашений, достигнутых в рамках ККПА

22. Авторитет и эффективность ККПА наиболее серьезно подрываются тем, что с его первых сессий многие соглашения, достигнутые в рамках этого форума, неодинаково эффективно соблюдались и осуществлялись во всех местах службы, будь то полностью или частично. Эта проблема приобрела настолько систематический характер, что вопрос о выполнении соглашений стал регулярным пунктом повестки дня сессий ККПА. Тем не менее выполнение соглашений оставалось неудовлетворительным и неравномерным до такой степени, что на протяжении нескольких сессий подряд принимался ряд инициатив по исправлению недостатков (см. главу III, раздел С.2), но опять с ограниченным успехом. Следует напомнить, что в пределах делегированных полномочий каждый руководитель несет ответственность за выполнение соглашений, достигнутых в рамках ККПА.

23. Источником трудностей в ВСП в последнее время стал переход за последние 15 лет от системы гарантированных постоянных контактов к системе непрерывных и срочных назначений, которые являются предметом продолжающихся споров в Организации Объединенных Наций. Среди сотрудников растет недовольство, поскольку их все более лишают традиционных перспектив карьерного роста и среди них в целом отмечается чувство неопределенности в отношении гарантии занятости и возмущения по поводу утраты приобретенных прав.

24. Как отмечается ниже, некоторые важные решения, затрагивающие благополучие сотрудников, принимались либо непосредственно Генеральным секретарем, либо опосредованно – в рамках недостаточно подготовленного диалога с Генеральной Ассамблеей без каких-либо предварительных консультаций или информирования ПП. Особенно тревожит то, что некоторые из этих решений были приняты сразу же после сессии ККПА XXXII, в ходе которой ПЗГС заявила, что Генеральный секретарь сделал проведение консультаций с персоналом одной из своих приоритетных задач¹⁶.

¹⁶ SMCC XXXII, para. 21.

25. С учетом доклада Генерального секретаря (A/65/305/Add.1) Инспектор выражает согласие с администрацией в вопросе о том, что Генеральный секретарь добросовестно представил государствам-членам соглашение, достигнутое на Бейрутской сессии ККПА XXXI. Остается убедиться в том, насколько настойчиво эти договоренности отстаивались перед государствами-членами. Отсутствие каких-либо механизмов, позволяющих ПП быть свидетелями этих обсуждений, высвечивает проблему нехватки каких-либо реальных и прямых каналов связи между рядовыми сотрудниками и государствами-членами. В качестве третьей стороны Инспектор может лишь задним числом отметить **колоссальные расхождения между представлениями персонала и представлениями администрации о дискуссиях между ПА и государствами-членами** после принятия и обнародования решений. По мнению ПП, в ходе обсуждения с государствами-членами администрация *"отказалась от согласованной позиции"*. По утверждению ДУ, *"он отстаивал эту позицию перед государствами-членами, которые не согласились с ней и выдвинули свое собственное предложение"*. Никто не спорит с тем, что в окончательный текст были включены положения, которые были прямо отвергнуты ПП в Вене, поскольку в соответствии с ними местные сотрудники в миссиях по поддержанию мира, не относящихся к категории "семейных", и все сотрудники трибуналов были лишены права на получение непрерывных контрактов.

26. В последние годы существенные аспекты важных решений, принятых Генеральной Ассамблеей по контрактным механизмам, как представляется, отличаются от того, что ранее подробно обсуждалось и, в частности, было согласовано между ПП и ПА на совещании ККПА в Бейруте в июне 2010 года¹⁷. Последствия резолюции 63/250 Ассамблеи от 24 декабря 2008 года, где были предусмотрены три типа назначений (временные, срочные и непрерывные), и резолюции 65/247, вне всякого сомнения, отрицательно сказались на хрупком доверии между сотрудниками и руководством, несмотря на все приведенные администрацией объяснения на этот счет.

27. Это расценивается как неспособность руководства эффективно и последовательно играть свою основополагающую посредническую роль в отношениях между государствами-членами и ПП. В целом, рядовые сотрудники считают, что как администрация, так и ПП недостаточно активно вовлекали их в столь важный процесс. Даже в тех случаях, когда, как в 2010 году, в рамках ККПА согласуется общая позиция, ПП не имеют возможности отслеживать, реагировать и влиять на то, что за этим следует, в частности на процессы обсуждения и принятия решений Генеральной Ассамблеи по предложениям руководства в ходе неофициальных заседаний Пятого комитета или "неформальных неофициальных заседаний", доступ на которые является еще более ограниченным. Аналогичным образом, администрация неизбежно оказывается в таком положении, когда ей приходится задним числом иметь дело с реакцией сотрудников на реформы в области ЛР, в которых она не имеет ни высших полномочий, ни право на последнее слово, или с позицией государств-членов, которые проявляют все более активную позицию и все большую избирательность в вопросах бюджетных ограничений.

¹⁷ Позитивные результаты, достигнутые на совещании в Бейруте, в корне отличаются от предыдущих усилий, предпринятых в Вене (в рамках неофициального специального совещания ККПА в январе 2010 года), где какой-либо договоренности достичь не удалось.

В.3 В корне расходящиеся мнения относительно важных решений, предположительно принятых без участия сотрудников

28. На ВСР особенно негативно сказалась серия инициатив руководства (на разных уровнях), выдвинутых как до, так и после совещания ККПА XXXII (июнь 2011 года). ПП расценили такие шаги как односторонние инициативы, противоречащие духу и букве Положений о персонале 8.1 и 8.2 и Правила о персонале 8.1 h (см. приложение I). В приводимой ниже таблице приводятся лишь последние примеры серьезных расхождений между позициями ПП и позициями ПА (которые основаны главным образом на комментариях, полученных от ДУ) в отношении некоторых из этих вопросов, по которым у Инспектора отсутствует как необходимая информация, так и легитимность, чтобы занять определенную позицию.

Таблица 1

Примеры решений, которые, по мнению ПП, были приняты без консультаций

<i>Тема</i>	<i>Позиция представителей персонала</i>	<i>Позиция Департамента ООН по вопросам управления¹⁸</i>
Реформа системы контрактов (2009–2011 годы)	Генеральный секретарь перед лицом государств-членов отказался от договоренностей ККПА, согласованных на протяжении нескольких лет по системе контрактов. Новая реформа в области ЛР была развернута без согласия ОПП и предусматривала изменения, которые были полностью отвергнуты ПП в январе 2010 года в Вене.	"Именно так функционирует межправительственный процесс. Государства-члены имеют прерогативу на принятие решений и действительно дали ясно понять, что они не нуждаются в согласии ОПП на инициативы в области ЛР".
Мобильность	Письмо заместителя Председателя ККПА на имя ГС от 14 сентября 2011 года: "Как Вам известно, сотрудники и руководство на протяжении последнего года взаимодействовали друг с другом в деле разработки политики мобильности. Были изучены две модели: первая призвана расширить стимулы для перемещения, а вторая подразумевает введение системы регулируемой мобильности. На июньском совещании ККПА персонал и администрация согласились изучить обе модели в рамках фокус-групп и дальнейшего анализа в целях подготовки рекомендаций на предмет одобрения следующим летом. Тем не менее спустя два месяца эта договоренность была нарушена, и рабочей группе было сказано, что Вы согласи-	

¹⁸ Если не указывается иного источника, то источником являются комментарии по проекту настоящего доклада, полученные 20 сентября 2011 года ОИГ от Департамента по вопросам управления в ЦУООН.

Тема	Позиция представителей персонала	Позиция Департамента ООН по вопросам управления ¹⁸
Мобильность 2	тесь только на модель регулируемой мобильности". Электронное письмо заместителя Председателя ККПА на имя ПГС по вопросам ЛР от 29 ноября 2011 года: "Рабочая группа была создана на основе мандата ККПА и этот мандат не может быть изменен ни одной стороной. Этот мандат включает в себя просьбу дополнительно изучить оба варианта в целях выдвижения окончательного предложения. Документ, представленный администрацией (в сентябре) предопределяет результаты деятельности рабочей группы и, следовательно, подрывает ее способность решать порученную ей задачу. Он (документ) прямо вынуждает членов группы, представляющих администрацию, следовать общим указаниям, сформулированным в предложении, и, следовательно, подрывает доверие сотрудников к ее способности обеспечить учет их мнений. Кроме того, документ ограничивает способность группы к сбалансированному и объективному изучению данного вопроса. Для устранения этого дисбаланса члены группы, представляющей персонал, будут работать над собственным предложением, которое, как мы надеемся, ляжет в основу повестки дня группы".	Электронное письмо ПГС по вопросам ЛР на имя заместителя Председателя ККПА от 21 ноября 2011 года: "ГС уважает процесс КПА и принимает к сведению договоренность, достигнутую в Белграде. В то же время ... модель добровольной мобильности не обеспечивает реальную мобильность в нашей Организации... Поэтому только более регулируемый подход, в рамках которого сотрудники периодически на протяжении своей карьеры будут менять место работы, действительно "способен обеспечить мобильность". Важно, чтобы это было ясно с самого начала работы этой группы над данной политикой".
Новая система отправления правосудия	Принятое в одностороннем порядке решение предложить ОПП субсидировать Отдел юридической помощи персоналу (ОЮПП) в составе Управления по вопросам отправления правосудия в соответствии с резолюцией 63/253 Генеральной Ассамблеи от 24 декабря 2008 года.	"Обсуждение вопроса о финансируемой персоналом схеме между ПА и ПП было основано исключительно на многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи, в которых ГА предлагала ПП, затем просила Генерального секретаря представить предложения по такой схеме (резолюции 61/261, 62/228, 63/253 и 65/251). Каждый раз с ПП проводились консультации, а их мнения по данному вопросу в каждом случае доводились до ГА".

Тема	Позиция представителей персонала	Позиция Департамента ООН по вопросам управления ¹⁸
Охрана и безопасность	Издание справочника по политике обеспечения безопасности (8-4-2011). Справочник был разработан без консультаций с СПП, несмотря на достигнутую ранее договоренность обеспечить их участие в страновых группах по обеспечению безопасности.	
Унификация условий службы сотрудников, работающих в "несемейных" местах службы (2010 год)	Как указывается в протоколах ПОПК (апрель 2010 года), изменения в условиях службы полевого персонала, и в частности категории сотрудников Полевой службы (СПС), никогда не обсуждались с СПП, а были навязаны в одностороннем порядке администрацией. Эти изменения ведут не только к финансовым потерям, но и к значительному снижению мобильности СПС, которая является одним из ключевых элементов статуса этой категории с момента ее введения, что, например, до сих пор позволяло переводить их в любую новую миссию в течение 48 часов.	"Изменения обсуждались с СПП и рядовыми сотрудниками несколько раз. В конечном счете это решение было принято ГА. Вопрос о наличии у них постоянных контрактов не имеет отношения к условиям службы".
Унификация условий службы на местах (2010 год)	Реклассификация ряда мест работы с тяжелыми условиями службы (например, Тиндиф ¹⁹) в "семейные места службы" без каких-либо консультаций с СПП.	"Представители персонала никогда не привлекались к процессу классификации "семейных"/ "несемейных" мест службы... и этот вопрос относится к сфере компетенции КМГС на основе консультативных заключений ДОБ, а не в сфере переговоров с персоналом" ²⁰ .
Различные меморандумы, требующие одобрения проектов бюллетеней или административных инструкций Генерального секретаря летом 2011 года только по электронной почте	В 2011 году вместо обсуждения проектов административных инструкций в ходе июньской сессии ККПА, которая была бы наиболее подходящим форумом для проведения действенных консультаций, администрация запросила замечания по таким документам только по электронной почте вскоре после завершения сессии ККПА и предоставила для ответов очень мало времени. Это касалось проектов административных инструкций по пропускам и постоянному месту жительства.	

¹⁹ Семьям пришлось бы жить на территории военного лагеря, не имеющего ни школы, ни больницы, в отдаленном районе в Сахаре.

²⁰ Вместе с тем, как выяснил Инспектор в ходе обсуждений с КМГС, в процесс классификации мест службы федерации персонала все же вовлекаются.

С. Открытый кризис в 2011 году

29. На фоне вышеупомянутых условий в 2011 году произошел ряд важных событий, которые можно квалифицировать только как открытый кризис в ВСР в Организации Объединенных Наций, связанный с проведением реформ в области ЛР, обсуждавшихся Генеральной Ассамблеей, в контексте серьезных бюджетных ограничений и под их давлением:

а) 7 марта 2011 года всем руководителям департаментов и управлений был разослан меморандум руководителя аппарата Генерального секретаря с просьбой в очень ограниченные сроки разработать предложение о тотальном 3-процентном сокращении их бюджетов на 2012–2013 годы. В письме на имя Генерального секретаря от 22 марта заместитель Председателя ККПА отметил "тревогу и смятение" среди сотрудников в связи с таким шагом, указав, что такие мрачные бюджетные реальности "требуют зрелого обсуждения, а не поспешных действий" и что "сотрудники, руководители и даже государства-члены меньшего и не ожидают", а также напомнив адресату письма, что правила и ключевые ценности Организации Объединенных Наций требуют, чтобы меры с возможными последствиями для сотрудников были предметом предварительных консультаций с ОПП без какого-либо исключения;

б) 16 мая 2011 года Союз полевого персонала (СПП ООН), представляющий 7 500 сотрудников категории специалистов и ПС, заявил о своем немедленном отказе от "участия в консультациях между сотрудниками и руководством, проводимых под эгидой ККПА". Он обвинил администрацию в использовании КВ ККПА 2002 года в качестве "средства административного контроля" и особо отметил свое недовольство по поводу системы контрактов и отправления правосудия. Он назвал ККПА "однобоким органом, в котором одна сторона обладает всеми полномочиями, а – другая никакими". Ассоциация персонала ПРООН-ЮНФПА-ЮНОПС (аффилированная с ЮНИСЕРВ) вскоре после этого также вышла из ККПА.

с) 18 мая 2011 года заместитель Председателя ККПА направил Председателю ККПА письмо от имени 12 ОПП, отметив их "серьезную обеспокоенность по поводу отсутствия надлежащих консультаций" и указав, что они решили принять участие в сессии ККПА XXXII только для того, чтобы "избежать полного развала процесса диалога, но не на каких-либо условиях". В письме далее было отмечено, что они примут участие, несмотря на сложное положение, которое сложилось у них в отношениях с администрацией, с целью "гарантировать восстановление авторитета и веса ККПА". Далее в письме были перечислены четыре положения, которые необходимо выполнить, в том числе:

i) проведение сессии ККПА XXXII в Нью-Йорке²¹;

²¹ Это соответствовало положению о чередовании мест проведения совещаний согласно действующему КВ (ST/SGB/2002/15, para. 7.2), но противоречило согласованному решению предыдущей сессии о том, что место проведения сессии в месяцы, следующие после ККПА XXXI, будет предложено СПП (пункт 80 доклада). СПП ООН рекомендовал Бриндизи, предложив бесплатно использовать оборудование и вспомогательный персонал. Однако администрация остановила свой выбор на гостинице в Белграде, причем Департамент по вопросам управления (ДУ) заявил, что это *"решение было принято, поскольку смета расходов в Белграде была ниже"*, после обсуждений с СПП ООН.

- ii) урегулирование вопроса о выполнении соглашений ККПА, достигнутых с 2007 года, в формате группы "2+2";
- iii) окончательная доработка бюллетеня Генерального секретаря (круг ведения (КВ) Комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА)), "принятие которого было заморожено Генеральным секретарем"²², и
- iv) обсуждение проекта бюллетеня ГС о непрерывных назначениях.

30. После внутренних консультаций накануне сессии ККПА оставшиеся ПП практически озвучили угрозу пересмотреть вопрос о своем участии в Комитете, если им не будет дано четкое обязательство в отношении вышеупомянутых положений. Первое заседание сессии ККПА XXXII, как отмечается в докладе о работе этой сессии, сосредоточило внимание на этих вызовах. Хотя ПГС, возглавляющая УЛР, подтвердила свою приверженность конструктивной работе и взаимодействию со всеми участниками в целях достижения соглашения по всем пунктам повестки дня, переизбранная заместитель Председателя ККПА отметила "тревожные тенденции в отношениях между сотрудниками и руководством, выветив различные предложения, которые были представлены Генеральной Ассамблее по непрерывным контрактам, последние бюджетные сокращения и записку о мобильности, по которой с персоналом не было проведено консультаций". Она отметила недостаточное уважение к процессу консультаций, вплоть до высших кругов в Организации²³.

D. Сессия ККПА XXXII, по всей видимости, урегулирует кризис

31. Перед рассмотрением ряда вопросов существа сессия ККПА XXXII рассмотрела три из четырех вышеупомянутых положений²⁴. По второму положению после предложения Председателя, которое было встречено с удовлетворением, была достигнута договоренность о том, что контроль за ходом выполнения соглашений ККПА будет осуществляться секретариатом ККПА на более систематической основе и информация об этом будет постоянно обновляться. Периодически обновляемая информация будет доводиться до сведения участников ККПА. Соглашения было предусмотрено также пронумеровать, а в тексте доклада делать ссылки на эти номера²⁵.

²² По всей видимости, многие представители, с которыми Инспектор провел беседы, упустили из виду или попросту забыли, что соглашение 2008 года (содержащееся в докладе сессии ККПА XXIX (приложение IV/добавление 4) было достигнуто при том понимании, что *"нужно провести дальнейшие консультации с союзами персонала, не участвующими в работе нынешней сессии, прежде чем представлять его Генеральному секретарю, поскольку такова устоявшаяся практика"*. Это предложение явно представляло собой намек на СП ООН в ЦУООН до принятия им решения о возвращении в ККПА после его собственных выборов в мае 2011 года. SMCC XXXII, para 10.

²³ Очевидно, что первое положение, касавшееся проведения сессии ККПА в Нью-Йорке, было невозможно рассмотреть, поскольку совещание уже началось в Белграде.

²⁵ Ibid., para 16.

32. По третьему положению после проведения неформальных консультаций между собой ПП пригрозили отказаться от участия в официальной работе ККПА, если они не получат гарантий позитивного реагирования на самом высоком уровне руководства. Генеральный секретарь поручил первому заместителю Генерального секретаря (ПЗГС) и руководителю своего аппарата обсудить этот вопрос с ККПА в формате видеоконференции, в ходе которой ПЗГС четко *"обязалась обнародовать проект бюллетеня ГС по КПА к 21 сентября 2011 года"*²⁶ (это обязательство было должным образом выполнено 8 сентября 2011 года). Об этом событии, приведшем к достижению беспрецедентной договоренности, в пункте 17 доклада сессии ККПА XXXII просто упоминается как об итоге *"обстоятельных дискуссий"*.

33. Последняя базовая проблема сводилась к непроведению консультаций до принятия решений по политике в области ЛР: ПП обратились с просьбой подключить их к работе группы по управлению преобразованиями и предоставлять сотрудникам соответствующую информацию, а также возможности для внесения вклада и держать их в курсе этого процесса. Администрация указала, что группа по управлению преобразованиями будет приветствовать участие сотрудников в рамках этого процесса, и предложила назначить координатора, через которого сотрудники будут делиться своими идеями и озабоченностями, включив в его состав сети группы по управлению преобразованиями²⁷.

34. В отношении процесса консультаций ПП указали на необходимость обновления документа ST/SGB/274 1994 года (*"Процедуры и круг ведения механизма консультаций между персоналом и администрацией на уровне департаментов или управлений"*) для более четкого определения значения понятия *"консультации"* и установления процедур для проведения консультаций. Руководство согласилось с необходимостью пересмотра и обновления этого бюллетеня и предложила ПП представить идеи для пересмотренного текста. Была достигнута договоренность о том, что ПП назначат координатора для ведения неформальной работы с администрацией над проектом пересмотренного бюллетеня ГС, который затем будет распространен для представления замечаний в соответствии с обычными процедурами²⁸. В ходе видеоконференции *"руководитель аппарата Генерального секретаря отметил наличие открытости в части предложения об облегчении доведения мнений сотрудников до сведения Пятого комитета. Он счел также, что в корне многих проблем лежит отсутствие доверия, отметив, что у доверия не может быть степеней. Либо доверие есть, либо его нет, и **обеим сторонам следует постараться восстановить доверие**"*²⁹.

35. Приведенное выше предложение позволяет составить точное представление о том, что поставлено на карту в области ВСР в 2011 году, и определяет одну из основных целей настоящего доклада. Явно ожидается, что (его) рекомендации необходимо будет рассмотреть и обсудить как персоналу, так и администрации и что опубликованный КВ КПА и ST/AI/293 (о средствах обслуживания ОПП) в пересмотренной версии *"возможно, впоследствии потребуются дополнительно обновить в зависимости от рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ"*³⁰. Поскольку в масштабах всей системы целесообразно унифицировать стандартные средства обслуживания ОПП и федераций персонала, в рекомен-

²⁶ SMCC XXXII, para 17.

²⁷ Ibid, para. 18.

²⁸ Ibid, para. 19.

²⁹ Ibid, para. 21.

³⁰ Ibid, para. 22.

дациях будут приняты во внимание замечания, приведенные в двух докладах ОИГ, посвященных ВСП.

36. После сессии ККПА XXXII (Белград) самые последние веяния в диалоге между персоналом и администрацией в Организации Объединенных Наций свидетельствуют о некоторых улучшениях. Наряду с ПЗГС нынешний Генеральный секретарь принял (впервые за срок своих полномочий) представителей союзов персонала Организации Объединенных Наций. Заместитель Председателя ККПА назвала эту встречу ценной и позволяющей наладить "конструктивный обмен мнениями по широкому кругу вопросов, затрагивающих сотрудников, и устанавливающей прецедент на будущее". Обсужденные темы включали в себя (в числе прочих) важное значение консультаций, безопасность персонала и системные вопросы, связанные с внутренней системой отправления правосудия. Обмен другими идеями в период с сентября по декабрь 2011 года между заместителем Председателя ККПА и старшим руководством Организации Объединенных Наций (ПЗГС и ПГС по вопросам ЛР) по различным вопросам (политика мобильности, временные назначения, поездки и группа по управлению преобразованиями), как представляется, указывает на необходимость улучшения диалога и понимания того, что подразумевает процесс консультаций.

III. (Координационный) комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией Секретариата Организации Объединенных Наций (ККПА/КПА)³¹

37. Многие элементы нынешнего кризиса в ВСП, описанные в главе II, можно было бы устранить на дружественной основе, если бы они регулярно рассматривались в рамках ККПА – единственного существующего официального форума для диалога между сотрудниками и руководством на уровне Секретариата Организации Объединенных Наций. Понимание особенностей его работы, успехов и вызовов на протяжении последних 30 с лишним лет, которые описываются в настоящей главе, имеет жизненно важное значение для улучшения ВСП в Организации Объединенных Наций, а в главе VIII очерчиваются пути, по которым этот Комитет может продвигаться вперед.

A. Круг ведения и полномочия

38. КВ ККПА, учрежденного в 1980 году³², изменялся пять раз, а его шестой пересмотренный вариант был опубликован 8 сентября 2001 года, как это было обещано ПЗГС сессии ККПА XXXII под давлением его членов из числа ПП. В его новом круге ведения предусмотрено следующее:

³¹ Проект настоящего доклада был направлен на предмет представления замечаний в июле 2011 года, тогда как КВ, предусматривавший замену ККПА КПА, был опубликован 8 сентября 2011 года (ST/SGB/2011/6). Окончательный вариант настоящего доклада был обновлен, и в нем Комитет будет по-прежнему называться "ККПА", когда речь будет идти о прошлом, а термин "КПА" будет употребляться применительно к новому КВ и его будущему. Хотя новый КВ КПА можно считать шагом вперед, Инспектор сожалеет об исключении слова "Координационный" из его названия, поскольку оно отражало роль Комитета в качестве как координационного механизма, так и высшего звена всех объединенных органов, существующих в различных местах службы.

³² ST/SGB/176.

1.1: Цель Комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА) заключается в обеспечении справедливого и эффективного главного механизма для переговоров между персоналом и администрацией.

1.2: КПА определяет, изучает и решает вопросы, связанные с благосостоянием персонала, в частности такие вопросы, как условия работы, общие условия жизни и другие вопросы кадровой политики, как это предусмотрено в положении о персонале 8.1 а).

1.3: КПА на основе консенсуса достигает договоренности по этим вопросам в части, относящейся к сфере полномочий Генерального секретаря. По вопросам, выходящим за рамки полномочий ГС, Комитет согласовывает позицию, которая представляется Генеральной Ассамблее. В случаях, когда консенсус в ходе обсуждения не достигается, КПА разрабатывает механизмы облегчения достижения консенсуса. Если эти усилия не увенчиваются успехом, ГС назначает сторону, приемлемую для персонала и администрации, в качестве посредника, который, в случае необходимости, представляет трехстороннюю позицию ГС для принятия решения.

39. Новый КВ основывается на Положениях о персонале и определяет для КПА такой же объем полномочий, как и у бывшего ККПА. Однако он укрепляет полномочия Комитета за счет четкой "ориентации на конечные результаты" и установления требования о достижении консенсуса, тогда как в прежнем КВ указывалось лишь, что "ККПА стремится к достижению договоренности по рекомендациям Генеральному секретарю по вопросам политики и процедур"³³.

40. В случае строгого применения новый КВ предоставляет персоналу исключительные возможности для участия в процессах принятия решений, которые оказывают на них воздействие. Этот текст более четко, чем предыдущий КВ, не только позволяет должным образом избранным ПП выходить с предложениями на Генерального секретаря, но и запрещает в одностороннем порядке принимать меры политики, сказывающиеся на благополучии персонала. Важно отметить, что он отводит активную роль рядовым сотрудникам через представляющие их ОПП и объединенные органы, которым будет предоставляться достаточно времени (в соответствии со статьей 7.5 – минимум шесть недель) для их рассмотрения и представления по ним замечаний. История ККПА свидетельствует о том, что вопрос, по которому не может быть достигнуто никакого согласия на любой из сессий становится объектом новых усилий на следующей сессии. По новому КВ принятие той или иной меры в одностороннем порядке или сокращение времени для консультаций становится реальным нарушением строгого нормативного текста, которое лишь усугубляется в случае отсутствия какого-либо обсуждения в Комитете. Однако для установления реального верховенства права в этом отношении виновные в совершении таких действий должны привлекаться к ответственности в судебной инстанции по административным вопросам. В настоящее время КПА имеет реальные возможности просить и обеспечивать соблюдение, выполнение и применение положений, правил и КВ.

41. ККПА уже добился определенного успеха в укреплении своих полномочий, когда на сессии ККПА VII (1983 год) оговорил свой собственный процесс "переговоров" и договорился о том, что все административные инструкции

³³ ST/SGB/2002/15, para. 1.1.

(АИ), затрагивающие сотрудников за пределами Центральных учреждений, должны представляться для консультаций с местными ОКК или ОПП. Подобные важные согласованные тексты часто являются результатом трудных и продолжительных обсуждений, возможно на протяжении многочисленных сессий, и служат явным свидетельством итогов **переговоров**. Авторитетность соглашений, достигаемых на сессиях Комитета, еще более повышается с учетом того, что **традиционно доклады ККПА (с приложениями, содержащими достигнутые соглашения) неизменно получали одобрение Генерального секретаря в качестве главного административного должностного лица.**

В. Состав и отношения с местными объединенными комитетами

42. В состав ККПА (с равным числом ПП и ПА) входят девять ОПП (по одному представителю от каждой из восьми соответствующих мест службы³⁴, а также от СПП в случае полевого персонала), а также девять членов, "на достаточно высоком уровне представляющих администрацию, с должным учетом необходимости обеспечения представленности различных мест службы"³⁵. В его состав входят также ассоциированные члены (по просьбе)³⁶, и, поскольку все действия членов КПА имеют равную значимость³⁷ (принцип, вытекающий из желания достигать соглашения консенсусом), взвешенное представительство (в зависимости от числа представленных сотрудников и руководителей) в КПА снимается как проблема.

43. По аналогии с предыдущим КВ в новом тексте содержатся положения о заместителях (по одному на члена) и советниках (по одному с каждой стороны с правом выступать на заседаниях). Председатель выбирается Генеральным секретарем из списка кандидатур, предложенных ПП (Правило о персонале № 8.2 b). ПП выбирают из своего числа заместителя Председателя сроком на один год. Председатель ККПА играет роль нейтрального модератора и получает поддержку секретариата, который информирует участников о событиях, связанных с ВСР, в период между сессиями, и ему придаются секретарь и юрисконсульт. Комитет устанавливает свои собственные процедуры и определяет свою программу работы. Сессии ККПА с 1985 года проводятся ежегодно (до этого – раз в полгода) и длятся в среднем чуть более шести дней, при этом три дня до и после каждой сессии резервируются для консультаций между ПП. Его ежегодная сессия собирает в среднем приблизительно 50 участников. Новым элементом в КВ КПА является то, что ПП "назначают ведущего для изложения их позиции и проведения переговоров" (статья 3.7). Представителей администрации возглавляют ЗГС по вопросам управления и ПГС по вопросам УЛР с теми же самыми функциями, которым Генеральный секретарь делегирует полномочия на достижение консенсуса по пунктам повестки дня, относящимся к сфере его полномочий (статья 3.8). Будущее покажет, поможет ли это в работе Комитета.

³⁴ ЦУООН, отделения за пределами ЦУ (Женева, Найроби, Вена), региональные экономические комиссии (ЭКА, ЭСКАТО, ЭСКЗА, ЭКЛАК) и база материально-технического снабжения ООН (БМС ООН, Бриндизи), где в настоящее время базируется СПП ООН.

³⁵ ST/SGB/2002/15 и ST/SGB/2011/6, para 3.1 (b)

³⁶ В их перечень в предыдущем КВ были включены: МУТР, МТБЮ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и УООН; оба трибунала имеют ограниченный срок существования.

³⁷ ST/SGB/2011/6, Article 1.4

44. ККПА тесно взаимодействовал с объединенными органами персонала и администрации, создаваемыми в соответствующих местах службы и полевых отделениях, зачастую поддерживая их инициативы, консультируясь с ними, рассматривая их работу и время от времени поручая им выполнение специальных миссий. В тех случаях, когда объединенный орган оказывался не в состоянии урегулировать вопросы политики в области политики ЛР, поднимаемые на местном уровне, он мог передать их в ККПА на предмет вынесения рекомендаций. На этот счет в новом КВ КПА говорится следующее: "Существование КПА не препятствует рассмотрению местными объединенными органами персонала и администрации вопросов, имеющих важное значение для персонала на глобальном уровне, при том понимании, что такие вопросы передаются ККПА для окончательного одобрения". Помимо вопросов, касающихся осуществления предыдущих соглашений, ККПА обычно занимался глобальными вопросами, а не вопросами, касающимися конкретных мест службы.

С. Позитивные элементы работы ККПА

С.1 Передовая практика рабочих групп (РГ)

45. Рабочие группы являются вспомогательными органами ККПА (используемыми с его первой сессии), состоящими из небольших групп знающих и опытных представителей, которые проводят углубленное обсуждение многогранных вопросов, не подлежащих оперативному урегулированию на пленарных заседаниях в пределах ограниченного срока проведения сессии ККПА. Если одни РГ являются внутрисессионными (срок их действия ограничивается сроком проведения сессии ККПА), то другие являются межсессионными (с гибким сроком действия), а их формат (больше времени для обсуждения между меньшим числом членов, но более знающих членов) позволяет проводить серьезные обсуждения и консультации со всеми заинтересованными/опытными сторонами в целях подготовки рекомендаций для рассмотрения в ККПА. Поскольку большинство докладов РГ (и их рекомендаций) получают одобрение ККПА, они стали создаваться на регулярной основе, а на девятнадцатой сессии ККПА (1995 год) кульминацией стало официальное утверждение КВ для межсессионного механизма.

С.2 Инициативы по улучшению контроля за выполнением соглашений

46. Как отмечалось выше, эффективность ККПА регулярно подрывается как невыполнением, так и неодинаково эффективным выполнением достигнутых соглашений в различных местах службы. Руководителям на всех уровнях следует отдавать себе отчет в том, что они официально обязаны выполнить любое соглашение Комитета, как только оно согласовано с Генеральным секретарем. Более того, в пределах делегированных ему полномочий каждый руководитель отвечает за их выполнение. ККПА принял ряд мер в целях решения проблемы неэффективного и/или неодинаково эффективного выполнения достигнутых соглашений, включая, в частности, установление на сессии ККПА XX (1996 год) принципа совместного контроля. Другие инициативы, предпринятые на этот счет, в случае их соблюдения и выполнения должны были бы значительно улучшить контроль³⁸. И действительно, количество и разнообразие таких инициатив

³⁸ Эти инициативы включают в себя:

а) создание РГ для последующих действий в межсессионные периоды (ККПА V и XIX);

циатив свидетельствуют о трудноразрешимости этой проблемы. На важное значение такой функции последующих мер указывает также тот факт, что в период 2003–2005 годов, который был периодом особенно низкого уровня ВСП и в который не было проведено ни одной сессии ККПА, двум объединенным РГ в сентябре 2004 года и в августе 2005 года все же удалось подготовить таблицу, характеризующую ход осуществления достигнутых ранее соглашений (еще один пример аналогичного уровня значимости см. главу II. С. "Открытый кризис в 2011 году").

47. Перечень, приведенный в примечании 38, высвечивает настоятельную необходимость, признанную как УСВН (A/63/221), так и Генеральной Ассамблеей в резолюции 63/250, укрепления контрольной функции УЛР и улучшения связи между руководителями и между ПП. Несмотря на то, что представители администрации несколько раз признавали необходимость усиления контроля³⁹, ПП в ККПА продолжали настоятельно призывать руководство⁴⁰ создать конкретный объединенный механизм контроля, поскольку соглашения продолжают не выполняться. Это может быть сопряжено с финансовыми последствиями, и соответствующие исполнительные главы должны предложить своим руководящим органам соответствующие бюджетные ассигнования.

48. Достойно сожаления, что регулярные задержки, измеряемые несколькими неделями/месяцами, между утверждением доклада ККПА и его последующим одобрением Генеральным секретарем, а затем и опубликованием снижают

-
- b) подготовка докладов о прогрессе в деле осуществления, достигнутом за шесть месяцев после одобрения соглашения (ККПА XV);
 - c) подготовка докладов местными ОКК для секретаря ККПА об осуществлении на уровне места службы для представления за три месяца до каждой сессии (ККПА XX);
 - d) установление запланированных сроков осуществления (ККПА XX);
 - e) составление таблицы последующих мер по осуществлению соглашений (ККПА XX);
 - f) проведение единовременного обзора осуществления политики в области ЛР в местах службы за пределами ЦУ, прежде всего условий службы местных сотрудников категории ОО (ККПА XXII);
 - g) создание (Объединенной) Контактной группы (2+2) для оказания содействия Председателю ККПА в контроле за осуществлением достигнутых в прошлом и будущих соглашений ККПА (ККПА XXVII);
 - h) рекомендация о созыве совещаний ОКК во всех местах службы вскоре после каждой сессии ККПА для контроля за процессом осуществления;
 - i) призыв к местным ОКК незамедлительно передавать вопросы, которые они не в состоянии урегулировать на местном уровне, "координатору по вопросам ВСП" в УЛР (ККПА XX и XXV);
 - j) рекомендация о том, чтобы в перечне принятых мер всегда делалась ссылка на конкретную сессию, в ходе которой было достигнуто соглашение, и на соответствующий номер пункта, а также указывалось ответственное за принятие мер подразделение и предполагаемый срок реализации (ККПА XXIX);

³⁹ В ходе сессии ККПА XVII администрация заявила о своем намерении усилить контроль за должным выполнением административных правил и процедур; на сессии ККПА XX представители администрации согласились с тем, что усиление контроля за одобренными рекомендациями ККПА соответствует соглашениям, достигнутым в ККПА.

⁴⁰ Например, в ходе сессии ККПА XII (1988 год) ПП обратились к администрации с просьбой обеспечить выполнение рекомендаций, принятых на сессии ККПА XI, относительно необходимости перевода на регулярную основу функционирования механизма ОКК в ВСООНЛ, СООННР и ОООННП (SMCC/XI/12, Annex IV, para. 9).

непосредственную актуальность итогов работы ККПА и ограничивают возможности для своевременного выполнения его соглашений. Например, доклад сессии ККПА XXXII был опубликован в конце сентября 2011 года.

С.3 Общие усилия по поиску согласованных решений

49. Хотя обсуждения в ККПА – в отличие от общих прений – были нацелены на достижение согласованных решений, в новом КВ КПА (статья 1.3, приведенная выше) более четко, чем в предыдущем КВ ККПА (статья 1.2) устанавливается процедура, которой необходимо следовать в тех случаях, когда преодоление разногласий затруднено. Хотя некоторые разногласия можно быстро урегулировать благодаря соблюдению базовых процедур участия (см. таблицу 4 с описанием правил конструктивных переговоров), в тех случаях, когда четко обозначаются противоположные позиции, ККПА на протяжении многих лет фактически использовал различные варианты действий. К ним относятся следующие процессы:

- подготовка соответствующей стороной документа (к следующей сессии) с описанием нынешней системы и оценкой "плюсов" и "минусов" предлагаемых альтернативных решений;
- постановка перед каждой стороной задачи подготовить пересмотренные тексты их соответствующих документов к следующей сессии;
- подготовка и распространение Председателем по согласованию с юрисконсультантом сводного текста перед следующей сессией;
- отзыв одной стороной предложенного ею текста;
- в тех случаях, когда на момент проведения сессии достижение согласия не представлялось возможным,
 - обе стороны представляли их собственные (зачастую противоречащие друг другу) рекомендации Генеральному секретарю на предмет принятия им решения;
 - Председатель ККПА, препровождая Генеральному секретарю доклад о работе сессии, прилагал к нему пояснительную записку с описанием позиций каждой стороны; затем Генеральный секретарь имел возможность предложить ПП и/или ПА представить любую дополнительную информацию, необходимую для принятия решения;
 - ККПА представлял Генеральному секретарю на рассмотрение доклады РГ вместе с оговорками администрации и добавлениями, предложенными персоналом, в качестве рекомендаций общего характера.

По мнению Инспектора, последний вариант (когда достижение согласия невозможно) противоречит сути работы ККПА, который должен принимать соглашения. Установленные процедуры для КПА являются более последовательными.

50. Наихудшим сценарием является достижение неясного/невнятного соглашения, когда некоторые (или все) представители той или иной конкретной стороны считают, что их мнения не были учтены или должным образом отражены в соглашении или что их предали либо коллеги, представляющие их же собственную сторону, либо их визави с другой стороны, либо даже содокладчики⁴¹.

⁴¹ Это является примером несоблюдения "правила здравого смысла № 5", касающегося слаженности и согласованности (см. главу VII).

Столкнувшись с подобной ситуацией предполагаемого нарушения доверия, обиженные стороны иногда полностью отказывались от участия в процессе ККПА в целом. Такой негативный опыт побудил ККПА в 2008 году подготовить предлагаемый проект бюллетеня ГС о "новом" КПА, который в настоящее время опубликован. Инспектор считает, что этот КВ не препятствует внесению других практических изменений, отражающих вынесенные уроки, особенно в последние годы, в качестве способа осуществления Комитетом статьи 7.3 своего КВ, которая гласит: "КПА устанавливает свои собственные процедуры".

51. В целом ККПА за годы своей работы добился значительных успехов, измеряемых достигнутыми в результате этого соглашениями, которые в целом можно разделить на три типа: соглашения по вопросам существа (например, система служебной аттестации, отправление правосудия); соглашения по вопросам, связанным с ВСП (например, средства обслуживания ППИ, выделяемое для них время, объединенные органы); и соглашения по собственным вопросам Комитета. Проведенная Инспектором субъективная оценка всех докладов ККПА (см. приложение II) позволила вскрыть разные "настроения" в рамках ВСП, причем наибольшую неудовлетворенность явно вызывают затрагивающие благополучие персонала решения, принятые без предварительных или должных консультаций с ПП (несмотря на четкие Положения и Правила о персонале), а также трения между ПП и ПА, усугубленные конфликтами между ведущими личностями (в приложении III приводятся ссылки только на вопросы, касающиеся ВСП)⁴².

D. Проблемы, которые необходимо решить для улучшения функционирования Комитета

D.1 Пересмотр структуры членского состава

52. Хотя ко всем органам, представленным в ККПА, включая наблюдателей, применяются одни и те же Положения и Правила о персонале, в их политике в области ЛР существуют значительные различия, обусловленные различиями в их структурах, мандатах, видах деятельности и т.д., а также в практике их исполнительных глав в деле выпуска административных инструкций, которые в принципе не должны противоречить общим правилам о персонале. В своих комментариях ДУ заявил, что "большинство вопросов, рассматриваемых ККПА, затрагивает только Секретариат". Как представляется, в новом КВ КПА был урегулирован вопрос о разных правах участия для членов и наблюдателей, который часто обсуждался в ККПА; в разделе 3.4 КВ КПА четко заявляется следующее:

Должным образом назначенные представители организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, сотрудники которых напрямую затрагиваются соглашениями Комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией, получают статус ассоциированных членов по их просьбе. Ассоциированные члены могут в полном объеме участвовать в обсуждениях и высказывать свои мнения по всем вопросам. По вопросам, которые непосредственно затрагивают эти организации и органы, их представители имеют одинаковые права с действительными членами и в полном объеме участвуют в переговорах.

⁴² Группа ОИГ работала также над ссылками на все другие пункты повести дня, но они не были включены в доклад по соображениям краткости.

D.2 Устранение факторов неопределенности в делегированных полномочиях

53. Элементы неопределенности при делегировании полномочий Организацией Объединенных Наций подразделениям и их исполнительным главам являются одним из ключевых факторов, подрывающих эффективность работы ККПА. Точный уровень ДП каждому субъекту (руководителю среднего звена или руководителю по вопросам ЛР, ИГ самостоятельно управляемых подразделений и даже Генеральному секретарю со стороны государств-членов в соответствии со статьей 97 Устава) должен уточняться для всех участников ККПА, представляющих обе стороны, на основе четких юридических и административных документов (и должного применения принципа субсидиарности) как можно скорее на этапе подготовки проекта предварительной повестки дня. Определение того, кто в Группе Организации Объединенных Наций имеет полномочия на что и в каких областях, должно быть одной из главных задач юрисконсульта ККПА, для которого большим подспорьем могли бы послужить усилия, предпринимаемые Департаментом по вопросам управления по систематизации всех соответствующих официальных текстов о делегировании полномочий в отношении финансовых и людских ресурсов⁴³, а также положения доклада ОИГ о различных системах подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций (подготовленного на основании пункта 4 резолюции 64/259 Генеральной Ассамблеи)⁴⁴.

54. Аналогичным образом в статье 1.3 КПА разъясняется, что обсуждения преследуют цель достижения соглашений на основе консенсуса по тем вопросам, которые относятся к сфере полномочий Генерального секретаря, и в идеале выработки общей позиции для представления Генеральной Ассамблеи по вопросам, выходящим за пределы полномочий Генерального секретаря. В (предварительной) повестке дня каждой сессии участники должны соответствующим образом информироваться об этом посредством присвоения ее пунктам обозначений "для выработки соглашения" или "для выработки общей рекомендации компетентным органам". К последней категории будут относиться все общесистемные вопросы, вытекающие из доклада КМГС, а также некоторые вопросы УЛР в Организации Объединенных Наций, включая вопросы, связанные с бюджетными последствиями и изменениями в Положениях о персонале.

55. Применительно к пунктам "для выработки соглашения" Генеральному секретарю будет нужно просто выполнять достигнутые соглашения и информировать о них государства-члены при первой удобной возможности в рамках доклада КПА. По остальным вопросам Комитет может в лучшем случае рекомендовать общую согласованную позицию, которая будет отстаиваться в КМГС и ККАБВ как представителями руководства⁴⁵ в качестве администрации Организации, так и ПП через их соответствующие федерации. В прошлом ККПА обычно откладывал свое собственное рассмотрение таких вопросов, когда они

⁴³ Усилия по уточнению делегированных полномочий предпринимаются в соответствии с правилами 1 и 2, указанными в таблице 4.

⁴⁴ JIU/REP/2011/5: "Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций".

⁴⁵ SMCC XIV, (1990): по пункту повестки дня "безопасность и независимость гражданской службы" "администрация приняла к сведению предложение и озабоченности персонала и обещала поднять этот вопрос в соответствующее время в рамках ККАВ и, возможно, КМГС".

уже активно рассматривались компетентными органами⁴⁶. Таким образом, КПА должен иметь возможность для углубленного и как можно более заблаговременного обсуждения общесистемных вопросов, когда они затрагивают любую категорию персонала Организации Объединенных Наций. В случае согласования соответствующая позиция должна представляться государствам-членам в Пятом комитете в качестве общей позиции ККПА, отражающей позиции персонала и Генерального секретаря.

56. Соглашения, достигнутые в ККПА, имеют свой собственный вес и могут оказывать влияние на такие органы, как ККАБВ⁴⁷, КВУУ и КМГС, причем слишком значительное, по мнению представителей других организаций⁴⁸. В целом в исторической ретроспективе взаимоотношения ККПА с другими органами в различные времена колебались от тесного сотрудничества (КМГС) до напряженных взаимоотношений (бывший АКК)⁴⁹. ККПА самостоятельно не инициировал прямых контактов с такими органами, и его преемник будет и впредь отдавать себе отчет в том, что "любая конкретная мера поддержки, имеющая финансовые последствия, должна представляться на утверждение Генеральной Ассамблеи в соответствии с обычными бюджетными процедурами"⁵⁰.

D.3 Содействие повышению интереса государств-членов к событиям, происходящим в Комитете, и улучшению понимания ими этих событий

57. Инспектор с крайним сожалением констатирует и считает неоправданным отсутствие процедуры официального распространения среди государств-членов докладов ежегодных сессий (К)КПА, что усугубляет проблему отсутствия прямого взаимодействия между ККПА и межправительственными органами⁵¹. Он с сожалением отмечает также, что при обсуждении пунктов, посвященных ЛР, вопросам ВСР посвящается ограниченное время. Подобные ситуации могут обуславливать значительный уровень неосведомленности и отсутствие интереса к вопросам ВСР по сравнению с другими вопросами ЛР среди делегатов государств-членов (даже базирующихся в Нью-Йорке) и могут также частично объяснять неудовлетворительные показатели выполнения решений ККПА, включая их возможные финансовые последствия. В связи с этим делегаты государств-членов, с которыми проводились беседы в Нью-Йорке, неоднократно подтверждали Инспектору свою заинтересованность в получении четкой и сбалансированной информации о ВСР и в ознакомлении с единой позицией со стороны персонала.

⁴⁶ См. SMCC I (1980), пара. 7 (относительно предоставления субсидий на образование сотрудникам категории ОО и смежных категорий).

⁴⁷ Как, например, в вопросе о защите сотрудников, набранных на местной основе, SMCC V, 1982, пара. 15.

⁴⁸ В следующем докладе ОИГ о ВСР в специализированных учреждениях и общей системе этот вопрос будет затронут повторно.

⁴⁹ См. SMCC VII, пара. 34, по вопросу о выплатах в случае эвакуации, который надлежало рассмотреть расширенной рабочей группе КМГС по классификации мест службы с трудными условиями; SMCC XVII, пара. 52, по вопросу о возрасте прекращения службы, подлежавшему рассмотрению Управлением Пенсионного фонда, или по вопросу о единой номенклатуре персонала, подлежавшему рассмотрению; SMCC XVIII, paras. 64–65, по вопросу о методологии проведения обследования на предмет пересмотра окладов (была достигнута договоренность о том, что ПП подготовят перечень конкретных предложений на предмет рассмотрения администрацией в целях их представления КМГС).

⁵⁰ SMCC IV (1982), пара 16.

⁵¹ В 2008 году ОПП, принимавшие участие в сессии ККПА, добились распространения своего доклада в качестве официального документа A/C.5/63/3/Add.1.

58. Можно отметить, что определенная информация представляется руководством, которое раз в два года готовит доклады Генерального секретаря по вопросам ЛР для Пятого комитета и может в устном порядке озвучивать свое видение тенденций в ВСР, в том числе по итогам самых последних сессий ККПА. Обмен мнениями между сотрудниками и государствами-членами является гораздо более ограниченным. Различные ПП порой сталкиваются с трудностями в деле формирования единой позиции, в частности потому, что никто со стороны персонала не получил на этот счет четкого мандата в масштабах Секретариата Организации Объединенных Наций, даже заместитель Председателя ККПА, который в последнее время направляет письма руководству от имени ОПП, участвующих в ККПА.

59. В новом КВ КПА не уточняется роль заместителя Председателя помимо его/ее роли в качестве лица, замещающего Председателя; важно то, что заместитель Председателя не может выступать от имени представляемых им/ею членов. Даже если заместитель Председателя или любой другой ПП, демократическим путем назначенный персоналом, и получит такой мандат, нынешняя система не позволяет ему/ей в устном порядке излагать мнения персонала в рамках неофициальных дискуссий Пятого комитета по вопросам ЛР, поскольку в настоящее время от имени всех сотрудников может представляться только единый документ. Это соответствует положениям пункта 4 резолюции 34/220 (1980 год), в котором Генеральная Ассамблея выражает «свою готовность ознакомиться с мнениями персонала и в полной мере рассмотреть их в том виде, как они изложены единым признанным представителем персонала Секретариата Организации Объединенных Наций в документе, который будет представлен через Генерального секретаря и выпущен по пункту, озаглавленному "Вопросы персонала"» (в настоящее время "Вопросы людских ресурсов").

60. ККПА не поддерживает каких-либо посягательств государств-членов на полномочия Генерального секретаря. Он даже выразил сожаление в связи с тем, что "попытки государств-членов изменить Правила о персонале представляют собой дальнейший подрыв прерогатив Генерального секретаря"⁵². Действительно, как признал бывший ЗГС, возглавлявший ДУ, в ходе сессии ККПА XXIX в отношении одобрения Генеральной Ассамблеей новой внутренней системы отправления правосудия, единая позиция персонала и администрации по этому предложению придает ему "политический и моральный вес" в глазах государств-членов и расширяет возможности для его принятия. Таким образом, до настоящего времени какие-либо официальные и реальные контакты между сотрудниками через их представителей и их главными работодателями (государствами-членами) отсутствуют, а это является одним из главных условий любой системы коллективных переговоров, как это предусмотрено и рекомендовано МОТ.

61. Инспектор придерживается того мнения, что как минимум с этого времени все государства-члены должны в официальном порядке получать доклад каждой сессии КПА, подготовленный под руководством его Председателя. Такой доклад, в котором излагаются соответствующие или согласованные мнения обеих сторон, должен представляться Председателем Комитета в ходе неофициальной ежегодной встречи с государствами-членами для обсуждения результатов самых последних сессий, включая отчетность о ходе выполнения соглашений, принятых на предыдущих сессиях. ПП и ПА могли бы участвовать в такой встрече для фиксации замечаний и предложений. Хотя в ходе таких встреч никаких решений по вопросам существа

⁵² SMCC IX, 1984, para. 16.

приниматься не будет, они позволят всем заинтересованным сторонам выработать понимание наиболее насущных вопросов ВМР, повысить интерес к ним, а также улучшить прозрачность и взаимопонимание. Для улучшения связи и взаимопонимания между сотрудниками и государствами-членами Инспектор предлагает КПА создать рабочую группу по данному вопросу, которая могла бы представлять результаты своей работы после согласования Комитетом Пятому комитету Генеральной Ассамблеи. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность КПА.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует представлять всем государствам-членам доклады всех будущих сессий КПА, включая приложения к ним, и следует принять дальнейшие меры к достижению договоренности о проведении на ежегодной основе неформальной встречи для представления Председателем КПА государствам-членам доклада о работе каждой сессии, включая отчетность о ходе выполнения соглашений, достигнутых на предыдущих сессиях КПА.

D.4 Содействие повышению уровня профессионализма в (К)КПА

62. Круг вопросов, обсуждаемых ККПА, настолько широк, что лишь немногие участники (с каждой стороны) способны должным образом разбираться в них, включая соответствующие обновленные тексты и действующую политику по всем соответствующим вопросам. Хотя широкое использование РГ играет полезную роль в смягчении этой проблемы, активное участие в работе Комитета требует от представителей глубокого знания пунктов повестки дня, подлежащих обсуждению. Отдавая себе отчет в том, что ряд участников, как представляется, не имеют таких знаний⁵³, обе стороны прямо выразили желание организовать соответствующую подготовку (это было согласовано в 2007 году, но так и не было реализовано из-за предполагаемых финансовых трудностей)⁵⁴.

63. Инспектор признает, что эта потребность особенно велика в случае вновь избираемых ПП, особенно если они не имеют для этого достаточно времени в порядке освобождения от их обычных служебных обязанностей; они должны не только поддерживать связь и координировать свои действия со своими коллегами, но и (как и ПА) проводить обсуждения с (возможно) внешними специалистами в области ЛР по рассматриваемым вопросам. Хотя с точки зрения разделения труда и подотчетности положения о заместителях членов в качестве средства обеспечения более полной подготовленности и являются полезными⁵⁵, они привели также к увеличению общего числа участников ККПА. В настоящее время состав каждой делегации ограничивается двумя участниками в расчете на один ОПП. Некоторые ОПП обращались также с просьбой разрешить присутствовать на заседаниях ККПА экспертам и другим членам исполнительных комитетов (в обоих случаях за собственный счет ОПП).

⁵³ Подготовка по этим вопросам была идеей, которая уже выдвигалась персоналом на сессии ККПА XVIII (1994 год) и обеими сторонами (в интересах другой стороны!) на сессии ККПА XX (1996 год), прежде чем они в конечном итоге согласились, что это является общей потребностью.

⁵⁴ См. главу V, раздел F.

⁵⁵ Каждый член может сопровождаться заместителем (ST/SGB/2011/6, para. 3.1 a) and b)).

Е. Консультации или переговоры?

64. В настоящем подразделе приводятся основные замечания Инспектора по поводу вызывающих острые споры концепций консультаций и переговоров на основе тщательного обзора докладов ККПА за 31 год, а также анализа текстов и бесед, посвященных практике в области ВСП в 2010–2011 годах. Действительно, в разные периоды в ККПА возникали споры⁵⁶ по поводу того типа взаимодействия, который должен поддерживаться между Генеральным секретарем и ПП. В этом отношении полезно проанализировать решение № 380 Административного трибунала МОТ, в котором предпринимается попытка уточнить это различие:

Если конечным продуктом обсуждений (используя широкий и нейтральный термин) является одностороннее решение, то уместно использовать слово "консультации". Если же идет речь о двустороннем решении, т.е. о соглашении, уместно использовать слово "переговоры". Решения принимаются после консультаций; соглашения – после переговоров. Отправной точкой для переговоров является равенство веса переговорных позиций (т.е. юридическое равенство; экономические позиции могут быть неравными); консультации предполагают наличие правовых полномочий у того, кто принимает решение, и эти полномочия ограничиваются только обязанностью проводить консультации. В том случае, если существует лишь простое обязательство консультироваться, обязанность принимающего решения – прислушиваться к мнениям или как максимум обмениваться ими.

Обычный работодатель, который не имеет договорных полномочий на установление заработной платы, всегда находится в этом положении и неизбежно должен проводить переговоры для достижения хоть какого-то соглашения. С другой стороны, организации с их зарезервированными полномочиями на принятие одностороннего решения попадают в такое положение только в том случае, если они идут на это сами в добровольном порядке и если они предпочитают получить согласованное решение, а не решение, которое навязывается.

65. В Организации Объединенных Наций в Положении о персонале 8.1 а), которое является самым главным положением о персонале, регулирующим взаимоотношения администрации и персонала, говорится, что: "Генеральный секретарь устанавливает и поддерживает постоянные контакты и связь с персоналом, с тем чтобы обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов". Выбрав эту формулировку, Генеральная Ассамблея явно предпочла в добровольном порядке поставить организацию в такое положение, чтобы в случае трудовых конфликтов вместо навязанных решений находить решения согласованные. В пределах, определенных положением 8.1 (и только в этих пределах), **это обязывает Генерального секретаря и руководство в целом "обеспечить эффективное участие персонала" на каждом этапе процесса принятия решений в отношении политики, затрагивающей персонал.** Участие должно начинаться в период первоначального диагностирования, когда определяется конкретный вопрос, и продолжаться до разрешения

⁵⁶ SMCC special session 1982; SMCC VI (paras 13, 17); SMCC IX (para 16); SMCC XI (para 6); SMCC XII (para 84); SMCC XVI (1996).

этого вопроса. Разумеется, участие не должно ограничиваться этапом, на котором такой готовый продукт, как проект бюллетеня или административной инструкции ГС, направляется ОПП для одобрения в течение двух недель. Если использовать формулировки АТМОТ, то указанное положение 8.1 делает **конечный продукт обсуждений "двусторонним решением, т.е. соглашением"**, а следовательно, если руководствоваться его логикой, здесь уместным является слово "переговоры".

66. Толкование **обязательных переговоров** в определенных рамках взаимоотношений между администрацией и персоналом через соответствующие объединенные органы дополнительно оправдывается следующим:

- традиционно большинство правил о персонале, бюллетеней и административных инструкций ГС, затрагивающих ВСП, издавались после достижения **соглашений** между ПП и ПА в ККПА⁵⁷, зачастую благодаря усилиям внутри-/межсессионных рабочих групп;
- в этих рамках и докладах Председателя ККПА Генеральному секретарю всегда использовался термин "соглашение";
- положение о "переговорах" регулярно фигурировало во всех КВ ККПА с 1983 года;
- в 2000 году администрация признала ККПА "общесекретариатским механизмом для проведения переговоров между ПП и администрациями"⁵⁸;
- в 2008 году руководство признало, что де-факто переговоры регулируются процедурами, применяемыми Комитетом с момента возобновления его функционирования в 2006 году⁵⁹;
- некоторые из недавно созданных объединенных органов для обсуждения политики в области ЛР (и ее толкования) называются объединенными переговорными комитетами (ОПК). В некоторых случаях они заменили объединенные консультативные комитеты (ОКК) в ЦУООН (Нью-Йорк, 2007 год), ЮНОГ (май 2008 года) и в Полевой службе (август 2008 года). Все они определили себя в качестве "объединенного механизма по взаимоотношениям между персоналом и администрацией для проведения переговоров между представителями персонала и администрации" с целями и сферой действия в соответствующем месте службы, отвечающими требованиям Положения о персонале 8.1. Осталось убедиться в том, последуют ли другие отделения за пределами ЦУ и региональные экономические комиссии примеру создания официальных переговорных комитетов в целях унификации;
- новый КВ КПА (ST/SGB/2011/6) закрывает этот вопрос, так как в нем шесть раз приводится ссылка на переговоры;

⁵⁷ Иллюстрациями являются 2 из 25 приложений к документу SMCC XIV (1990): приложение XI: Документ с изложением позиции персонала: замечания по пересмотренным главам I, V, VI и VII Правил о персонале; приложение XII: проекты поправок к главе VIII Правил о персонале и документу ST/SGB/176/Rev.1; другие примеры включают в себя пятый пересмотренный вариант правил серии 300 (1993 год), проект административной инструкции ГС о членском составе консультативных органов и проект ST/AI/293 о средствах обслуживания ПП.

⁵⁸ SMCC XXIV, para. 12.

⁵⁹ SMCC XXIX, para. 18.

- сессия ККПА XXXII предпринимала попытки достичь более формальных и конкретных письменных "соглашений", которые будут "нумероваться" (например, соглашение SMCCXXXII/1), с присвоением им официальных условных обозначений (пункт 16 доклада о работе сессии); согласно решению № 380 АТМОТ соглашения достигаются после переговоров.

67. Должно быть очевидным, что в Организации Объединенных Наций **процессы переговоров не исключают процессов консультаций**, поскольку проведение переговоров подразумевает предшествующие процессы взаимного обмена информацией, поддержания связей и – впоследствии – консультаций. Кроме того, в контексте "объединенных органов персонала и администрации как на местном, так и на общесекретариатском уровне"⁶⁰ некоторые объединенные органы действуют в целях выполнения функций, закрепленных в положении 8.2, т.е. консультируют Генерального секретаря (и местное руководство на уровне места службы) в отношении политики в области ЛР и общих вопросов благосостояния персонала. Ряд советов и комитетов именовались или все еще именуется "консультативными", в том числе в части важных функций, касающихся процедур найма, расстановки кадров, продвижения по службе и отправления правосудия. Другие существующие консультативные органы (хотя они напрямую могут и не именоваться таковыми) включают в себя органы, занимающиеся вопросами охраны здоровья и безопасности, организации работы кооперативных магазинов, питания, автомобильных стоянок и т.д., в которых, как прямо ожидается, администрация должна консультироваться с ПП в деле предоставления подобных услуг.

68. Для определения того, подразумевает ли процесс взаимодействия проведение консультаций или переговоров, в качестве ориентира можно использовать КВ соответствующего объединенного органа. Показателем может быть также процесс осуществления: если оно является обязательным для обеих сторон, то процесс, как правило, подразумевает получение результатов на основе переговоров. Если в отношении процесса установления этого существуют разногласия, особенно по вопросам, затрагивающим условия службы персонала, этот вопрос может быть передан соответствующему органу, отвечающему за отправление внутреннего правосудия в организации, для вынесения соответствующего решения.

IV. Органы представителей персонала (ОПП) и ВСП на местном уровне

69. Сотрудники в Группе Организации Объединенных Наций создали свои собственные представительные структуры для обсуждения вопросов, оказывающих на них влияние: на местном уровне между собой, в масштабах всей организации с другими ОПП той же самой федерации (см. В.3 ниже) и в конечном итоге с руководством через объединенные органы, главным из которых является ККПА/КПА. Если функциональные системы подчиненности сверху вниз хорошо известны (от руководящих органов до исполнительных глав, затем до администрации и, наконец, до рядовых сотрудников), то следует отметить также, что существуют симметричные процессы и механизмы для обсуждения по цепочке снизу вверх, в рамках которых сотрудники избирают своих ПП в ОПП для про-

⁶⁰ Создаются в соответствии с Положением о персонале 8.2 и с учетом Правила о персонале 8.2.

ведения консультаций и переговоров от имени сотрудников с руководством через такие форумы, как объединенные органы, включая ККПА.

А. Какие цели преследуют органы представителей персонала (ОПП)?

70. Хотя сфера охвата и эффективность роли ПП на местном уровне могут существенно варьироваться и действительно варьируются от одного ОПП к другому, анализ уставов 19 ОПП Группы Организации Объединенных Наций свидетельствует о том, что в целом их цели охватывают следующее: защиту прав, привилегий, интересов и благополучия всех сотрудников, а также предоставление других полезных для сотрудников услуг; обеспечение их полного участия в соответствующих органах; представление интересов всех сотрудников посредством выработки общих позиций по вопросам, которые они затрагивают; поощрение участия сотрудников в деятельности ОПП; а также содействие сотрудничеству с ОПП в других организациях/подразделениях в целях отстаивания коллективных интересов.

В. Каким образом представлены и организованы сотрудники Организации Объединенных Наций?

71. В силу признанного принципа свободы ассоциаций ОПП демонстрируют значительное разнообразие в различных местах службы Организации Объединенных Наций, где они, как правило, именуется либо "союзом персонала" (СП) либо "ассоциацией персонала" (АП), что не подразумевает существенных различий, за исключением Женевы, где в состав "Координационного совета персонала" входят представители различных групп (см. пункт 78 ниже).

72. В рамках всей Группы ООН вне зависимости от используемой терминологии функции и полномочия всех ОПП являются довольно схожими, и каждый из них входит в состав одной из трех следующих федераций: Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС); Координационного комитета международных союзов и ассоциаций персонала системы Организации Объединенных Наций (ККМСАП), члены-учредители которого (СП ООН и КСП ЮНОГ) вышли из ФАМГС в 1982 году; и Федерации международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕРВ), учредители которой вышли из составов соответственно ККМСАП (СП ООН) и ФАМГС (ПРООН/ЮНОПС/ЮНФПА) в 2007 году, а в 2008 году к ним присоединился СПП ООН. Основная роль этих трех федераций персонала будет рассмотрена в готовящемся к выпуску докладе ОИГ, посвященном ВСП в специализированных учреждениях и общей системе.

В.1 Соответствующие интересы разных категорий персонала

73. На ВСП неизменно влияют различия в потребностях и интересах сотрудников, которые определяются множеством факторов, включая класс их должности (ОО, С, Д), место службы⁶¹, категорию найма (на местном/международном уровне), а также тип контракта, обуславливающий различия в уровнях вознаграждения, а также надбавок и пособий. Различия зависят и от того, базируются

⁶¹ ЦУ, места службы за пределами ЦУ, региональные экономические комиссии и полевая служба, включая "семейные" и "несемейные" миссии.

ся ли сотрудники в штаб-квартирах или за их пределами и работают ли они в современном хорошо оборудованном месте службы или в небольших и изолированных местах службы, поскольку в первом случае имеются сравнительные преимущества, включающие в себя (среди прочего): менее значительную обеспокоенность по поводу охраны и безопасности и более широкий доступ к надлежащим услугам здравоохранения и образования. Те, кто работает в штаб-квартирах, могут добавить к этому списку⁵ более легкий доступ к старшему руководству и делегатам государств-членов, более легкий доступ к информации о вакансиях и изменениях в организационной политике и т.д.

74. Помимо различий в вознаграждении и других материальных правах у сотрудников Полевой службы Организации Объединенных Наций интересы варьируются в зависимости главным образом от того, являются ли они национальными или международными сотрудниками, что соответствующим образом сказывается на их карьерной мобильности: если международные сотрудники Полевой службы могут перемещаться из одной миссии в другую, то карьера национальных сотрудников по определению ограничивается сроком деятельности одной конкретной миссии. В настоящее время, если Союз полевого персонала (СПП) должным образом представляет международных сотрудников из 42 полевых миссий, то представлять национальных полевых сотрудников этих миссий формально поручено СПП (Нью-Йорк), но на практике он поддерживает с ними лишь ограниченные контакты. Национальные сотрудники Полевой службы имеют больше общего с международными полевыми сотрудниками, включая общие озабоченности (опасные условия труда, вопросы охраны и безопасности и т.д.) и вызовы (ограниченный опыт в вопросах ВСП ввиду того, что половина полевых сотрудников ДПП имеют опыт работы в Организации Объединенных Наций, составляющей менее двух лет)⁶², чем с нью-йоркскими сотрудниками, интересы которых отстаивает в первую очередь СП ООН.

75. По мнению Инспектора, **интересы национальных и международных сотрудников Полевой службы можно было бы лучше отстаивать, объединив их под общей эгидой СП ООН**, который мог бы создавать подкомитеты (на местах) для обсуждения специфических вопросов для каждой категории перед работой над ними и их согласованием на уровнях комитета (на местном уровне) и/или Совета (на глобальном уровне). С самого начала должно быть ясно, что объединенная структура никоим образом не должна пытаться внести путаницу в условия службы национальных и международных сотрудников, которые четко дифференцированы. **Руководство СПП могло бы организовать внутренние консультации со своими собственными членами и внешние консультации с существующими ОПП, представляющими национальных сотрудников миротворческих операций и специальных политических миссий, относительно возможного институционального механизма для объединения этих структур при содействии СП ООН.**

В.2 Разнообразные организационные формулы

76. В рамках Группы Организации Объединенных Наций не все из пяти ОПП⁶³, имеющих глобальный охват, в равной мере представляют своих членов: АП УООН и АП УВКБ не предусматривают создание вспомогательных органов

⁶² Фраза, цитируемая из беседы ЗГС, возглавляющего ДПП, с ОИГ, ноябрь 2010 года.

⁶³ Глобальная ассоциация персонала ЮНИСЕФ (ГАП ЮНИСЕФ), Совет персонала Университета ООН (СП УООН), Ассоциация персонала УВКБ (АП УВКБ), Ассоциация персонала ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС (АП ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС) и Совет полевого персонала ООН (СПП ООН).

на полевом/местном уровне (хотя базирующиеся на местах координаторы и представители персонала все же существуют), причем АП УВКБ даже не допускает полевых сотрудников к участию в ее исполнительном органе⁶⁴. В то же время ГАП ЮНИСЕФ предусматривает полную представленность всех категорий персонала независимо от места службы. Закладывая основы для формирования ОПП в Положении о персонале 8.1, Генеральная Ассамблея отметила, что они "организуются таким образом, чтобы в них обеспечивалось справедливое представительство всех сотрудников"⁶⁵. По мнению Инспектора, важно и полезно, чтобы сотрудники во всех местах службы имели равный доступ к надлежащим и справедливым представительским механизмам. С другой стороны, соответствующие ОПП в ЦУООН, в каждом отделении за пределами ЦУ, каждой региональной комиссии (ЭКА, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ЭСКЗА) и каждом международном уголовном трибунале, имеющем бюджет, формирующийся за счет взносов (МУТР, МТБЮ), представляют главным образом сотрудников, работающих в конкретном месте службы/регионе⁶⁶. Некоторые из этих органов, имеющих региональные представительства, предусматривают также создание вспомогательных и параллельных ОПП. Некоторые ОПП проявляют также большую гибкость в вопросах их членского состава, предусматривая категории ассоциированных, аффилированных, активных и пассивных членов, сотрудников, вышедших в отставку, и даже тех, кто не имеет минимального предусмотренного срока действия контракта.

77. В тех местах службы, где сосуществует большое число организаций системы Организации Объединенных Наций, каждая из которых имеет свой собственный ОПП, эти ОПП могут объединяться и формировать (местную) **Федерацию ассоциаций персонала Организации Объединенных Наций (ФУНСА)**, которая занимается сквозными вопросами, затрагивающими сотрудников (например, оклады местных сотрудников, безопасность, отношения со страной пребывания и т.п.), и имеет дело со страновыми группами управления (СГУ), которые представляют администрацию. На практике такие федерации в большинстве мест службы либо отсутствуют, либо находятся лишь в эмбриональном состоянии, либо – там, где они все же существуют, – выполняют роль простого координационного механизма. С учетом их межорганизационной структуры представительства персонала и их облегченного доступа к СГУ ФУНСА в принципе могут играть важную роль среди местных ОПП в деле рассмотрения вопросов (подобных вопросу об общих службах), которые в соответствии с принципом субсидиальности могут быстро и эффективно решаться на уровне места службы. **Там, где ФУНСА существует, ИГ должны поощрять своих представителей в страновых группах Организации Объединенных Наций (СГООН) проводить регулярные консультации с таким партнером.**

⁶⁴ Полевое подразделение ПП АП УВКБ может представить Совету персонала перечень проблем, но не может участвовать в его работе; план работы АП УВКБ определяется исключительно ПП, базирующимися в Женеве, хотя большинство сотрудников базируются на местах; интересы сотрудников в мелких местах службы УООН (менее 10 сотрудников) представляются ПП, базирующимися в Токио. С другой стороны, как это и должно быть на практике, председатель Комитета персонала отдельного подразделения (который выполняет функции исполнительного ОПП каждой полевой миссии) является членом Совета СПП ООН.

⁶⁵ ST/SGB/2010/6: Положения о персонале Организации Объединенных Наций и временные Правила о персонале (2 сентября 2010 года).

⁶⁶ СП ЮНОВ представляет также полевые отделения ЮНИКРИ и ЮНОДК, а ПП избираются на местах.

78. ЮНОГ имеет уникальную структуру представительства персонала⁶⁷, в рамках которой различные группы (будь то со статутom или без него) участвуют в качестве "списков" в ежегодных выборах в целях формирования на началах пропорционального представительства Координационного совета персонала (КСП) ЮНОГ, в котором они сосуществуют в соответствии с Положениями о представительстве персонала Организации Объединенных Наций в Женеве (январь 1983 года). По аналогии с другими ОПП КСП рассматривается Администрацией ЮНОГ в качестве единственного представителя персонала ЮНОГ. Вместо проведения голосования для избрания того или иного сотрудника на конкретную позицию сотрудники в ЮНОГ голосуют за весь групповой список, причем в ежегодных выборах в КСП ЮНОГ в 2011 году борьбу за места в Совете вели пять групп. Повсюду, отвечая на вопросники ОИГ, как ПП, так и ПА предостерегали от контрпродуктивного разрастания ОПП, поскольку это может приводить к ситуации "у семи нянек дитя без глаза" и к ненужной разрушительной конкуренции в стане персонала⁶⁸.

В.3 Внутренняя структура и процедуры ОПП

79. В настоящее время большинство ОПП организованы на трех уровнях, которые в настоящем докладе именуются общими терминами, без конкретизации. Первый уровень составляют рядовые сотрудники, т.е. "избиратели". Вторым уровнем является "Совет персонала", в состав которого входят представители, избранные сотрудниками на определенный срок (обычно два года). Третьим уровнем является "Бюро", в состав которого обычно входит небольшая группа представителей, избранных членами Совета из своих рядов. Этой трехступенчатой структуры придерживается большинство ОПП, хотя и с определенными вариациями.

80. Совет персонала как непосредственно избираемый орган выполняет решения пленума, ставя задачи перед Бюро. Он представляет сотрудников по вопросам, касающимся политики в области ЛР и благополучия персонала, и может создавать вспомогательные комитеты, а также "специальные" рабочие группы. Он назначает также представителей в административные комитеты и статутные органы и выдвигает кандидатов в объединенные органы. Размеры Совета могут существенно варьироваться в зависимости от общей численности сотрудников того или иного подразделения, и некоторые из этих органов предусматривают представительство всех категорий персонала⁶⁹, что можно считать хорошей практикой для недопущения доминирования в ОПП какой-либо одной категории сотрудников. Некоторые ОПП предусматривают проведение дополнительных выборов, если число избранных членов Совета не достигает или не дотягивает до определенного минимального числа, что служит для ОПП позитивным стимулом для поиска кандидатов, демонстрирующих свою приверженность представлению интересов персонала. В некоторых ОПП предусматривается также роспуск Совета по процедуре отзыва/вотума недоверия/простым большинством голосов; все это является эффективной практикой для повышения подотчетности ОПП.

⁶⁷ См. "Regulations on representation of the staff of the United Nations at Geneva".

⁶⁸ Можно отметить, что КСП ЮНОГ финансирует свою деятельность главным образом за счет доходов от работы кооперативного магазина персонала, что, вероятно, снижает для него стимулы сбора взносов с рядовых сотрудников.

⁶⁹ Совет АП ЭСК: равное число сотрудников категорий С и ОО; Совет АП ЭКЛАК: число сотрудников категорий С и ОО пропорционально их членскому составу; Совет СПУ ООН: равное число академических и административных сотрудников.

81. Бюро – это небольшая руководящая группа, избираемая Советом из числа своих членов для выполнения указаний Совета. Оно проводит обсуждения и переговоры с руководством организаций по вопросам, охваченным целями и программой работы Совета (в соответствии с установленными приоритетами), и по поручению Совета может проводить обсуждения с другими ОПП и с Федерацией ОПП, в состав которой оно входит. По сути дела, оно служит глазами и ушами Совета, следя за тем, что происходит на различных уровнях управления, и готовя соответствующие меры реагирования. Оно распоряжается бюджетом ОПП и занимается повседневными вопросами управления (руководя работой вспомогательного персонала секретариата ОПП), информирует рядовых сотрудников и контактирует с ними. Типичное Бюро имеет в своем составе от трех до семи членов, причем, если не набирается минимальное число членов, предусматривается его роспуск.

82. Хотя для различных типов совещаний ОПП, включая (ежегодные) генеральные ассамблеи или собрания, существуют установленные кворумы, лакуны в уставах некоторых ОПП позволяют проводить собрания и принимать решения даже в отсутствие большинства избранных членов. ОПП должны устранить такие лакуны, поскольку ПП должны с уважением относиться к своим обязанностям представлять своих избирателей. Если ПП на регулярной основе не посещают заседания Совета или Бюро, **для урегулирования подобных ситуаций ОПП должны рассмотреть вопрос об укреплении демократического принципа большинства в своих уставах.**

В.4 Демократическое участие в выборах ОПП в Совет

83. Советы персонала в Группе Организации Объединенных Наций, избираемые путем тайного голосования, имеют разные уровни **охвата**: а) глобальные ОПП, допускающие членство всех сотрудников из всех мест службы организации (например, ЮНИСЕФ); б) местные/региональные ОПП (как в Организации Объединенных Наций), в которых членский состав ограничивается сотрудниками из конкретного места службы, региона или субрегиона (например, отделения за пределами ЦУ, региональные экономические комиссии); и с) ОПП, которые строго ограничивают свой членский состав сотрудниками определенной категории (например, СПП ООН). Во всех случаях **ОПП должен представлять (без дискриминации) интересы всех сотрудников, которые определяются как представляемые им в уставе соответствующего ОПП.** В связи с этим следует иметь в виду, что пока весь персонал Организации Объединенных Наций не будет напрямую избирать ОПП на уровне всего Секретариата (и/или Группы) по модели полного охвата, **нынешним девяти ОПП необходимо разработать и создать координационный механизм, с тем чтобы персонал Секретариата Организации Объединенных Наций (и Группы) неоспоримо выступал единым фронтом.**

84. Неограниченное участие сотрудников в выборах Совета персонала является стандартной практикой в Организации Объединенных Наций. Для реализации этого принципа используется пара разных методов. Одним из этих методов является наделение всех сотрудников автоматическим правом голоса (как в КСП ЮНОГ и СП ООН). Другим методом пользуется ОПП, ограничивающий право голоса кругом своих собственных членов или членов, которые уплачивают членские взносы (по разумной ставке); в таких случаях регистрация и уплата взносов должны быть полностью открытыми для всех сотрудников без каких-либо других предварительных условий. Инспектор усматривает "плюсы" в этом втором варианте, который способствует укреплению солидар-

ности сотрудников, хотя эта точка и отличается от юридического заключения УПВ, в котором говорится, что ассоциация персонала "должна предоставить членство и соответствующие права всем сотрудникам, независимо от того, уплачивают ли они членские взносы"⁷⁰. В большинстве случаев уплата взносов производится посредством прямых вычетов из заработной платы (после добровольного согласия на это назначенного сотрудника при наличии права отказа от этого в любое время), которые рассчитываются по одному из следующих трех методов: а) единообразная ставка; б) процентная доля от оклада; и с) по прогрессивной шкале.

85. В положении 8.1 устанавливается, что ОПП *"организуются таким образом, чтобы в них обеспечивалось справедливое представительство всех сотрудников"*. Таким образом, для снижения риска неравного обращения в уставах некоторых ОПП указывается, что определенные ключевые выборные должности резервируются для кандидатов из конкретных категорий. В ОПП, где не предусмотрено положений об обеспечении представительства различных категорий, сотрудники выражали обеспокоенность по поводу того, что их интересы не отстаиваются должным образом представителями, которые могут принадлежать исключительно к другой категории персонала. Четыре ОПП⁷¹ используют для формирования своих советов избирательные ячейки: в этом случае мнения сотрудников, относящихся к определенной избирательной ячейке (конкретная категория должностей или департамент), представлены в Совете через представителя, избираемого из их собственного числа⁷². Хотя это может служить эффективной практикой демократического представительства, как в СП МТБЮ, высокая доля неоспариваемых/вакантных мест на должности представителей от ячеек (как это было в случае Совета персонала СП ООН сорок третьего созыва) позволяет руководству ставить под сомнение легитимность представителей таких ОПП. Высокая доля вакансий в таких органах может также свидетельствовать либо от отсутствия заинтересованности рядовых сотрудников, либо об общем страхе перед лицом преследования со стороны администрации за участие в работе по представлению интересов персонала, либо являет собой сочетание и того, и другого, и этот вопрос часто поднимался ПП в ходе бесед с группой ОИГ.

86. Выборы в Совет могут проводиться на ежегодной основе (Женева) или раз в два года (большинство ОПП) в соответствии с Положением о персонале 8.1, в котором предусматривается проведение выборов "по крайней мере раз в два года". Несколько ОПП (включая КСП ЮНОГ) справедливо ставят под сомнение преимущества ежегодных выборов, отмечая, что такая частая сменяемость приводит к потерям времени (которое необходимо вновь избранным ПП для ознакомления с делами), ресурсов (организация выборов, подготовка новых ПП) и энергии (в конкурентной борьбе). Стандартный двухлетний срок позволит Совету более эффективно и более реалистично по срокам осуществлять свои планы работы, но какие-либо изменения на этот счет должны вноситься соответствующими ОПП с учетом их собственных уставов. Посредством установления того, что лишь половина (например, 5–6 из 11) из всех позиций подлежит заполнению в ходе выборов каждый год, АП ПРООН-ЮНФПА-ЮНОПС

⁷⁰ *Юридический ежегодник ООН*, 2008 год, стр. 488–490.

⁷¹ Избирательные ячейки: СП МУТР, СП ЮНОН, СП ЮНОВ и СП ООН.

⁷² Если в СП ООН избирательные ячейки основываются на департаментских структурах ЦУООН и на необходимости поддержания паритета в численности сотрудников в расчете на одну ячейку (150–200 сотрудников на ячейку), то в СП МУТР три избирательные ячейки – это сотрудники категории специалистов, сотрудники Полевой службы и сотрудники общего обслуживания.

избегает сценария, при котором может оказаться избранным полностью новый Совет, где ни один член не имеет какого-либо опыта работы по представлению интересов персонала, и этот метод можно считать эффективной практикой.

Руководящий принцип 1: Органам представителей персонала (ОПП) следует считать стандартным сроком полномочий избираемых членов советов персонала двухлетний период

87. Если одни ОПП не предусматривают никаких ограничений в вопросе о том, сколько раз человек может участвовать в выборах, то другие органы предусматривают положения, ограничивающие максимальное число сроков полномочий избираемого ПП подряд, после чего он должен прервать свое членство в представительном органе на один полный срок, чтобы вновь получить право бороться на будущих выборах⁷³. Хотя любые решения об ограничении срока полномочий являются исключительно прерогативой соответствующего ОПП, эта концепция имеет свои "плюсы" и "минусы". С одной стороны (и это плюс), такое ограничение способно помочь избежать формирования "карьерных представителей персонала" и послужить стимулом для подпитки ВСП новой кровью/идеями/опытом. С другой стороны, это может также ограничить те выгоды, которые может принести опытный ПП, в частности в проведении переговоров с профессиональными специалистами в области ЛР, которые сами часто обходят какие-либо требования в отношении мобильности. **Инспектор считает, что вопрос об ограничении сроков полномочий заслуживает обсуждения в рамках ОПП на основе свободного, открытого и взаимоуважительного диалога.**

Таблица 2

Участие сотрудников в выборах ОПП

ОПП	Избирательный цикл	Дата последних выборов	Число избирателей ^a	Число фактически проголосовавших избирателей ^b	% проголосовавших
СП ООН	Раз в два года	Июнь 2011 года	6 325	1 841	29%
КСП ЮНОГ	Раз в год	Март 2011 года	3 465	810	23%
СП ЮНОВ	Раз в два года	Май 2010 года	1 200 (436 в 2 избирательных ячейках, проводивших выборы)	303 в 2 избирательных ячейках, проводивших выборы	69%
СП ЮНОН	Раз в два года	Ноябрь 2009 года	2 495	1 026	41%
АП ЭСКАТО	Раз в два года	Сентябрь 2010 года	427	234	55%
ГАП ЮНИСЕФ	Раз в год	Апрель 2011 года	10 700	4 824	45%
МСП БАПОР	Раз в три года	Март 2010 года	24 679	21 062	85%

⁷³ В СП ООН предусмотрены следующие ограничения сроков полномочий: Совет (шесть лет), Бюро (четыре года).

ОПП	Избирательный цикл	Дата последних выборов	Число избирателей ^a	Число фактически проголосовавших избирателей ^b	% проголосовавших
СПП ООН ^c	Раз в два года	Июнь 2010 года	7 250	Без проведения голосования (один безальтернативный список)	
СПУООН	Раз в два года	2009 год	727	Переназначен на безальтернативной основе ^d	

Примечание:

^a Число сотрудников, имеющих право голоса.

^b Число проголосовавших сотрудников.

^c Хотя кандидаты были переизбраны на безальтернативной основе, демократические процедуры остаются эффективными и продолжают действовать в СПП, где в июне 2010 года в ходе референдума новый устав был принят 1 399 голосами из 1 575 голосов членов, принявших участие (88,8%).

^d Число кандидатов совпадало с числом мест, подлежащих заполнению в ходе выборов.

С. Взгляды на роль представителей персонала в ВСР

88. Те, кто непосредственно не вовлечен в ВСР, могут формировать свои мнения по поводу представителей персонала на основе своих собственных культурных и политических представлений о роли профсоюзов в целом. Мнения по поводу ПП, как правило, носят весьма критический характер в силу ряда факторов: а) роль ПП, избираемого для официального выполнения общественных функций, часто (неправильно) ассоциируется с ролью политика; б) их имиджу наносится урон случаями, когда сотрудник, ощущающий свою профессиональную уязвимость, пытается стать ПП, ошибочно полагая, что такой статус обеспечит ему защиту; в) в различных местах службы большинство рядовых сотрудников не имеют или практически не имеют контактов со своими ПП; и д) то обстоятельство, что большинство ПП не занимают высоких мест в организационной иерархии (достаточно большая их доля – сотрудники категории ОО), не способствует повышению их авторитета в условиях общеорганизационной культуры, в которой стаж работы и служебное положение зачастую косвенно отождествляются с компетентностью. Действительно, в Группе ООН в отличие от некоторых других организаций системы ООН, за редким исключением, лишь немногие из занимающих высокие должности сотрудников категории специалистов и выше, как представляется, видят себя в роли ПП. Как это ни парадоксально, руководители, имеющие опыт в деле урегулирования трудовых отношений в частном секторе, более открыты для ПП, чем их коллеги, всю жизнь проработавшие на государственной службе (национальной и/или международной).

Серьезный вызов для эффективного представительства на примере местного персонала БАПОР

Эта проблема обусловлена уникальными условиями деятельности БАПОР и характером его мандата, заключающегося в предоставлении ряда квазигосударственных услуг (образование, здравоохранение, помощь/социальные услуги) палестинским беженцам. Инспектор выражает согласие с мнением МГС, которая заявила, что "правовой статус набираемого в районе операций

персонала БАПОР сложный и неоднозначный"⁷⁴. Штат сотрудников состоит из двух категорий персонала, на которые распространяются разные Положения и Правила о персонале и условия занятости. Для международных сотрудников, которых насчитывается около 200, более половины объема финансирования выделяется Организацией Объединенных Наций. К этой относительно небольшой группе международных сотрудников применяются условия занятости системы ООН, и они имеют отдельную ассоциацию персонала. Что же касается почти 30 000 местных сотрудников, к которым применяются Положения и Правила о местном персонале БАПОР и оклады которых привязываются к уровням окладов в принимающих правительствах, то здесь Агентство полностью опирается на добровольные взносы доноров.

Местные сотрудники объединились в семь союзов в пяти местах службы, что лишь усугубляет сложность ВСР в БАПОР. Трения и разногласия с местными союзами персонала носят регулярный характер и чаще всего касаются окладов и других пособий. В отсутствие официальных механизмов урегулирования конфликтов разногласия регулярно выливаются в разного рода забастовки. Значительные расхождения в контрактном статусе и соответствующих условиях службы национальных и международных сотрудников вбили клин между ними, что еще более осложняет урегулирование разногласий между местными сотрудниками и руководством.

Инспектор убежден в том, что уровень трений, в том числе прямых действий в виде забастовок, и сложность стоящих на карте политических и технических вопросов таковы, что для их урегулирования требуются смелые инициативы при полном учете правовых, институциональных, политических, исторических, экономических, финансовых, социальных и психологических аспектов. Эти инициативы должны реализовываться при участии сотрудников и представителей администрации в каждом из пяти основных мест службы БАПОР, а вырабатываемые на этой основе замечания, выводы и рекомендации должны на прозрачной основе доводиться до сведения всех субъектов, включая принимающие органы и государства-члены, участвующие в Консультативной комиссии БАПОР.

В связи с этим следует отметить, что в 2009 году БАПОР наняло внешнего консультанта для анализа ВСР в Агентстве и, кроме того, неоднократно запрашивало экспертные заключения МОТ. Инспектор с удовлетворением отмечает организацию совместного рабочего совещания БАПОР по ВСР и рекомендует Агентству энергично осуществлять позитивные рекомендации и продолжать использовать внешнюю и независимую поддержку. Принятие резолюции 65/272 Генеральной Ассамблеи об укреплении управленческого потенциала БАПОР должно сыграть для самого Агентства, его доноров и Секретариата Организации Объединенных Наций каталитическую роль в урегулировании некоторых из основных проблем в области финансирования.

С.1 Взаимоотношения между сотрудниками и представителями персонала

89. Для улучшения отношений между сотрудниками и ОПП необходимо обеспечивать и повышать прозрачность и эффективность их повседневной деятельности. Факторы, определяющие такие взаимоотношения, включают в себя, в частности: усилия ОПП в рамках информационно-разъяснительной работы (например, трансляция сетевых сообщений, общественные мероприятия), уча-

⁷⁴ Доклад КМГС А/57/30, пункт 122.

стие в заседаниях ОПП, в выборах и в объединенных органах, учет ОПП мнений новичков. В некоторых из крупных мест службы с обеих сторон выражалась обеспокоенность по поводу компетентности некоторых ПП при выполнении ими своих функций. Важно отметить, что в различных кругах часто упускаются из виду два базовых принципа, касающихся представителей персонала:

а) **функции ПП являются официальными**, и ПП являются сотрудниками Организации Объединенных Наций (резолюция 51/226 Генеральной Ассамблеи⁷⁵). Несмотря на признание этого, ПП отмечают, что при проведении служебных аттестаций их роль представителей персонала никак не отражается. Эта практика особо сильно бьет по освобожденным председателям ОПП, у которых оценки служебной деятельности остаются практически пустыми. Исходя из принципиальных соображений исполнение роли представителей персонала не должно мешать профессиональному росту ПП и не должно ускорять его;

б) **ПП выполняют свои функции на безвозмездной основе**. Не получая никакого вознаграждения, большинство ПП должны при этом находить баланс между своими представительскими функциями и должностными профессиональными обязанностями, что зачастую требует от них тратить свое личное время на выполнение их соответствующих функций, а это зачастую не учитывается их непосредственными начальниками. Добросовестные отношения между ОПП и руководством, включая (но не только) частотность формальных и неформальных контактов, могут влиять и действительно влияют на успех ОПП. В тех случаях, когда отстаивание интересов персонала считается неэффективным, это зачастую может быть обусловлено тем, что ПП должным образом не интегрированы в процессы принятия решений, затрагивающих сотрудников в целом.

90. Что касается вопроса о представительности, то единственным требованием, основанным на правовых текстах Организации Объединенных Наций, является требование о том, что ОПП должны организовываться таким образом, чтобы в них обеспечивалось "эффективное и справедливое представительство всех сотрудников" (положение 8.1b). Некоторые ПА поднимали вопрос о пороговом уровне представительности, подчеркивая, что низкая активность при участии в выборах Совета персонала принижает легитимность избранных представителей, в связи с чем возникает также вопрос о том, кого же точно представляет Совет персонала. Установление такого порогового уровня, который может привести к полному отсутствию представительства персонала, конечно же, не может служить решением в деле улучшения ВСР. ОПП должны (продолжать) уделять должное внимание следующему руководящему принципу, соблюдение которого, как ожидается, повысит подотчетность представителей персонала.

Руководящий принцип 2: Представительность

Органы представителей персонала должны обеспечивать, чтобы мнения сотрудников должным образом представлялись посредством их эффективного информирования и проведения консультаций с ними до и после переговоров с администрацией по вопросам, влияющим на благополучие персонала.

⁷⁵ Резолюция 51/226 Генеральной Ассамблеи, пункты 10 и 11.

D. Взгляды на роль руководства в ВСР

91. Если одни руководители признают поддержание ВСР в качестве части своих профессиональных обязанностей и официальной политики организации, то другие в целом не убеждены в важном значении этого вопроса. Несмотря на то, что Генеральная Ассамблея признала функции ПП официальными, некоторые руководители, особенно в некоторых миротворческих операциях, просто предпочитают игнорировать это вопреки статье 23 ВДПЧ, резолюции 128(II) Генеральной Ассамблеи и Стандартам поведения международной гражданской службы. По мнению ряда ПП, с которыми были проведены беседы, некоторые представители администрации проводят консультации с сотрудниками в большей мере на формальной основе, не ожидая от этого процесса никаких позитивных результатов.

92. Следует напомнить о том, что правило 8.1f) Правил о персонале наделяет ПП правом эффективно участвовать в определении/изучении/решении вопросов, связанных с благополучием персонала, и обращаться от имени персонала с предложениями к Генеральному секретарю. Кроме того, в правиле 8.1h) Правил о персонале указывается, что **административные инструкции/директивы по вопросам, касающимся благополучия персонала, должны передаваться ОПП заранее** для рассмотрения/представления замечаний (за исключением случаев чрезвычайных ситуаций) до их вступления в силу. Это исключает использование электронной почты для информирования ОПП о таких инструкциях/директивах, за исключением тех случаев, когда это сопровождается приглашением обсудить предлагаемый текст в рамках признанного объединенного переговорного органа или механизма и в пределах согласованных минимальных сроков.

93. В документе ST/GB/274 четко указываются вопросы, по которым должны проводиться консультации на уровне департаментов/управлений, включая: а) вопросы благополучия персонала и пути и средства его улучшения (на основе положений/правил/политики); применение Правил о персонале в рамках полномочий, делегируемых Генеральным секретарем главам департаментов/управлений, и их всесторонний учет в одобряемых Генеральным секретарем мерах политики/рекомендациях, которые затрагивают персонал; и б) урегулирование проблем/кризисов на местном уровне.

E. Защита представителей персонала

94. На практике в подразделениях, где руководство неудовлетворительно знает, определяет и соблюдает положения этих документов, ПП испытывают опасения по поводу мер воздействия, которые могут повлиять на их карьеру из-за выполнения ими представительских функций, и об этих опасениях сообщалось также на некоторых сессиях ККПА. Как правило, там, где существует политика защиты информаторов, она должна распространяться также ПП, особенно при наличии любых свидетельств угроз и/или актов, направленных против официальных и защищаемых функций избранных ПП. В официальных текстах Организации Объединенных Наций содержатся положения о том, что ПП "имеют те же права, обязанности, обязательства и привилегии, что и все сотрудники" и должны "пользоваться защитой от любой дискриминации, обращения или предвзятых мер на основе их статуса или деятельности в качестве представителей персонала"⁷⁶.

⁷⁶ ST/AI/293 и UNAT Judgment No. 15 (1952).

95. На карьеру представителей персонала не должна негативно влиять их активная или пассивная роль в ОПП⁷⁷, и "в качестве неотъемлемого элемента права на ассоциацию против сотрудника не должно приниматься никаких мер на том основании, что он является или являлся должностным лицом или представителем Ассоциации персонала или иным образом активно участвовал в деятельности Ассоциации"⁷⁸. Они должны иметь право на защиту при ведении переговоров с руководством, которое в свою очередь должно воздерживаться от применения дисциплинарных мер или оказания давления на ПП, за исключением тех случаев, когда действия ПП могут подрывать достоинство международной гражданской службы⁷⁹. Кроме того, ПП пользуются "особыми правами, которые включают в себя широкую свободу слова и право призывать к ответу администрацию организации, работников которых они представляют"⁸⁰. Вместе с тем такая защита не должна освобождать от ответственности за какие-либо проступки.

Е. Связь внутри ПП и между ними

96. Исключительно важное значение для эффективного представительства персонала имеет регулярная и не подвергающаяся цензуре связь внутри/между ПП. Как в поддержании эффективной связи внутри крупного ПП, так и в обеспечении координации действий между ПП возникают проблемы, причем в последнем случае такая связь ограничивается главным образом рамками конгрессов федерации и ежегодных сессий ККПА. На сессии ККПА XVIII (1994 год) был поднят вопрос о случаях, когда руководство требовало от ОПП получения предварительного разрешения на использование вещательных средств, и эта практика была осуждена, поскольку такого рода действия нарушают дух и букву положений инструкции ST/AI/293. На этот счет АТМОТ заявил, что "свобода ассоциаций сводится на нет, если общение между сотрудниками допускается только под надзором. Ограничение, которое является неоправданным в случае применения в отношении свободы слова, рассылки писем или использования любых других средств связи, которые Ассоциация установила для себя, не становится оправданным, когда эти средства предоставляются Администрацией"⁸¹.

97. В соответствии с принципами свободы ассоциаций все организации должны, как большинство из них и делает, позволять ОПП использовать их интранет и систему вещания без цензуры или предварительно разрешения. Такой принцип был недавно применен в отношении сайта I-seek Координационным советом персонала ЮНОГ⁸², и "была достигнута договоренность о том, что инструкция ST/AI/293 о средствах обслуживания ПП будет обновлена за счет включения положений, касающихся средств массовой коммуникации и вещания с учетом местных условий и возможностей"⁸³. Хотя некоторые или все из этих каналов на практике в подразделениях Группы Организации Объединенных На-

⁷⁷ UNAT Judgment No. 924 (1999).

⁷⁸ UNAT, Judgment No. 15, Robinson (1952).

⁷⁹ OAT, Judgment No. 349 (1978) и ILOAT, Judgment No. 911, consideration 8 (1988).

⁸⁰ ILOAT, Judgment No. 911, consideration 8 (1988).

⁸¹ ILOAT, Judgment No. 496, consideration 37 (1982).

⁸² Harmonizing procedures for broadcasts, SMCC XXXII, Annex III, Appendix 17.

⁸³ Доклад SMCC XXXII, para 78. Соглашение № SMCC-XXXII/12, в котором указывается: "Персонал и УЛР обсудят вопросы, касающиеся доступа к I-seek и ИТ-поддержки соответственно с УИКТ и ДООИ".

ций существуют⁸⁴, эффективность и прозрачность этих средств еще предстоит в полной мере оценить, так как сторона, представляющая персонал, выражает обеспокоенность по поводу дискриминации в вопросах доступа к коммуникационным средствам. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит сотрудничество и координацию между ОПП и сотрудниками в целом.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ, признающим официальный статус органов представителей персонала и выборных представителей персонала, следует оказать содействие в обеспечении их доступа ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с сотрудниками в соответствии с договоренностью, достигнутой на сессии ККПА XXXII (2011 год).

98. Хотя инструменты на базе вебтехнологий представляют собой наиболее практичные и эффективные с точки зрения затрат средства связи с сотрудниками, на практике свои собственные вебсайты имеют лишь немногие ОПП. Как правило, информация распространяется посредством передачи сообщений с помощью вещательных средств. В своих уставах лишь немногие ОПП имеют конкретные положения о распространении протоколов заседаний Бюро/Совета среди сотрудников. По мнению Инспектора, то, что обсуждается и решается на различных уровнях в ОПП, должно оперативно доводиться до сведения рядовых сотрудников, а принятые обязательства должны выполняться. В связи с этим применение нижеследующего руководящего принципа, как ожидается, повысит прозрачность и подотчетность ОПП.

Руководящий принцип 3: Связь с сотрудниками и ее прозрачность

Органам представителей персонала (ОПП), которые еще не сделали этого, предлагается рассмотреть вопрос о включении в их соответствующие уставы положений об обеспечении того, чтобы протоколы заседаний Бюро распространялись среди всех членов ОПП, а заседаний Совета – среди всех сотрудников на конкретном рабочем языке (языках) места службы не позднее чем через 10 рабочих дней после завершения заседания, а также контролировать выполнение принятых решений и отчитываться об этом.

Г. Связь со стороны руководства

99. Помимо контактов с ПП, руководство организаций поддерживает связь со всеми сотрудниками с помощью разнообразных коммуникационных каналов, включая: совещания в рамках отделов и департаментов, заседания объединенных органов, письменные сообщения (например, бюллетени, административные инструкции ГС, внутренние меморандумы) и средства ИКТ (интранет, блоги, социальные сети). В последние годы руководство все шире использует общие собрания для непосредственного информирования сотрудников, в том числе о решениях, принимаемых государствами-членами. Общие собрания могут

⁸⁴ Например, департаменты по вопросам управления и общественной информации внесли совместный вклад в обеспечение присутствия новостей ОПП в интранете ООН (I-seek).

оказать благотворное воздействие на ВСР в том случае, если распространяемая информация отражает решения, которые были выработаны на совместной основе ПП и ПА, а сотрудникам позволяется задавать откровенные вопросы непосредственно ГС или другим должностным лицам, проводящим общие собрания, без предварительного отфильтровывания каким-либо руководителем.

100. Использование петиций, демонстраций и даже забастовок – в качестве крайнего средства, когда другие способы достижения договоренности себя не оправдали, или в качестве тактики давления для получения определенных уступок – не является для ОПП в Организации Объединенных Наций распространенной практикой⁸⁵. К исключениям можно отнести, в частности, крупную демонстрацию, организованную 6 декабря 1991 года вокруг комплекса ЦУООН в Нью-Йорке. Помимо БАПОР, где забастовки являются широко распространенным явлением (например, забастовка в октябре–ноябре 2010 года с участием 5 000 местных сотрудников, длившаяся 35 дней), случаи прекращения работы на длительный срок, как правило, не отмечались, за одним заметным исключением – проведение забастовки в ЮНОГ 25 февраля – 2 марта 1976 года; в выпущенном впоследствии докладе ОИГ (JIU/REP/1976/6) об этом инциденте было подчеркнуто, что, помимо кризиса в области связи, существует кризис доверия, причем "явно отсутствует какой-либо реальный диалог, основанный на взаимопонимании и обоюдном доверии между руководителями Отделения и их персоналом"; очевидно, что эти же проблемы лежат в основе нынешнего кризиса в ВСР в БАПОР.

V. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством на местном уровне: практика и методы

A. Качество ВСР на местном уровне

101. Важное значение для конструктивных ВСР имеет обеспечение достаточных каналов для диалога между ПА и ПП на местном уровне. Хотя какая-либо единая, универсальная модель взаимоотношений, применимая ко всем подразделениям Группы Организации Объединенных Наций, отсутствует, обе стороны часто отмечали отсутствие основанной на доверии рабочей обстановки, а ПП дополнительно указывали, что консультативные процессы, в которых они участвуют, остаются формальными. Наличие активных/конструктивных объединенных органов персонала и администрации служит хорошим показателем того, что ВСР в конкретном месте службы являются позитивными. Положения об объединенных органах были закреплены в положении 8.2 Положений о персонале, в котором предусматривается их создание для консультирования Генерального секретаря в отношении политики в области ЛР и вопросов благополучия персонала. В нем указывается, что исключительно важное значение для авторитетности объединенного органа имеет паритет в его составе (ПП=ПА), а его председатель должен выбираться Генеральным секретарем из списка кандидатур, предложенных ПП.

102. Из своих многочисленных контактов, непосредственных наблюдений и бесед Инспектор вынес вывод о том, что ВСР зачастую подрываются предвзятыми представлениями и межличностными конфликтами, ставящими под угрозу справедливость соответствующих процессов и приводящими к утрате взаим-

⁸⁵ Забастовки считаются допустимыми в соответствии с уставами КСПЮНОГ и АПЭКЛАК. В правилах о персонале на этот счет ничего не говорится.

ного доверия. В дополнение к установлению взаимного доверия **другие предпосылки для конструктивных ВСП включают в себя развитие неформальных контактов и легкость доступа к старшему руководству**, и тон в этом деле задает исполнительный глава. Для позитивных ВСП, основанных на всеобщем, открытом и добросовестном диалоге, требуется в качестве первого шага, чтобы как сторона ПП, так и сторона ПА четко определили для себя свои соответствующие позиции, с тем чтобы при обсуждении та и другая сторона выступала единым фронтом.

В. Различные типы объединенных органов

103. Традиционно наиболее распространенными органами являлись объединенные консультативные комитеты (ОКК), которые давали Генеральному секретарю консультации/рекомендации по вопросам благосостояния персонала в том или ином конкретном месте службы или в целом на местах. В последние годы в трех местах службы (ЦУООН⁸⁶, ЮНОГ⁸⁷, ЕЭК ООН) и в Полевой службе (ПОПК)⁸⁸ ОКК были заменены объединенными переговорными комитетами (ОПК), которые можно считать продуктом значительной эволюции по сравнению с их предшественниками. Их соответствующие цели являются одинаковыми: "В качестве объединенного механизма персонала и администрации для добросовестного ведения переговоров между представителями персонала и администрации Комитет на основе взаимных соглашений определяет, изучает и решает вопросы, касающиеся благополучия персонала, включая условия трудоустройства и работы, общие условия жизни и другие вопросы кадровой политики, как это предусмотрено в Положении о персонале 8.1 а)".

104. Инспектор считает, что руководство и ОПП всех подразделений в рамках Группы ООН должны стремиться к обеспечению того, чтобы все сотрудники, независимо от места службы и категории должностей, имели возможность озвучивать свои озабоченности в объединенных переговорных органах. Ежегодно в докладах объединенных органов должна на совместной основе доводиться до сведения государств-членов и сотрудников в их соответствующих областях компетенции информация о ходе осуществления соглашений, ранее достигнутых в этих объединенных органах.

105. Объединенные органы второго типа призваны консультировать Генерального секретаря (по сути дела руководство) по более конкретным вопросам: найма и продвижения по службе; такими органами являются центральные контрольные органы (комитеты и группы), созданные в различных местах службы⁸⁹, апелляционные комитеты по классификации должностей (категорий ОО/ПС/С) и группы по вопросам добровольного прекращения службы. **Объединенные органы третьего типа сосредоточивают свое внимание на управлении службами и инфраструктурными объектами в том или ином конкретном месте службы**, и они включают в себя, в частности: комитеты по общественному питанию, эксплуатации гаражей, делам кооперативов, детских садов, местного транспорта, кассы взаимопомощи и т.д. **Роль сотрудников в таких органах носит в основном консультативный характер.**

⁸⁶ ST/SGB/2007/9, JNC at HQ.

⁸⁷ ST/IC/Geneva/2008/18.

⁸⁸ ST/SGB/2008/11, JNC for the Field.

⁸⁹ См. ST/SGB/2002/6 и ST/AI/2006/3.

106. Радикальная реформа внутренней системы правосудия в Организации Объединенных Наций, призванная обеспечить урегулирование споров между персоналом и администрацией⁹⁰, была нацелена на повышение уровня ее независимости, профессионализма и на ее децентрализацию⁹¹. Для этого такие объединенные органы, как Объединенный апелляционный совет (ОАС) и Объединенный дисциплинарный комитет (ОДК), были заменены Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН) в составе профессиональных судей. ПП все еще могут играть значительную роль в рамках участия в Совете по внутреннему правосудию⁹², который является объединенным органом, дающим Генеральной Ассамблее рекомендации по кандидатам в судьи ТСООН и АТООН (Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций), высказывающим ей свои мнения о применении новой системы ОП и готовящим Кодекс поведения судей. ПП могут также подавать в ТСООН и АТООН в качестве "советника в процессе" записки в поддержку жалобы сотрудника (с разрешения судьи). Однако, несмотря на вышеупомянутые реформы, остаются неурегулированными несколько проблем: ПП отметили, что ОЮПП обеспечивает свое физическое присутствие только в пяти местах службы, хотя руководство повсюду в системе Организации Объединенных Наций имеет доступ к юридическим советникам. В тех местах службы, где ОЮПП не присутствует, сотрудникам приходится опираться на содействие ПП, которые не имеют или почти не имеют юридической квалификации/знаний.

С. Отношения между руководством и объединенными органами

107. Хотя ПП и ПА в принципе согласились с тем, что объединенные органы являются полезными в качестве механизмов для проведения добросовестных и конструктивных консультаций в интересах ВСР, сами по себе объединенные органы не могут гарантировать позитивные ВСР. Эффективность местных объединенных органов (включая ККПА) ограничивают различные сдерживающие факторы, которые, по мнению некоторых собеседников Инспектора из числа ПП, включают в себя: отсутствие контроля за выполнением соглашений/рекомендаций, частое игнорирование рекомендаций объединенных органов руководством, то обстоятельство, что ПА часто отсутствуют на заседаниях объединенных органов или не принимают участие в подготовке/составлении повестки дня, а также – время от времени – межличностные конфликты. Представителей персонала часто ставят перед свершившимся фактом, когда их замечания запрашиваются слишком поздно или после окончательной разработки того или иного текста руководством. Таким образом, заседания объединенных органов часто воспринимаются не как форумы для конструктивного диалога в целях урегулирования вопросов, а как некие группы по зондированию настроений.

108. Некоторые представители администрации, с которыми были проведены беседы, по-прежнему воспринимают **все** объединенные органы как сугубо консультативные: позиции ПП могут учитываться, если только они отвечают общим интересам организации. По их мнению, эффективность ОКК ограничивалась непрофессиональным подходом некоторых ПП, которые неправомерно использовали их для отстаивания личных интересов, а не для решения вопросов,

⁹⁰ На общесекретариатском уровне ККПА принимал активное участие в процессе реформирования системы ОП с 2001 года.

⁹¹ См. A/RES/61/261, Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций.

⁹² См. ST/SGB/2010/3, Организационная структура и круг ведения Управления по вопросам отправления правосудия.

касающихся сотрудников в целом. Некоторые ПА на местном уровне также ощущали себя жертвами несправедливых нападок, когда ПП критиковали их за решения, принимавшиеся в одностороннем порядке руководством на уровне ЦУ (так же, как и руководство ЦУ, которое подвергалось критике за решения, принимавшиеся государствами-членами). Кроме того, ПА призвали более гибко использовать дискуссионные механизмы с учетом уникальных социально-культурных аспектов в каждом месте службы.

109. Несмотря на вышеупомянутые недостатки, позитивные примеры содействия улучшению ВСП со стороны объединенных органов все же существуют. В Объединенном консультативном комитете (ОКК) ЮНИСЕФ все достигаемые соглашения являются взаимообязывающими, регистрируются и доводятся до сведения всех сотрудников. Объединенные органы могут также содействовать смягчению трений, как это делается в МУТР, где ближе к истечению срока действия мандата Трибунала был создан (в 2008 году) Объединенный комитет по удержанию кадров для проведения встреч с каждым отделом в целях определения того, кто будет уволен, а кто будет работать дольше. Аналогичным образом, когда производились сокращения в ЮНОДК, а в УООН некоторые функции передавались на сторону, критерии целесообразности таких действий заблаговременно обсуждались с ПП в стремлении свести к минимуму их негативное воздействие на сотрудников. В УВКБ ОКК достиг важной договоренности, в соответствии с которой руководство не может принимать никакие процедуры без определения сначала четкой политики по данному вопросу.

D. Услуги и освобождение от служебных обязанностей для целей представительства персонала

110. Доступ к услугам и освобождение от служебных обязанностей, имеющие жизненно важное значение для надлежащего и эффективного выполнения ПП и ОПП официальных функций, возложенных на них в соответствии с Положениями и Правилами о персонале, гарантируются инструкцией ST/AI/293 (1982 год), в которой указывается, что им предоставляются такие услуги, которые могут потребоваться для того, чтобы они могли оперативно и эффективно выполнять свои функции, и отмечаются следующие услуги, которыми они могут пользоваться: помещения для проведения заседаний; предоставление секретариатской поддержки; средства для воспроизведения и распространения уведомлений, бюллетеней и других документов; право вывешивать уведомления и бюллетени в определенных местах или на досках объявлений; а также использование телефонов, факсов и иных коммуникационных средств.

111. В соответствии с инструкцией ST/AI/293 ПП должен в официальном порядке выделяться разумный объем времени (в том числе разумный объем времени для поездок) для участия в заседаниях, где они выполняют официальные функции. В ходе девятнадцатой сессии ККПА (1995 год) Комитет принял решение учредить объединенную целевую группу персонала и администрации для определения представительских функций и объема времени, необходимого для их выполнения, и рекомендации этой группы были приняты во внимание Генеральным секретарем при выпуске доклада A/C.5/50/64, в котором определяется "разумный объем времени, который выделяется на деятельность, связанную с представительством персонала" (см. таблицу ниже). Освобождение ПП от служебных обязанностей было косвенно признано Генеральной Ассамблеей, которая приняла решение ограничить период непрерывного освобождения выборных ПП (на полное рабочее время или его часть) максимум четырьмя годами (A/RES/51/226). По мнению Инспектора, помимо общей численности предоставляемых сотрудников, при определении объема времени для освобождения

от служебных обязанностей следует также учитывать число мест службы, представляемых одним и тем же ОПП⁹³.

Таблица 3

Официальная формула освобождения от служебных обязанностей, согласованная в ККПА для конкретных мест службы (A/C.5/50/64)

Категория представителей персонала	Представляется менее 1 000 сотрудников**	Представляется 1 000 и более сотрудников*	Женева	Нью-Йорк
Председатель/Исполнительный секретарь	Освобождение на 60% (96 часов в месяц)	Полное освобождение	Полное освобождение	Полное освобождение
Первый и второй заместители Председателя/заместитель Исполнительного секретаря	Освобождение на 30% (48 часов в месяц)	Освобождение на 60% (96 часов в месяц)	Полное освобождение	Полное освобождение
Другие члены Исполкома	16 часов в месяц	32 часа в месяц	32 часа в месяц	44 часа в месяц
Члены Совета персонала	10 часов в месяц		10 часов в месяц	15 часов в месяц
ПП полевых миссий	5 часов в месяц			

* Вена.

** Аддис-Абеба, Бангкок, Амман, Иерусалим/Полевая служба, Найроби, Сантьяго.

112. Вышеупомянутые инструкции были изданы в тот момент, когда по принципу "представляется 1 000 и более сотрудников" ПП освобождались только в ЦУ и ЮНОГ. На практике, по словам ПП, эти правила руководством во многих подразделениях либо игнорируются, либо не соблюдаются должным образом (вопрос, который регулярно поднимался на ряде сессий ККПА), поскольку некоторые главы ОПП не освобождаются от служебных обязанностей (СП УООН, СП МУТР). Необходимо уделять должное внимание уникальным обстоятельствам ПП в каждой организации, особенно в более мелких организациях, где они в лучшем случае обычно имеют право лишь на неполное освобождение и тем самым вынуждены находить баланс между их профессиональными обязанностями и функциями представительства персонала, вследствие чего нередко страдает качество того и другого. Там, где освобождение не предусматривается, ПП часто вынуждены использовать свое рабочее время для выполнения функций представительства персонала, а затем завершать свою официальную работу в личное время. Подобная ситуация противоречит позиции Генеральной Ассамблеи, в соответствии с которой функции ПП являются официальными.

113. Аналогичным образом, если одним ОПП предоставляется штатный административный помощник, услуги которого оплачиваются организацией (КСП ЮНОГ, СП ЮНОН, АП ЭКЛАК), то другие такой поддержки не получают (МУТР). Некоторые ОПП оплачивают услуги вспомогательного персонала из своих собственных бюджетов, но администрация не должна использовать это

⁹³ Вопрос об освобождении от служебных обязанностей в случае федераций будет рассмотрен в готовящемся к выпуску докладе ОИГ о ВСП в специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций и общей системе. Оба вопроса взаимосвязаны.

в качестве прецедента для отказа ОПП в секретариатской поддержке, особенно ввиду того, что такое положение оговорено в инструкции ST/AI/293, а также учитывая, что бюджет мелких ОПП обычно слишком ограничен, чтобы оплачивать услуги вспомогательного персонала. При проведении обзора вскрылось отсутствие каких-либо конкретных критериев для определения того, что представляют собой разумные потребности в надлежащих помещениях, в результате чего решение по этому вопросу принимается местной администрацией по ее собственному усмотрению.

114. В соответствии со своими уставами ОПП представляют свои счета, прошедшие независимую аудиторскую проверку, обычно во время своей генеральной ассамблеи. Средства ОПП используются для оказания услуг предоставляемым ими сотрудникам (юридические консультации, детские сады, спортивные мероприятия и развлечения, благотворительные мероприятия, подготовка, поездки на некоторые совещания, просветительские мероприятия). Необходимо установить четкие руководящие принципы для определения правил финансирования суточных и поездок членов ОПП и их заместителей на крупные совещания, включая КПА и ежегодную генеральную ассамблею их соответствующих федераций. С учетом значительного роста числа сотрудников в подразделениях Организации Объединенных Наций со времени выхода инструкции ST/AI/293 (1982 год), а также некоторых из признанных допущенных в ней упущений ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность представительства персонала.

Рекомендация 3

После достижения в КПА договоренности о справедливых и унифицированных критериях определения услуг и объема времени освобождения от служебных обязанностей для выполнения функций по представительству персонала Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов следует издать пересмотренные административные инструкции на этот счет; до этого времени положения ST/AI/293 и A/C.5/50/64 должны применяться в полном объеме и должны считаться минимальными положениями.

Е. Подготовка сотрудников и руководства в вопросах ВСР

115. Одним из наиболее очевидных выводов обзора является практически единодушное согласие относительно необходимости разработки и организации адресной и дополнительной подготовки по вопросам ВСР и для ПП, и для ПА, включая вновь назначаемых руководителей среднего звена. Хотя обеспечение такой подготовки имеет очевидные последствия с точки зрения образовательных программ, материалов и инструкторов, выгоды от этого должны перевесить издержки: повышение уровня профессионализма обеих сторон в вопросах ВСР в сочетании с более глубоким пониманием основных озабоченностей друг друга приведет к расширению возможностей для конструктивного урегулирования разногласий и **значительно сократит затраты средств, времени и энергии на проведение разбирательств**. В ходе бесед обе стороны выделили области, в которых такая подготовка была бы полезной, включая переговорные навыки и более глубокое понимание ключевых вопросов, таких как правила и положения о персонале, политика в области ЛР и кодексы поведения. Следует отметить, что значительное число из тех, с кем были проведены бесе-

ды, с обеих сторон заявили, что они открыты для идеи совместных учебных занятий.

116. УЛР и ПП заказали также в 2006 году некоторые учебные материалы, которые были использованы на специальной сессии ККПА в 2007 году. При подготовке комплекта учебных материалов можно было использовать учебные модули ЮНИСЕФ по вопросам ВСР и справочник ФАМГС по нормам представительства⁹⁴, а также справочник Всемирной федерации профсоюзов (ВФП) по навыкам проведения переговоров и оказания влияния, который используют некоторые ОПП в ККМСАП, например МТБЮ. Подготовку можно было бы проводить в форме как очных занятий, так и онлайн-модулей, причем как на отдельных, так и на совместных занятиях для ПП и ПА.

117. Вопрос о необходимости подготовки по проблематике ВСР регулярно поднимался также на различных сессиях ККПА, в том числе в рекомендации об обязательной подготовке по вопросам "управления людьми" для всех руководителей (2001 год) и в соглашении⁹⁵ об утверждении специальной программы подготовки для ПП (2007 год), предусматривающей трехдневную базовую программу для всех ПП и двухдневную программу для исполнительных членов комитетов персонала. На сессии ККПА XXXII (июнь 2011 года) было принято решение о том, что рабочая группа по подготовке ПП будет воссоздана и продолжит свою работу, результаты которой будут представлены на следующей сессии КПА (соглашение № SMCC-XXXII/14). Ожидается, что выполнение нижеприведенной рекомендации улучшит координацию и сотрудничество между ПП и ПА.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует выделить своим соответствующим подразделениям по людским ресурсам необходимые ресурсы для разработки (предпочтительно совместно с представителями персонала) и осуществления учебных мероприятий по вопросам, связанным с ВСР, и настоятельно поощрять участие вновь назначенных руководителей и вновь избранных представителей персонала в такой подготовке.

VI. Основные принципы и тексты, касающиеся ВСР

A. Независимость международных гражданских служащих

118. При учреждении Организации Объединенных Наций в 1945 году были взяты на вооружение модели международной гражданской службы, включая политику и практику в области ЛР и ВСР, уже существовавшие ранее в Лиге Наций, Секретариате МОТ и дипломатической службе таких стран, как Соединенные Штаты Америки и Соединенное Королевство. Концепция современной международной гражданской службы как службы, независимой от любого кон-

⁹⁴ См. также *Practical industrial relations in the UN system. Negotiating and influencing skills resource book* (ICTY with the General Federation of Trade Unions (GFTU), April 2011).

⁹⁵ SMCC-XXVIII report, annex III, Appendix 6 (proposal by ICTY-SU).

кретного государства, основывается на позиции первого Секретаря Лиги Наций сэра Джеймса Эрика Драммонда и была закреплена в докладе Балфура (1920 год), в котором было отмечено, что сотрудники Секретариата Лиги после их назначения уже не являются служащими страны своего гражданства, а являются служащими Лиги и что им должна предоставляться долговременная или по крайней мере стабильная работа. Исходя из этого сотрудники Организации Объединенных Наций получают вознаграждение главным образом на основе принципов Ноблемера⁹⁶ и Флемминга⁹⁷, в соответствии с которыми предусматривается, что сотрудники категории специалисты (С) получают оклады, сопоставимые с окладами наиболее высокооплачиваемых национальных гражданских служащих мира, а сотрудники категории общего обслуживания (ОО) получают оклады, сопоставимые с наиболее высокими превалирующими местными ставками. Первые Положения о персонале⁹⁸, союз персонала, объединенные органы и Административный трибунал в международной организации были созданы МОТ в 1920-х годах.

119. В учредительном договоре Организации Объединенных Наций – Уставе Организации Объединенных Наций – закрепляется четыре главных принципа, применимых ко всем сотрудникам Организации: а) соблюдение принципов справедливости и международного права (статья 1); б) поощрение всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех (статья 55); в) строго международного характер обязанностей сотрудников Организации Объединенных Наций (статья 100); и г) главное соображение при приеме на службу – необходимость обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности (статья 101.3). Таким образом, сотрудники Организации, обязуясь отстаивать Устав, должны также иметь гарантии того, что их права человека и основные свободы будут отстаиваться и что они будут получать надлежащую защиту в соответствии с международным правом.

В. Верховенство права

120. Уважение верховенства права обуславливает соблюдение всех других принципов управления и функционирования. Недавно Генеральный секретарь отметил, что "развитие международного права привело к прямому наделению индивида все большим объемом прав. Однако Организация развивалась не столь быстрыми темпами. Настало время привести нормы, регулирующие деятельность Организации Объединенных Наций, в соответствие с изменениями в международном праве прав человека" (A/65/318). Инспектор выражает согласие с этим мнением и с удовлетворением отмечает, что Генеральная Ассамблея недавно призвала "систему Организации Объединенных Наций регулярно заниматься соответствующим образом вопросами верховенства права в ходе

⁹⁶ В докладе Ноблемера (1921 год) было отмечено, что наем и развитие карьеры международных должностных лиц должны основываться на заслугах, а не на национальной или политической протекции, и что сотрудники должны отбираться с учетом принципа широкого географического распределения. В нем были предложены постоянные трудовые договоры для повышения гарантий занятости и укрепления способности должностных лиц противостоять давлению, оказываемому их собственными правительствами.

⁹⁷ Комитет Флемминга в своем докладе Генеральному секретарю (31 октября 1941 года) рекомендовал использовать должности категорий ОО, С и выше, заменив 19-классную шкалу, унаследованную от Лиги Наций.

⁹⁸ См. Djokitch Alexandre, *The Staff Union of International Labour Office – Its origins and the commencement of its activity*, Geneva: ILO, 1973.

проведения своих мероприятий, признавая, что верховенство права имеет большое значение практически для всех видов деятельности Организации Объединенных Наций"⁹⁹.

121. Этот принцип четко определяется в докладе Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616), в котором указывается: "Для этого также необходимы меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной и правовой транспарентности"¹⁰⁰. Проведенные беседы подтверждают, что сотрудники, работающие в секретариатах международных организаций, особенно чувствительны к этим аспектам.

С. Свобода ассоциаций и представительство персонала

122. Главный руководящий орган Организации Объединенных Наций – Генеральная Ассамблея – начал закреплять принципы ВСП еще на своей первой сессии (февраль 1946 года), когда в своей резолюции 13 (I) он принял Временные положения о персонале¹⁰¹. На своей второй сессии 17 ноября 1947 года Ассамблея приняла резолюцию 128 (II) о правах профсоюзов (свобода ассоциаций), в которой она приветствовала "решения относительно свободы ассоциаций, единогласно принятые МКТ V" (11 июля 1947 года). Признав принципы, провозглашенные МКТ¹⁰², Ассамблея сочла, что неотъемлемое право профсоюзов на свободу ассоциаций является важным "для повышения жизненного уровня трудящихся и для их экономического благосостояния", и просила МОТ "продолжить свои усилия, с тем чтобы можно было принять одну или несколько международных конвенций". Генеральная Ассамблея одобрила принципы, провозглашенные МКТ в отношении прав профсоюзов, а также принципы, которые упомянуты в уставе МОТ и в Филадельфийской декларации (1944 год)¹⁰³.

123. Вопрос о представительстве персонала, включая права сотрудников и их доступ к различным организационным механизмам, прямо или косвенно рассматривался почти в 40 резолюциях, принимавшихся Генеральной Ассамблеей в ходе ее первых 65 сессий. основополагающие тексты, определяющие роль ОПП в Организации Объединенных Наций и учреждающие объединенные органы персонала и администрации, были приняты шестой сессией Генеральной Ассамблеи в рамках Положений о персонале 8.1 и 8.2. В Стандартах поведения

⁹⁹ См. резолюцию 65/32 Генеральной Ассамблеи "Верховенство права на национальном и международном уровнях".

¹⁰⁰ Доклад Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах (S/2004/616).

¹⁰¹ Положение 15 гласит: "Генеральный секретарь создает аппарат, при помощи которого сотрудники смогут участвовать в обсуждении вопросов, связанных с назначением и продвижением".

¹⁰² Это включает в себя "признание на практике права на ведение переговоров о заключении коллективных договоров, сотрудничество между администрацией и рабочими в целях постоянного повышения производительности труда, а также сотрудничество рабочих с работодателями при разработке и применении на практике мероприятий социального и экономического характера".

¹⁰³ См. резолюцию 128 (II) Генеральной Ассамблеи, первый пункт приложения.

для международной гражданской службы¹⁰⁴ четко заявляется: "Свобода ассоциаций является одним из основополагающих прав человека, и поэтому международные гражданские служащие имеют право образовывать ассоциации, союзы и другие объединения и вступать в них в целях отстаивания и защиты своих интересов" (пункт 26).

D. Права человека

124. Во Всеобщей декларации прав человека, провозглашенной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 217 (III) (10 декабря 1948 года), обеспечивается полная защита международных гражданских служащих как в качестве индивидов (статьи 1, 2 и 20), так и в качестве трудящихся (статьи 23–24), в отношении которых в статье 23.4 признается право создавать профессиональные союзы и входить в них. Инспектор был поражен тем, что большинство представителей администрации, отвечая на вопросник ОИГ, отметили, что ВДПЧ и различные соответствующие конвенции и декларации МОТ применяются к сотрудникам де-факто, но прямо не признаются.

E. Конвенции и декларации МОТ: заключение коллективных договоров

125. В расширяющейся глобальной организации, которая становится все более диверсифицированной и фрагментированной, со все более сложными системами подчиненности и дифференцированными условиями службы ВСР, по вполне понятным причинам, становятся более сложными. В таких условиях, конечно же, назрело время очертить некоторые базовые правила, которые имели бы общесистемную применимость, которые регулировали бы взаимоотношения между сотрудниками и руководством и которые сами бы вытекали из существующих международных договоров и принципов, уже принятых и ратифицированных государствами-членами. Действительно, международные организации в целом и Организация Объединенных Наций в частности служат идеальной площадкой для обеспечения конкретного применения универсальных ценностей этих международных договоров и принципов. Можно отметить также, что отмена постоянных контрактов постепенно приведет к наделению большинства сотрудников Организации Объединенных Наций статусом, аналогичным статусу обычных трудящихся, и поэтому они должны иметь возможность пользоваться теми же правами, что и трудящиеся.

126. На основе базового признания сотрудников в качестве человеческих личностей в резолюции 128 (II) (и тем самым распространения на них ВДПЧ) и неоднократного признания их в качестве "самого ценного актива" Организации Генеральная Ассамблея должна обеспечить полное применение в отношении сотрудников Организации Объединенных Наций 10 принципов, закрепленных и отстаиваемых в "Глобальном договоре"¹⁰⁵ Организации Объединенных Наций

¹⁰⁴ Стандарты поведения для международной гражданской службы были первоначально подготовлены в 1954 году Консультативным советом по международной гражданской службе, а затем пересмотрены КМГС в 2001 году и были с удовлетворением приняты к сведению Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 56/244.

¹⁰⁵ См. JIU/REP/2010/9 "Партнерские отношения Организации Объединенных Наций с корпоративным сектором: роль и функционирование Глобального договора". Эта инициатива была выдвинута в 1999 году, и на нее приводятся ссылки в резолюциях 55/215, 56/76, 58/129, 60/215, 64/223.

по отношению к частному сектору, и прежде всего принципа 3, в котором содержится призыв поддерживать свободу объединения и реальное признание права на заключение коллективных договоров. Согласно соответствующим документам МОТ право на ведение коллективных переговоров представляет собой деятельность или процесс, ведущий к заключению коллективного соглашения, под которым подразумевается:

*Всякое письменное соглашение относительно условий труда и найма, заключаемое, с одной стороны, между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей и, с другой стороны, одной или несколькими представительными организациями работников или, при отсутствии таких организаций, – представителями самих работников, надлежащим образом избранными и уполномоченными согласно законодательству страны*¹⁰⁶.

127. Право на заключение коллективных договоров закреплено в целом ряде договорных инструментов МОТ¹⁰⁷, начиная с Филадельфийской декларации (1944 год), которая включена в Устав МОТ и считается одним из важнейших обязательств МОТ и ее государств-членов. В Конвенции МОТ о содействии коллективным переговорам (№ 154, 1981 год) они определяются как означающие:

Все переговоры, которые проводятся между работодателем, группой работодателей или одной или несколькими организациями работодателей, с одной стороны, и одной или несколькими организациями работников – с другой, в целях: а) определения условий труда и занятости; и/или б) регулирования отношений между работодателями и работниками; и/или с) регулирования отношений между работодателями или их организациями и организацией или организациями работников" (статья 2).

128. В главе III настоящего доклада было со всей определенностью показано, что:

- процессы переговоров в ККПА, будущем КПА и ОПК носят характер "заключения договоров" и, кроме того, являются "коллективными", поскольку на карту при этом ставятся интересы всех сотрудников организации/подразделения или какой-либо категории сотрудников;
- соответствующие ОПП по определению обеспечивают представительство коллективных интересов, на законных основаниях считаются "организациями работников", а обсуждаемые вопросы составляют часть "условий труда и занятости";
- заключаемые в результате этого соглашения оформляются в письменном виде и являются коллективными по своему характеру (хотя термин "коллективные договоры" в большинстве случаев в контексте Организации Объединенных Наций не используется), и, когда они в полной мере подпадают под сферу полномочий Генерального секретаря, они не только

¹⁰⁶ Рекомендация МОТ № 91 "О коллективных договорах", пункт 2.

¹⁰⁷ МОТ приняла другие конвенции и рекомендации, касающиеся заключения коллективных договоров, в частности Конвенцию о свободе ассоциаций и защите права на организацию (1948 год – № 87), Конвенцию о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (1949 год – № 98), Конвенцию о трудовых отношениях на государственной службе (1978 год – № 151), Конвенцию о коллективных переговорах (1981 год – № 154) и Рекомендацию о коллективных переговорах (1981 год – № 163).

считаются обязательными, но и охватываются процедурами последующих действий и совместных последующих действий.

129. Если Организация Объединенных Наций квалифицируется как работодатель и представлена имеющим соответствующие полномочия руководством при обсуждении и формальном заключении соглашений, можно сделать вывод о том, что в большинстве формальных переговорных процессов в рамках ВСР в Организации, в частности КПА, в настоящее время присутствуют все характеристики коллективных переговоров. Однако это не означает и не подразумевает, что любое взаимодействие ПА и процессы в объединенных органах направлены на заключение коллективных соглашений и представляют собой коллективные переговоры, по крайней мере в некоторых типах объединенных органов (см. раздел V.B.). В частности, это не означает, что коллективные переговоры могут вестись за пределами полномочий, делегированных государствами-членами Исполнительному главе и администрации.

130. Действительно, когда Генеральная Ассамблея проводит обсуждения на основе докладов КМГС (и на основании рекомендаций ККАБВ), она в одностороннем порядке определяет наиболее важный элемент условий занятости, т.е. вознаграждение. Для принятия решений в этой сфере никаких коллективных переговоров не проводится. В последующем докладе ОИГ о ВСР будут проанализированы средства, имеющиеся у ПП и их организаций для выполнения функций консультантов консультанта (КМГС) директивного органа. Инспектор рекомендует принять нижеследующую рекомендацию, непосредственно вытекающую из договорных инструментов МОТ, включая Декларацию об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год)¹⁰⁸. Ожидается, что выполнение этой рекомендации повысит уровень подотчетности в Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить ей на утверждение соответствующее положение о персонале, подтверждающее признание права сотрудников Организации Объединенных Наций на ведение коллективных переговоров в соответствии с принципами, изложенными в приложении к ее резолюции 128 (II). Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует применять к сотрудникам их соответствующих подразделений стандарты и принципы, вытекающие из соответствующих договорных инструментов МОТ, в частности из Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год).

131. В случае принятия рекомендации 5 Генеральному секретарю следует представлять Генеральной Ассамблее доклады о ходе ее выполнения на каждой будущей сессии, посвященной людским ресурсам.

¹⁰⁸ Положения этой рекомендации дополнительно вытекают из: статей 1, 2.1 и 4 Конвенции МОТ № 98 о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (1949 год) и статей 3 и 5 Конвенции МОТ № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию (1948 год).

VII. Подотчетность для всех

A. Ответственность и подотчетность всех заинтересованных сторон

132. Для эффективного налаживания ВСП в Организации Объединенных Наций все заинтересованные стороны должны быть подотчетными в вопросах, касающихся их соответствующих ролей, и должны регулярно взаимодействовать друг с другом через созданные форумы с четкими и прозрачными кругами ведения и правилами процедуры, подготавливая тем самым почву для проведения эффективных консультаций, переговоров, определения и одобрения соглашений, их последующего применения и контроля за их осуществлением. Без этой предпосылки любые усилия, направленные на конструктивное реформирование ВСП в международных организациях, так и не приведут к достижению поставленной цели.

133. В соответствии с положениями 8.1 и 8.2 Положений о персонале с учетом того, что кульминацией развития ВСП должны быть переговоры (после взаимного информирования и консультаций), Инспектор предлагает восемь (определяемых здравым смыслом) правил ведения конструктивных переговоров на основе не только бесед, проведенных с ПП и ПА, но и соответствующей литературы в областях психологии, дипломатии и трудовых отношений, а также существующей практики и уроков, вынесенных в различных областях: от соглашений между частными компаниями до трудов академических консультантов МОТ¹⁰⁹.

Таблица 4

Правила ведения конструктивных переговоров

П1 Институциональная основа

Наличие определенной институциональной основы (согласованной обеими сторонами) с прозрачными правилами процедуры и их однозначным толкованием.

Применение к ВСП

ОККО, ОПК, ККПА и будущий КПА (с их соответствующими КВ) являются взаимно согласованными рамочными основами по вопросам ЛР на местном уровне, уровне Секретариата и Группы Организации Объединенных Наций.

П2 Представительность и подотчетность

Легитимность каждого представителя с обеих сторон на основе изначальной совместно выверенной аккредитации; представительность и подотчетность всех представителей их соответствующим сторонам.

Представительность со стороны администрации на основе письменных полномочий, делегированных Генеральным секретарем его/ее непосредственным представителям и ИГ подразделений Организации Объединенных Наций. Со стороны персонала легитимная представительность ОПП на основе системы выборов, обеспечивающих демократическое представительство сотрудников и проведение возможных консультаций с ними по соглашениям, имеющим наиболее значительные последствия.

¹⁰⁹ Sriyan de Silva, ILO Collective Bargaining Negotiations Conditions for Successful Collective Bargaining (<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/srscbarg.pdf>)

П3 Взаимное уважение и добросовестность во взаимоотношениях

Взаимное уважение и добросовестность являются важнейшими элементами конструктивного диалога.

Контакты в рамках одной стороны и между обеими сторонами на уровне ПП и ПА должны основываться на процессах демократического участия, включая признание разных точек зрения в целях добросовестного достижения консенсуса.

П4 Участие, основанное на знании, и прозрачность в обмене информацией

Участники должны обязательно иметь поддающийся проверке уровень знаний/экспертного опыта в соответствующей области; между сторонами должен обеспечиваться заблаговременный обмен соответствующей информацией.

Для ПА и ПП должен быть установлен минимальный пороговый уровень экспертных знаний (в том числе на основе обязательной подготовки) по важным вопросам ЛР (Правила и Положения о персонале) и ВСР, а также общих знаний в сфере урегулирования коллективных вопросов в области трудовых отношений.

П5 Четко определенная позиция

Каждая сторона садится за стол переговоров, будучи подготовленной по вопросам существа (мандат) и тактически (возможные компромиссы).

После предварительных этапов взаимного обмена информацией и консультаций представители обеих сторон должны приходить в объединенный орган, будучи готовыми в полном объеме представлять позицию, согласованную со своей стороной.

П6 Эффективное участие в процедурах ВСР

Активное участие всех представителей в рамках согласованных позиций и установленных правил игры.

Отмежевание от консультативных и переговорных процессов ((К)КПА, ОПК) является неконструктивным и затрудняет процесс достижения согласованных результатов. Политика "пустого кресла" ни к чему не приводит.

П7 Слаженность и последовательность

После того как все представители сформулировали свои позиции и они были приняты во внимание одной стороной, они должны выступать единым фронтом в контактах с коллегами, представляющими другую сторону.

Разлада в рамках любой "стороны" следует избегать посредством взвешенного урегулирования внутренних вопросов в рамках каждой стороны (по возможности, до начала переговоров) на основе конструктивных обсуждений.

П8 Проверка и применение соглашений – Контроль и оценка

Обеспечено официальное создание, регулирование и функционирование объединенного механизма контроля для эффективного выполнения соглашений с определением соответствующих обязанностей каждой стороны и внедрением инструментов эффективной оценки (в установленные сроки).

Были опробованы многие процессы, которые можно комбинировать для контроля за осуществлением соглашений ККПА (см. раздел III В.2). Договорные соглашения для руководителей могут служить достижению этой цели посредством включения в них для всех старших руководителей цели, касающейся ВСР. КПА и ОПП должны определить систему контроля за шагами, предпринимаемыми в каждом месте службы в целях выполнения соглашений, которые были достигнуты и подписаны.

134. Вышеупомянутые правила строятся на концепции ответственного поведения и подотчетности, которая определяется как "ответственность перед кем-то за свои действия" в первом из 16 согласованных принципов, обнародованных на сессии ККПА XXIV (2000 год). На предыдущих сессиях ККПА было согласовано также, что "механизмы подотчетности должны строиться на принципе благотворного управления, охватывающем соблюдение права, правил и положений; прозрачность; эффективную и четкую связь; коллективную работу; улучшение морального духа сотрудников; уважение многокультурности; преданность Организации; а также расширение возможностей для подготовки сотрудников и наставничества". Полезными на этот счет являются также доклады ОИГ о подотчетности и надзоре (JIU/REP/1993/5 и JIU/REP/2011/5)¹¹⁰.

135. Официальное определение подотчетности было принято лишь недавно в резолюции 64/259 Генеральной Ассамблеи, где она определяется, как "обязанность Секретариата и его сотрудников нести ответственность за все принятые ими решения и предпринятые действия и отвечать за выполнение своих обязательств, без оговорок или исключений". Это определение применяется как к администрации (включая ИГ), так и к сотрудникам, поскольку руководители также являются частью персонала и на них распространяются те же положения и правила. Для обеспечения того, чтобы каждая заинтересованная сторона была подотчетна в своих действиях, еще предстоит разработать, создать и внедрить определенные механизмы контроля, отчетности и, возможно, юрисдикционные механизмы. В таблице 5 описывается роль трех ключевых заинтересованных сторон в ВСР.

В. Ответственность и подотчетность представителей персонала

136. Авторитет ОПП в качестве партнеров по ВСР оценивается как по их подотчетности перед сотрудниками и другими ПП (внутренние рамки), так и по соблюдению ими правил и положений организации (внешние рамки). В соответствии с Уставом Организации и положением 8.1 Положений о персонале (см. приложение I), касающимся организации ОПП и проведения выборов, признание и принятие ОПП Администрацией подразумевает, что демократическое функционирование этого органа обеспечивается, в частности, уважением правила 8.1 с) о праве принимать участие в выборах и правила 8.1 d) об ответственных за проведение выборов. Кроме того, большинство уставов ОПП содержит положения о праве сотрудников предлагать/принимать поправки к уставу (через референдум) и инициировать голосование об отзыве/предложения о вынесении вотума недоверия для роспуска избранного Совета при соблюдении требований к минимальному участию. Со своей стороны ОПП могут по собственной инициативе проводить обследования персонала для проверки правильности своей оценки вопросов, вызывающих обеспокоенность.

¹¹⁰ Генеральная Ассамблея с удовлетворением приняла к сведению первый из этих докладов в своей резолюции 48/218.

Таблица 5

Обязанности заинтересованных сторон в рамках ВСР

<i>Обязанности по категориям</i>		
<i>Представители государств-членов</i>	<i>Исполнительные главы и представители администрации (ПА)</i>	<i>Представители персонала (ПП)</i>
- Активный интерес к основным особенностям ВСР и их институциональным основам в рамках Группы Организации Объединенных Наций. Запрашивание непосредственной информации о позициях и взглядах представителей персонала и администрации по стоящим на повестке дня вопросам в области ЛР и обеспечение получения такой информации до начала их обсуждения между собой. - Регулярный диалог с ПП. - Уважение полномочий Генерального секретаря в качестве первого административного должностного лица и воздержание от микроменеджмента. - Согласованность между решениями об одобрении соответствующей политики в области ВСР и их бюджетным подкреплением.	- Эффективное управление организацией в полном соответствии с действующими документами (верховенство права). - Эффективная связь как с ПП, так и с ПА, в том числе с руководителями среднего звена, в целях налаживания конструктивных ВСР. - Обеспечение своевременного и прозрачного диалога с ПП по инициативам в области ЛР и эффективное осуществление согласованной политики в области ЛР. - Налаживание четкой связи между руководителями подразделений по ЛР и руководителями среднего звена во всех точках. - Политика "открытых дверей" для руководства ОПП.	- Личная работа по приобретению знаний по вопросам, касающимся ЛР. - Готовность достигать договоренности с руководством на основе активного и конструктивного диалога. - Эффективные представительские функции на основе консультаций с сотрудниками и взаимодействия с администрацией. - Демократическая практика, основанная на взаимном уважении внутри ОПП и между ними.
<i>Общие обязанности</i>		
Укрепление доверия и установление четких границ в вопросах делегирования полномочий от государств-членов Генеральному секретарю (и от Генерального секретаря исполнительным главам самостоятельно управляемых подразделений Организации Объединенных Наций).		Эффективное осуществление политики в области ЛР и защита прав и обязательств персонала, полное соблюдение Устава Организации Объединенных Наций, международно признанных прав человека и принципов трудовых отношений, а также внутренних правил и положений; уважение и соблюдение правил игры обеими сторонами будут поощрять участие сотрудников в демократических процессах и прениях по вопросам, которые их затрагивают.

137. Для усиления подотчетности избранных ПП в уставах некоторых ОПП (СП ООН, КСПЮНОГ, СП ЭКА) предусматриваются внутренние арбитражные процедуры в соответствии с тем принципом, что внутренние вопросы должны урегулироваться в рамках внутренних механизмов¹¹¹, подобных арбитражным комиссиям, чьи решения носят обязательный характер для всех ОПП и ПП и могут предусматривать положения о санкциях¹¹². На практике эффективность (способность урегулировать внутренние споры) и независимость этих органов диктует необходимость их укрепления для противостояния давлению со стороны Совета, Бюро и даже соответствующих руководителей.

Руководящий принцип 4: Повышение эффективности арбитражных комитетов

В органах представителей персонала (ОПП), где существует арбитражный комитет, кандидаты в члены такого органа должны быть способны продемонстрировать надлежащие знания по правовым вопросам и вопросам, касающимся ВСП, должны выбираться на основе прозрачного процесса отбора, не должны играть прямую/косвенную роль в деятельности ОПП, которая могла бы представлять собой конфликт интересов, и должны быть полностью независимыми в выполнении своих функций.

138. В целях повышения уровня подотчетности и демократичности процессов выборов ОПП в уставах большинства ОПП предусматриваются положения об ответственных за проведение выборов, которые независимо организуют и проводят выборы и публикуют результаты (часто в виде доклада). Ответственные за проведение выборов должны по уставу не иметь права избираться в качестве ПП или служить в каком-либо подразделении ОПП (что может представлять собой конфликт интересов) и должны быть в оперативном плане независимыми от других подразделений и органов ОПП.

Руководящий принцип 5: Всем ОПП следует рассмотреть вопрос о создании механизмов проверки избирателей и пересчета голосов независимыми ответственными за проведение выборов при их организации

139. В целях повышения уровня подотчетности и эффективности ПП вновь избранные ПП должны получать подготовку по базовым вопросам ВСП, поскольку они должны разбираться в основах регулирования вопросов ЛР (правила и положения о персонале, соответствующие административные инструкции и т.д.), чтобы руководствоваться ими и оказывать содействие сотрудникам в толковании и понимании их прав и обязанностей в рамках существующей правовой базы и с учетом возможных изменений.

¹¹¹ UN *Juridical Yearbook*, 2009, Chapter VI, Legal Opinions of the UN Secretariat, *Note to USG for Internal Oversight Services regarding oversight authority over UNSU*, p. 394.

¹¹² Санкции включают в себя: устное предупреждение, письменное предупреждение, приостановление прав голоса в Исполнительном комитете и/или Совете или вынесение рекомендации об отзыве. Если Арбитражная комиссия в Женеве может заслушивать любые дела о "несоблюдении настоящих положений", то соответствующий орган в Нью-Йорке может заслушивать только жалобы, касающиеся решений ОПП или ПП. Тем не менее их уставы предусматривают конкретную защиту прав ПП и ОПП. Ни АТМОТ, ни АТООН не считают себя правомочными в вопросах внутренних споров; см. решения 1147 и 1897 АТМОТ и решение № 1145 (2003 год) АТООН.

140. Финансовые счета ОПП (которые ведет избранный казначей) должны проверяться либо независимым аудитором (что является эффективной практикой во избежание конфликта интересов и для обеспечения полной прозрачности), либо внутренним Комитетом по аудиту (который предусмотрен в уставах 13 ОПП из 19), который ежегодно заверяет счета ОПП, представляемые казначеем сотрудникам. Со своей стороны администрация Организации Объединенных Наций должна по мере возможности воздерживаться от вмешательства во внутренние операции и споры в рамках ОПП. **Для усиления подотчетности представителей персонала ПП в качестве сотрудников должны руководствоваться существующими финансовыми положениями и положениями о персонале организации/подразделения. В своих действиях от имени ОПП ПП дополнительно являются объектом его внутреннего надзора.**

С. Ответственность и подотчетность руководителей

141. **Ответственность руководителей и сфера полномочий руководителей, отвечающих за вопросы ЛР, должны быть четко определены для каждого из них. Эффективная и непрерывная подготовка руководителей имеет исключительно важное значение для развития культуры подотчетности.** Эти два важных принципа были согласованы на сессии ККПА XXIV. Тем не менее в ходе бесед с ОИГ ПП отметили, что механизмы внутреннего контроля и надзора, включая средства представления докладов всем заинтересованным сторонам о принятых решениях, остаются ограниченными. В настоящее время ПП не играют никакой роли в мониторинге деятельности руководства, хотя, как явствует из нынешних тенденций, руководство демонстрирует интерес к такой практике в рамках пока еще не созданной системы круговых оценок. Надзор за работой руководства осуществляется самим руководством (без представления такой информации внешним сторонам), и ПА, как правило, считают ежегодные аудиторские проверки со стороны УСВН и КР достаточно эффективными средствами надзора. Однако согласно резолюции 64/259 организация считает себя подотчетной не только надзорным органам, но и государствам-членам и персоналу.

142. Важным инструментом обеспечения подотчетности являются договоры, заключаемые с 2009 года (соглашения между старшими руководителями и Генеральным секретарем, охватывающие, в частности, план действий в области ЛР). Один из показателей этого плана разработан для оценки эффективного проведения консультаций между сотрудниками и руководством в рамках ряда совещаний и встреч между администрацией и ПП в течение аттестационного цикла. Важно, чтобы любая новая система контроля содержала значимые показатели (описанные ниже в качестве предложений) для контроля за реализацией мер по улучшению ВСР на основе интерактивного процесса консультаций с ПП по вопросам, имеющим актуальное значение для сотрудников.

Таблица 6

Показатели эффективности деятельности руководства в рамках ВСП на всех уровнях

<i>Предлагаемый показатель эффективности ВСП</i>	<i>Цель</i>
1. Число подпадающих под сферу, определенную положением 8.1 вопросов, по которым были проведены консультации/переговоры с ПП.	Такие показатели позволяют оценить, по всем ли актуальным для сотрудников вопросам были проведены консультации/переговоры в соответствии с существующими положениями и правилами на этот счет.
2. По новым мерам, затрагивающим персонал, число документов по вопросам существа, выпущенных по крайней мере за четыре недели до проведения сессий местных объединенных органов и за шесть недель до проведения сессий КПА, с четким указанием сроков, предусмотренных для получения ожидаемых первых замечаний от сотрудников.	С целью позволить ПП организовывать консультации с сотрудниками в их соответствующих местах службы для получения действительно представительных отзывов от своих членов в качестве необходимого элемента хороших ВСП (эта оценка будет одним из ключевых элементов в оценке улучшений в этой области).
3. Число информационных встреч и прежде всего совместных информационных встреч для информирования сотрудников о воздействии согласованных мер до их официального принятия/вступления в силу.	Этот показатель обеспечит поддающийся количественному измерению индикатор объединенных инициатив персонала и администрации, и он может устанавливаться в виде минимального числа таких инициатив в год.

143. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит координацию и сотрудничество между ПП и ПА.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует обеспечить органам представителей персонала в их соответствующих подразделениях простой и частый доступ ко всем соответствующим уровням руководства, включая самый высокий уровень, через как официальные, так и неофициальные каналы.

D. ВСП и делегирование полномочий (ДП)

144. Четко определенная система подотчетности, увязанная с соответствующей системой надзора, имеет исключительно важное значение для эффективных ВСП и будет способствовать снижению уровня недоверия и недовольства. В ходе бесед как ПП, так и ПА подчеркивали необходимость создания четко определенной и устойчивой системы подотчетности, причем некоторые ПП сетовали на то, что ПА, несмотря на получение подготовки по вопросам управления, в конечном счете не несут ответственности за выполнение решений, с которыми они сами же согласились в рамках ВСП.

145. Практическое формирование новых подразделений, создаваемых со временем в рамках Группы Организации Объединенных Наций, обеспечивалось на основе различных процедур назначений старших руководителей¹¹³, а также различных правил и административных инструкций для персонала. Все эти процессы, формировавшиеся на протяжении нескольких десятилетий под воздействием многочисленных резолюций и в контексте различных интересов разных сторон, еще более усилили различия, что привело к образованию **фрагментированного и сложного комплекса нормативных текстов, которые отнюдь не вносят ясность в вопрос о делегированных полномочиях**. Как ККАБВ (A/64/683), так и Генеральная Ассамблея в своей резолюции 64/259 выразили обеспокоенность на этот счет.

146. В ходе сессии ККПА XXIV администрация выразила свое разочарование, отметив, что "все еще сохраняется многослойная система полномочий и принятия решений, которая, как правило, размывает индивидуальную ответственность". Здесь отсутствует элемент, который четко определял бы, главным образом для руководителей, полномочия и ответственность, возлагаемые на исполнительных глав, в интересах достижения заявленных целей для обеспечения ответственности руководителей и сотрудников за выполнение их обязанностей. В этом отношении следует отметить, что в ВСР очень многое может также зависеть от "трудностей перевода" применительно к тому, что согласовывается в устном порядке между ПП и ПА в объединенных органах, а что появляется в письменном виде.

147. Решение всех вопросов на соответствующем местном уровне за счет достаточных делегированных полномочий составляет существо "принципа субсидиарности". Внедрение этого принципа позволяет избежать "узких мест" и пустой траты ресурсов на более высоких уровнях организационной иерархии, к которым руководители регулярно обращаются, когда в вопросе об уровне их ДП существует неопределенность. Подобная практика порождает неэффективность и проволочки в урегулировании вопросов, которые можно было бы решать на местном уровне при применении более четкого определения ДП. ПА на местном уровне необходимы ДП, чтобы иметь пространство для маневра в деле непосредственного решения вопросов, которые ограничиваются по своим масштабам их местом службы, по согласованию с ПП через местные объединенные органы, а вопросы, имеющие актуальное значение для всего Секретариата, могли бы решаться в рамках КПА.

Е. Ответственность и подотчетность государств-членов в рамках ВСР

Е.1 Связь

148. Хотя сотрудники имеют четкое право выступать в ККАБВ (после его учреждения в 1946 году на основании резолюции 14(I), пункт 2), когда этот Комитет занимается бюджетными аспектами кадровых вопросов, государства-члены получают информацию о персонале главным образом через администрацию. Официальный, прямой и ограниченный доступ сотрудников к государствам-членам был предусмотрен в 1979 году Генеральной Ассамблеей в ее резолю-

¹¹³ См. JIU/REP/2009/8 "Отбор и условия службы исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций"; JIU/REP/2011/2 "Транспарентность в процессе подбора и назначения старших руководителей в Секретариате Организации Объединенных Наций".

ции 34/220, в которой Ассамблея выразила "свою готовность ознакомиться с мнениями персонала", в том виде, как они изложены а) единым признанным ПП Секретариата Организации Объединенных Наций в документе, представляемом по пункту повести дня "Вопросы персонала" (в настоящее время – Управление ЛР), и б) на уровне системы Организации Объединенных Наций – назначенным представителем ФАМГС по пункту повестки дня "Доклад КМГС"¹¹⁴. Функция представления мнений сотрудников по "кадровым вопросам" традиционно возлагалась только на Председателя СП ООН, базирующегося в Нью-Йорке. После принятого СП ООН решения (2003–2010 годы) приостановить свое участие в ККПА как Председателю СП ООН, так и заместителю Председателя ККПА разрешалось излагать их мнения в Пятом комитете, хотя и на нерегулярной основе через письменные запросы. **По мнению Инспектора, пришло время закрепить простые положения в отношении этих вопросов.**

Е.2 Взгляды государств-членов на ВСР и их интерес к этому вопросу

149. В ходе своей поездки в Нью-Йорк Инспектор отметил разительные различия в уровне как понимания ВСР, так и интереса к этому вопросу в выборке из 16 государств-членов, включая (но не только) председателей региональных групп (ноябрь 2010 года), а также представителей некоторых стран, которые по их собственной инициативе приняли участие в получившей высокую оценку встрече ГРУЛАК с Инспектором по вопросу ВСР. Если одни государства-члены, как представляется, не проявляют особого интереса к ВСР за рамками озабоченностей, высказываемых их гражданами, работающими в Организации Объединенных Наций (или не проявляют особого интереса именно в силу того, что в организации работают очень немногие из их граждан), то другие, например представители стран Г-77, отметили, что им важно иметь единую позицию по ВСР (которая у них в настоящее время отсутствует), поскольку в совокупности они имеют значительное число работающих в Секретариате сотрудников, которые нуждаются в защите. Государства-члены в целом считают "существующее недоверие между сотрудниками и руководством" вредоносным, и некоторые из них дополнительно отметили расхождения в позиции Секретариата на шестидесятой пятой сессии Генеральной Ассамблеи (ЛР). Таким образом, проблема в области ВСР носит двуединый характер: если персонал, как представляется, дезорганизован, то администрация, по-видимому, не прислушивается к озабоченностям сотрудников по определенным вопросам и не способна убедительно отстаивать их интересы перед государствами-членами.

150. Государства-члены подчеркнули необходимость повышения уровня прозрачности процессов принятия решений с обеих сторон, отметив, что они готовы рассматривать расходящиеся мнения, если они представляются на прозрачной основе. В отсутствие подобной прозрачности будут сохраняться сомнения не только в том, не скрывает ли руководство часть информации о выражаемых сотрудниками озабоченностях, но и в том, правильно ли ПП отражают озабоченности всех представляемых ими сотрудников. Перед представлением любого предложения государствам-членам администрации необходимо не только обсудить его с ОПП, но и провести тщательный анализ достоинств этих предложений. Проблемы, стоящие перед ВСР, по мнению государств-членов, включают в себя фрагментацию и недостатки во внутренней системе управления, приводящие к возникновению тупиковых ситуаций и к озвучиванию нереалистичных предложений. Со своей стороны руководству необходимо служить более

¹¹⁴ Этот аспект будет рассмотрен в докладе ОИГ о ВСР в специализированных учреждениях и общей системе.

эффективным посредником между государствами-членами и сотрудниками. Кроме того, государства-члены призвали подразделения Организации Объединенных Наций предусмотреть в качестве стимула меры поощрения/рекомендации по улучшению управленческой практики.

Е.3 Позиции государств-членов по мерам улучшения ВСР

151. Представители большинства государств-членов придерживались того мнения, что организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо соблюдать положения конвенций, касающихся прав человека и прав и норм в сфере труда, особенно в вопросах их применения к сотрудникам Организации Объединенных Наций, а некоторые отметили, что сами сотрудники могли бы вести переговоры о включении таких формулировок в их контракты. Они отметили важное значение мер защиты независимости международных гражданских служащих и в целом проявляли открытость в вопросах реформирования ККПА в целях его преобразования из единичного мероприятия в целый процесс. Что касается более непосредственного диалога с ОПП, то государства-члены отметили, что действующие положения резолюции 34/220 Ассамблеи ограничивают их возможности поддержания непосредственных контактов с различными ОПП. Они предупредили, что в условиях озвучивания со стороны персонала слишком многообразных позиций более прямой и фрагментированный диалог может привести к выражению не представительных, а маргинальных мнений. **Для улучшения своей связи с государствами-членами ОПП необходимо в будущем гораздо более четко выстраивать взаимоотношения между собой. В частности, они могли бы перегруппировать ОПП посредством объединения их на федеративных началах в единую структуру персонала Организации Объединенных Наций. Такого рода структура была бы способна на законных основаниях выступать от имени всех сотрудников и озвучивать их позиции.**

152. Для государств-членов ВСР представляет собой вопрос, которым должна заниматься сторона администрации. Государства-члены не должны опускаться в деле управления этим процессом до микроуровня, и каждая организация несет ответственность за наделение руководителей среднего звена соответствующими полномочиями и обеспечение их подотчетности в вопросах проведения консультаций с сотрудниками, особенно при обсуждении вопросов, непосредственно затрагивающих их. **Как абсолютный минимум, они должны обеспечивать, чтобы такого рода вопросы реально обсуждались между персоналом и администрацией, и, в случае необходимости, интересоваться соответствующими позициями, прежде чем давать согласие на обсуждение данного конкретного вопроса.** В целом государства-члены считают, что они плохо информированы о вопросах ВСР в целом и о деятельности ККПА в частности (см. главу III, раздел D.3).

VIII. К новому комитету по взаимоотношениям между персоналом и администрацией

А. Новый (К)КПА?

153. Хотя Инспектор считает, что в настоящей главе содержатся важные элементы его предложений, он воздерживается от использования для этого традиционной формы четких "рекомендаций", поскольку решения, касающиеся круга ведения Комитета, принимаются исключительно его чле-

нами с обеих сторон и зависят от соглашения по сложному комплексу положений, которое должно вырабатываться на основе переговоров. Инспектор с удовлетворением отмечает положение, содержащееся в пункте 22 доклада сессии ККПА XXXII, в котором указывается, что выпущенный проект бюллетеня Генерального секретаря о КПА и пересмотренную версию инструкции ST/AI/293 впоследствии, возможно, потребуется дополнительно обновить в зависимости от рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе ОИГ.

154. Предложения о внесении изменений в институциональные аспекты деятельности Комитета являются следствием критической оценки опыта его работы на протяжении более чем 30 лет, как это указано в главе III, и в частности оценки собственного функционирования самим Комитетом с учетом наиболее оптимальных положений его предыдущих и нынешнего КВ¹¹⁵. Эти предлагаемые изменения подразумевают повышение уровня подотчетности всех соответствующих сторон. Они выводят стадию "переговоров" только на тот этап, где они и должны проводиться, т.е. в переговорных органах после этапа взаимного информирования о новых концепциях политики и взаимных консультаций по этим инициативам. После этого должна следовать стадия совместного представления информации о достигнутых и недостигнутых соглашениях как государствам-членам, так и сотрудникам.

В. Повышение уровня эффективности и независимости секретариата Комитета

155. В КВ КПА роль его Председателя описывается как роль нейтрального модератора, а заместителя Председателя как его/ее помощника и должностного лица, замещающего Председателя в случае его отсутствия. Вместе с тем их функции в период между сессиями не определяются, и ничего не говорится о вознаграждении или ограничении срока полномочий. Кроме того, в отсутствие представительной структуры персонала Организации Объединенных Наций заместитель Председателя, который по определению является сотрудником организации, вынужден выступать от имени персонала, не имея какой-либо формальной поддержки или мандата на это, и в данном случае правильно выполняет это обязательство. Инспектор усматривает "плюсы" в пожелании бывшего Председателя ККПА иметь двух отдельных заместителей Председателя, избираемых соответственно от персонала и от администрации. Каждый из них может представлять позиции своей стороны и проводить переговоры от их имени, как это указано в новом КВ КПА.

156. Бюро в составе нейтрального Председателя и двух заместителей Председателя могло бы также укрепить председательскую функцию за счет повышения уровня его независимости. Заместитель Председателя, избираемый ОПП, мог бы содействовать координации действий между ними, а заместитель Председателя со стороны администрации обеспечивал бы полновесное выражение мнений и координацию действий руководителей из различных мест службы и департаментов, отвечающих за полевые операции. Это позволило бы в какой-то мере облегчить бремя некоторых координационных функций, возложенных в настоящее время на ЗГС-ДУ и ПГС-ЛР, которые могли бы в этом случае сфокусировать свое внимание на информировании Генерального секретаря о подлежащих разработке и достижению соглашениях.

¹¹⁵ ST/SGB/2002/15 и ST/SGB/2011/6.

157. Само Бюро могло бы играть ведущую роль в контроле за выполнением соглашений, достигнутых Комитетом. Ответственность же за их выполнение следует возложить на соответствующих руководителей и там, где это целесообразно, на председателей ОПП. Следует еще раз напомнить, что после сессии ККПА XXXII "секретариат" Комитета¹¹⁶ выступил с инициативой о контроле за выполнением соглашений, а предстоящая пленарная сессия Комитета должна представить доклад о достигнутых результатах.

158. Для устранения каких-либо возможных сомнений в нейтральности Председателя ему/ей следует гарантировать полную оперативную независимость от УЛР. Для этого секретариат Комитета следует подчинить исключительно Председателю. Для него должна быть предусмотрена собственная бюджетная статья в бюджете УЛР, включая значительные средства для подготовки ПП и ПА в целях обретения ими навыков и знаний, связанных с ВСП¹¹⁷. Из УЛР в секретариат Комитета следует откомандировать штатного секретаря Комитета (сотрудник категории С) и штатного помощника (сотрудник категории ОО), которые работали бы круглый год, проводя необходимые исследования, обеспечивая логистическую поддержку в вопросах и деятельности, связанных с ВСП, и содействуя распространению информации в период между сессиями.

С. Уточнение того, к кому будет применен каждый документ и кто должен обсуждать его

159. Как указано в главе VII.D, до начала любых переговоров необходимо обеспечивать большую ясность в вопросе о статусе и сфере охвата согласуемых документов, и в основе этого должно лежать следующее:

а) гарантии того, что подлежащие обсуждению положения относятся либо к сфере исключительной ответственности Генерального секретаря и поэтому обсуждаются исключительно в рамках Комитета, либо к сфере полномочий Генеральной Ассамблеи, в связи с чем необходимо вырабатывать общую позицию или рекомендацию для этого органа через параллельные каналы соответствующих должностных лиц, которым делегируются полномочия Генеральным секретарем, и федераций персонала от имени ОПП;

б) совместное определение и выделение тех подразделений Организации Объединенных Наций, к которым обсуждаемые положения и тексты будут в полной мере применимы без проведения дальнейших переговоров после достижения соглашения в Комитете или на условиях дальнейшего обсуждения между каждым ИГ и каждым ОПП в рамках самостоятельно управляемых органов и программ;

с) проведение аналитического исследования юрисконсульством КПА относительно делегирования полномочий ассоциированным подразделениям Генеральным секретарем. Таким образом, обязанности ассоциированных членов будут зависеть от такого анализа, а их представительство (с обеих сторон) должно соответствовать принципу, согласно которому **в процессе принятия решений должны участвовать только (все) те, кто будет отвечать за то или иное соглашение.**

¹¹⁶ Новая структура, приходящая на смену секретарю, находящемуся в подчинении УЛР.

¹¹⁷ В настоящее время такое финансирование подготовки предусматривается в разделе ДПП в рамках бюджета по программам и с этой целью могло бы быть частично переведено в раздел УЛР.

D. Предоставление времени и пространства для анализа и консультаций

160. Как отмечалось в главе III, проблемы, касающиеся недостатков, атмосферы недовольства и подозрений, окружавшей большинство прошлых сессий ККПА в связи с поздним представлением повестки дня и наличием лишь ограниченной документации для заблаговременной подготовки и проведения эффективных предварительных консультаций каждой стороной, еще предстоит устранить. Такие задержки сыграли серьезную роль в провале январской специальной сессии 2010 года, посвященной контрактным механизмам. Перед сессией ККПА XXXII (2011 год) ситуация ухудшилась, поскольку **ее предварительная повестка дня не была определена в ходе предыдущей сессии, как это обычно делалось**. ПП в Женеве получили повестку дня и соответствующую документацию менее чем за две недели до начала подготовительных заседаний, а этого времени недостаточно для проведения необходимых консультаций с сотрудниками или для подготовки единого контрпредложения со стороны персонала. К сожалению, эта ситуация с отсутствием предварительной повестки дня повторилась в июне 2011 года перед предстоящей сессией КПА, для проведения которой было определено лишь место (в Аруше). **Сложившаяся ситуация требует внесения радикальных изменений для предоставления большего объема времени всем заинтересованным руководителям и сотрудникам для подготовки к сессии и выработки общего понимания по стоящим вопросам в рамках целого ряда заседаний и обмен замечаниями.**

161. Сессия КПА 2012 года, которая должна состояться перед шестидесятой седьмой сессией Генеральной Ассамблеи, посвященной управлению людскими ресурсами, обеспечит возможность обсудить и определить дальнейшие меры по существенному совершенствованию его рабочих процессов, включая – в соответствии с предложениями, приведенными в настоящем докладе, – предоставление большего объема времени участникам КПА. С этой целью сессия могла бы также обсудить вопрос о возможном преобразовании будущих сессий из **пятитдневного мероприятия, предусматривающего формирование некоторых рабочих групп, в ежегодный пятимесячный процесс**, который завершался бы к июню¹¹⁸, что обеспечит каждой заинтересованной стороне более весомые гарантии прозрачности, демократичности и эффективности, как об этом говорится ниже. Внедрение пересмотренных процедур предполагает, что для обеспечения значимого участия всем соответствующим ПП должно предоставляться необходимое время, на которое они должны освобождаться от служебных обязанностей:

а) секретариат КПА должен получать новые темы и тексты для включения в повестку дня КПА (подготовленные на основе предварительной повестки дня, обсужденной на предыдущей сессии) **к концу января** для немедленного распространения среди всех членов¹¹⁹;

¹¹⁸ Все предлагаемые сроки приводятся исключительно в иллюстративных целях и могут быть пересмотрены Комитетом.

¹¹⁹ Соответствующие темы/тексты могут включать в себя: новые/предлагаемые инициативы, отчеты о ходе выполнения ранее принятых решений, последствия резолюций ГА для благополучия персонала, последствия изменений в правилах о персонале и административных инструкциях на основе проходящих обсуждений в КМГС, КВУУ и сети по вопросам ЛР.

b) **к середине февраля** под руководством Председателя должна проводиться виртуальная "организационная" сессия (в формате видео/телеконференции) с участием 18 членов КПА в целях: избрания и назначения заместителя Председателя (с каждой стороны); утверждения повестки дня сессии; установления при содействии юрисконсульта того, относится ли тот или иной вопрос к сфере полномочий Генерального секретаря; оценки степени заинтересованности ассоциированных членов; распределения ограниченного числа наиболее важных вопросов между соответствующими РГ; и назначения троих представителей от каждой стороны и в каждую РГ по выбору каждой стороны;

c) организация процесса внутренних консультаций в рамках каждой стороны **до конца марта** в целях предоставления им достаточного времени и гибких возможностей для подготовки их соответствующих позиций. Для ОПП это будет предполагать обсуждение инициатив и распространенных текстов с сотрудниками, получение информации об их реакции и фиксирование их позиций, а также разработку единой переговорной позиции, разделяемой всеми ПП (а в некоторых случаях, возможно, и ПА); для руководителей, занимающихся вопросами ЛР, это будет подразумевать разработку общей позиции на основе вклада отдельных руководителей. Этот шестинедельный период позволял бы также всем представителям (членам и ассоциированным членам): ознакомиться с правилами и положениями, действующими в настоящее время по рассматриваемому вопросу, и сравнить возможные последствия (как положительные, так и отрицательные) тех изменений, которые в них предлагается внести; поднять вопросы относительно обоснованности предлагаемых изменений; собрать информацию об аналогичных инициативах, которые можно отнести к категории передовой практики, в других контекстах (если таковые имеются); а также поделиться точками зрения каждой стороны с Председателем и секретарем КПА на основе документа с изложением позиции, распространяемого среди всех ПП и ПА;

d) первая серия совещаний рабочих групп (продолжительностью два-три дня каждое) для проведения обсуждений и переговоров по поставленному вопросу **до середины апреля**; после завершения совместно подготовленные доклады по соответствующим вопросам будут немедленно распространяться секретариатом среди всех членов Комитета и в соответствующих случаях – ассоциированных членов Комитета с четким указанием точек соприкосновения и расхождений во мнениях;

e) пятидневное общее совещание всех членов КПА и в соответствующих случаях ассоциированных членов **в начале мая** для обсуждения всех вопросов, включенных в повестку дня, и прежде всего докладов РГ. С учетом предыдущих шагов дополнительные подготовительные консультации между членами, представляющими одну и ту же сторону, как представляется, на этом этапе не потребуются или должны сводиться к минимуму; после завершения обсуждения каждого пункта повестки дня содокладчики будут готовить подробный доклад с четким указанием точек соприкосновения и расхождений во мнениях, а также с уточнением расписания, места проведения и предварительной повестки дня следующей ежегодной сессии. Согласованные тексты будут незамедлительно передаваться ЗГС по ДУ или ПГС по ЛР на подпись Генеральному секретарю;

f) по тем вопросам, по которым разногласия сохраняются, Бюро, секретарь и соответствующие РГ в последний раз будут встречаться **в конце мая**, чтобы попытаться достичь договоренности. При успешном исходе будет гото-

виться дополнительный доклад РГ, который будет незамедлительно передаваться ЗГС по вопросам управления или ПГС по вопросам людских ресурсов на подпись Генеральному секретарю (который будет следить за ходом переговоров в режиме реального времени). В этом случае будет обеспечена полная приверженность Генерального секретаря, который будет отвечать за защиту достигнутых соглашений перед государствами-членами, будет публиковать их через административные циркуляры и контролировать их эффективное выполнение.

IX. Выводы

162. Исследование, проведенное проектной группой Объединенной инспекционной группы, позволило установить, что, хотя принципы взаимоотношений между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций четко закреплены в различных документах, имеющих юридическую силу, в том числе в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи, применение этих принципов на большинстве уровней далеко от удовлетворительного, что в итоге вылилось в кризис ВСР в 2010–2011 годах. Для достижения эффективных договоренностей в рамках ВСР необходимость "обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов" со стороны Генерального секретаря и представителей старшего руководства может представлять для заинтересованных сторон сложную задачу отхода от "накатанных" процедур, поскольку их менталитет строго ориентирован на иерархическую организационную культуру. Сохранение позитивных ВСР потребует радикального изменения управленческой культуры. В этом отношении в докладе был выделен ряд важных моментов:

а) круг вопросов, по которым Генеральный секретарь/старшие руководители должны взаимодействовать с ПП, четко очерчен и ограничивается положениями 8.1 а) и 8.2 Положений о персонале (см. приложение I). По сравнению с общим числом вопросов, в решении которых в настоящее время задействована Организация Объединенных Наций, число вопросов, по которым формально необходимо взаимодействие с сотрудниками, составляет лишь малую толику. Таким образом, очевидно, что обеспечение подобного участия не будет равнозначно "совместному руководству" организаций, как порой опасаются;

б) хотя Генеральный секретарь в соответствии с правилами и положениями Организации обязан взаимодействовать с персоналом для решения вопросов, затрагивающих сотрудников, такого рода взаимодействие никоим образом не должно рассматриваться как частичная узурпация полномочий Генерального секретаря со стороны персонала. Следует помнить о том, что **Генеральный секретарь как главное административное должностное лицо Организации Объединенных Наций имеет право окончательного решения в деле принятия или отклонения любого предлагаемого соглашения по вопросам, в которых он наделен высшими полномочиями.** Следовательно, как это вытекает из предложения Инспектора относительно реформирования Комитета, если Генеральный секретарь или его уполномоченный представитель будет следить за ходом переговоров, он будет иметь необходимое время (и он, разумеется, обладает необходимыми полномочиями) для всестороннего рассмотрения любого предлагаемого соглашения во всех его аспектах до выражения согласия с ним и его подписания;

с) в случае применения вышеупомянутых принципов и процедур вовлечение представителей персонала в определенные процессы принятия решений должно принести значительную пользу с точки зрения эффективного функционирования организации и внести вклад в формирование более позитивной рабочей обстановки;

d) заслуживающие доверия и продуманные соглашения, в которых учитываются все возможные аспекты того или иного вопроса, не могут и не должны разрабатываться и заключаться в одночасье, и для этого может потребоваться разное время – от нескольких дней до нескольких месяцев. Для обеспечения того, чтобы ни для одной из сторон не было ненужных потрясений или неожиданностей, **должен соблюдаться принцип трех этапов, необходимых для добросовестного достижения соглашений, а именно своевременное взаимное информирование, взаимные консультации и переговоры** (и они должны дополняться совместным представлением соответствующей информации ПП и ПА всем заинтересованным сторонам). В связи с этим важно напомнить о сделанном в главе VI выводе, что в большинстве официальных переговорных процессов в рамках ВСП в Организации Объединенных Наций уже присутствуют характеристики коллективных переговоров, в частности КПА и ОПК. Применимость концепций переговоров и права на заключение коллективных договоров должна быть официально признана Генеральной Ассамблеей посредством одобрения положения о персонале, которое следует разработать Генеральному секретарю в соответствии с рекомендацией, приведенной в главе VI выше, при его избирательном применении в отношении некоторых объединенных органов. Кроме того, Организация и ее самостоятельно управляемые органы и программы должны прямо признать свою приверженность стандартам и принципам, вытекающим из соответствующих конвенций и рекомендаций МОТ, в частности из Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда;

e) соответствующие рамки для проведения переговоров будут варьироваться в зависимости от характера и сферы охвата рассматриваемого вопроса: от КПА по вопросам общесекретариатского значения до объединенных органов по вопросам, касающимся конкретно того или иного места службы, и до неформальных обсуждений между руководителями среднего звена и сотрудниками их подразделений по вопросам, касающимся конкретного департамента или подразделения (в соответствии с принципом субсидиарности);

f) **соглашения, достигнутые на вышеупомянутых форумах при должном представительстве как сотрудников, так и руководства, должны подкрепляться необходимым совместным механизмом контроля и осуществления, четко определяющим, кто с какой стороны должен отвечать за решение этих задач, с четко определенным графиком действий.** С учетом имеющихся в распоряжении администрации средств лучше всего возлагать ответственность за решение этой задачи на руководство, начиная с Генерального секретаря в качестве первого административного должностного лица Организации Объединенных Наций и ИГ каждого органа Организации Объединенных Наций.

163. В тот момент, когда Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой сосредоточить внимание на руководстве организации на основе системы подотчетности¹²⁰, вышеупомянутые принципы должны в полной мере применяться как к ОПП (в частности, их руководителем по отноше-

¹²⁰ См. резолюцию 64/259 Генеральной Ассамблеи, включая согласованное определение.

нию к представляемым им сотрудникам), так и к руководству (в частности, на уровне старшего звена) параллельно с приверженностью обеспечению высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности, как это упомянуто в статье 101.3 Устава Организации Объединенных Наций, в преломлении равно как к персоналу, так и к администрации. В связи с этим жизненно важное значение имеет необходимость подготовки представителей каждой стороны по вопросам ВСП.

164. Участие сотрудников в ОПП следует четко поощрять, и представители администрации на всех уровнях не должны относиться к нему со снисхождением, раздражением или подозрением; это помогло бы развеять любые неизжитые опасения (будь то оправданные или нет) по поводу возможных преследований сотрудников руководством за выполнение ими представительских функций, поднять на новый уровень прозрачность и добросовестность в их взаимодействии и расширить возможности для конструктивного диалога на любом уровне (о чем свидетельствует определенный положительный опыт, накопленный в прошлом в ККПА). Активные и подотчетные ОПП – это одно из наиболее наглядных проявлений демократии на практике на низовом уровне в Организации Объединенных Наций.

165. Инспектор рассчитывает на то, что выводы, сделанные в настоящем докладе, включая уроки, вынесенные из прошлого, и рекомендации на будущее, послужат также подспорьем для сотрудников и руководства специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые будут охвачены готовящимся к выпуску докладом о ВСП в общей системе в соответствии с программой работы ОИГ на 2011 год¹²¹.

¹²¹ См. A/65/34, пункт 118.

Приложение I

Положения и Правила, касающиеся взаимоотношений администрации и персонала

ST/SGB/2011/1

Положения о персонале

Статья VIII: Взаимоотношения администрации и персонала

Положение 8.1

а) Генеральный секретарь устанавливает и поддерживает постоянные контакты и связь с персоналом, с тем чтобы обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов.

б) Учреждаются органы представителей персонала, которые имеют право выдвигать предложения Генеральному секретарю с целью, изложенной в пункте (а) выше. Они организуются таким образом, чтобы в них обеспечивалось справедливое представительство всех сотрудников с помощью выборов, которые проводятся по крайней мере раз в два года в соответствии с положениями о выборах, разработанными соответствующим органом представителей персонала и одобренными Генеральным секретарем.

Положение 8.2

Генеральный секретарь учреждает объединенные органы персонала и администрации как на местном, так и на общесекретариатском уровне, которые консультируют его в отношении политики в области людских ресурсов и общих вопросов благосостояния персонала, как это предусмотрено в положении 8.1.

Правила о персонале

Глава VIII: Взаимоотношения администрации и персонала

Правило 8.1

Органы представителей персонала и представители персонала

Определения

а) Термин "органы представителей персонала" в том смысле, в каком он используется в настоящей главе Правил о персонале, включает в себя ассоциации, союзы или другие соответствующие органы представителей персонала, создаваемые в соответствии с положением 8.1 b) Положений о персонале.

б) Органы представителей персонала могут учреждаться для одного места службы или для группы мест службы. Сотрудники мест службы, где не существует органа представителей персонала, могут обращаться в орган представителей персонала в другом месте службы.

с) Каждый сотрудник может принимать участие в выборах в орган представителей персонала, и все сотрудники, работающие в месте службы, где существует орган представителей персонала, имеют право быть избранными в него, за исключением тех случаев, которые могут быть предусмотрены в статутах или положениях о выборах, разработанных соответствующим органом представителей персонала, если они отвечают требованиям положения 8.1 b) Положений о персонале.

д) Избираемые персоналом ответственные за проведение выборов проводят выборы членов каждого органа представителей персонала на основе положений о выборах соответствующего органа представителей персонала таким образом, чтобы обеспечить полную тайну и справедливость голосования. Ответственные за проведение выборов проводят также другие выборы членов персонала в соответствии с требованиями Положений о персонале или Правил о персонале.

е) Никто из сотрудников не должен угрожать, мстить или пытаться мстить представителю персонала, осуществляющему свои функции в соответствии с настоящей главой.

ф) Органы представителей персонала имеют право эффективно участвовать через свои надлежащим образом избранные исполнительные комитеты в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием сотрудников, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов, и имеют право обращаться от имени персонала с предложениями к Генеральному секретарю.

g) В соответствии с принципом свободы ассоциаций сотрудники могут образовывать ассоциации, союзы и другие объединения и вступать в них. Однако официальные контакты и связь по вопросам, о которых говорится в пункте f) выше, осуществляются в каждом месте службы через исполнительный комитет органа представителей персонала, который является единственным и исключительным представительным органом для этой цели.

h) **Общие административные инструкции или директивы по вопросам, охваченным положениями пункта f) выше, передаются заранее, если только это не является невозможным в силу чрезвычайных обстоятельств,** исполнительным комитетам соответствующих органов представителей персонала для рассмотрения и представления замечаний до их вступления в силу.

Правило 8.2

Объединенные органы персонала и администрации

a) К объединенным органам персонала и администрации, предусмотренным в положении 8.2 Положений о персонале, относятся:

i) объединенные консультативные комитеты или соответствующие органы персонала и администрации в установленных местах службы, обычно состоящие не менее чем из трех и не более чем из семи представителей персонала и равного числа представителей Генерального секретаря;

ii) общесекретариатский объединенный орган персонала и администрации, состоящий из равного числа представителей персонала и представителей Генерального секретаря.

b) Председатель объединенных органов персонала и администрации, о которых говорится в пункте (a) выше, выбирается Генеральным секретарем из списка кандидатур, предложенных представителями персонала.

c) Инструкции или директивы, отражающие рекомендации органов, о которых говорится в пункте a) выше, рассматриваются как удовлетворяющие требованиям правила 8.1 f) и h) Правил о персонале.

d) Объединенные органы персонала и администрации, о которых говорится в пункте a) выше, утверждают свои правила и процедуры.

e) Генеральный секретарь назначает секретарей объединенных органов персонала и администрации, о которых говорится в пункте (a) выше, и обеспечивает предоставление таких услуг, которые могут оказаться необходимыми для надлежащего исполнения ими своих функций.

Приложение II

Таблица с оценками качества ВСР на основе докладов ККПА

Приводимая ниже таблица с оценками качества ВСР во время сессий ККПА, составленная исключительно на основе соответствующих докладов и приложений через призму их понимания Инспектором, строится на критериях значимости и числа соглашений, достигнутых на каждой сессии (и обозначившихся разногласий), при придании большего веса соглашениям по вопросам существа по сравнению с соглашениями процессуального характера и с учетом выступлений и документов с изложением позиций лидеров обеих сторон.

<i>Оценка качества взаимоотношений между сотрудниками и руководством в рамках ККПА</i>					
<i>Номер сессии ККПА</i>	<i>Дата проведения сессии</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Несомненно продуктивные</i>	<i>Удовлетворительные</i>	<i>Неудовлетворительные/напряженные</i>
I	сентябрь 1980 года	Вена	X		
II	июнь 1981 года	ЦУ–Нью-Йорк		X	
III	сентябрь 1981 года	ЦУ–Нью-Йорк			X
IV	апрель 1982 года	ЦУ–Нью-Йорк		X	
V	сентябрь 1982 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
VI	март 1983 года	Вена	X		
VII	сентябрь 1983 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
VIII	апрель 1984 года	Женева			X
IX	сентябрь 1984 года	ЦУ–Нью-Йорк		X	
X	июнь 1985 года	ЦУ–Нью-Йорк			X
	1986 год			ККПА не было	
XI	июнь 1987 года	Женева	X		
XII	март 1988 года	ЦУ–Нью-Йорк			X
XIII	март 1989 года	ЦУ–Нью-Йорк			X
XIV	март 1990 года	Женева	X		
XV	июнь 1991 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XVI	июнь 1992 года	ЦУ–Нью-Йорк		X	
XVII	сентябрь 1993 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XVIII	июнь 1994 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XIX	июнь 1995 года	Амман	X		
XX	сентябрь-октябрь 1996 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXI	июнь 1997 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXII	май 1998 года	Бангкок	X		
XXIII	июль 1999 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXIV	апрель-май 2000 года	Вена		X	
XXV	октябрь 2001 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXVI	сентябрь-октябрь 2002 года	ЦУ–Нью-Йорк			X
	2003–2005 годы			ККПА не было	

<i>Оценка качества взаимоотношений между сотрудниками и руководством в рамках ККПА</i>					
<i>Номер сессии ККПА</i>	<i>Дата проведения сессии</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Несомненно продуктивные</i>	<i>Удовлетворительные</i>	<i>Неудовлетворительные/напряженные</i>
XXVII	июнь 2006 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXVIII	июнь-июль 2007 года	Никосия			X
XXIX	июнь 2008 года	ЦУ–Нью-Йорк	X		
XXX	июнь 2009 года	Найроби		X	
XXXI	июнь 2010 года	Бейрут		X (в ходе со- вещания)	
XXXII	июнь 2011 года	Белград			X

Приложение III

Вопросы взаимоотношений между сотрудниками и руководством на сессиях ККПА

<i>Вопросы</i>	<i>Дата проведения сессий и соответствующие пункты¹²²</i>
Взаимоотношения между сотрудниками и руководством	июнь 2011 года (17–22); июнь 2008 года (17–22); июль 2007 года (14–19); октябрь 2002 года (48–58, 63–66); май 2000 года (57–61); июнь 1997 года (86–87); октябрь 1996 года (38–57, 98–99); июнь 1995 года (53–70); июнь 1994 года (72–77); сентябрь 1993 года (16, 35–47); июнь 1992 года (46–51); июнь 1991 года (14–21); март 1990 года (19–27); март 1989 года (81–95; 108–109); март 1988 года (84–90); июнь 1987 года (14–23); июнь 1985 года (9–19); сентябрь 1984 года (12–16); апрель 1984 года (11–15; 59–60); сентябрь 1983 года (8–9); октябрь 1982 года (50); апрель 1982 года (20–23); сентябрь 1981 года (30–31); июнь 1981 года (28–30); сентябрь 1980 года (8).
Услуги, предоставляемые ПП	май 1998 года (105); июнь 1997 года (23–26); октябрь 1996 года (12–13); июнь 1994 года (26–28).
Права и обязанности ПП и услуги, которые должны им предоставляться	апрель 1982 года (39–44); сентябрь 1981 года (29); июнь 1981 года (31–32); сентябрь 1980 года (9).
Участие сотрудников в объединенных органах	октябрь 2001 года (152–155); март 1988 года (21); июнь 1987 года (97–100); сентябрь 1980 года (10).
Выполнение соглашений ККПА	июнь 2011 года (14–16); июнь 2010 года (13–14, 57–58); июнь 2009 года (15–17); июнь 2008 года (15–16); июль 2007 года (5–7); июнь 2006 года (6–25); октябрь 1996 года (12–13, 38–57, 98–99); июль 1999 года (47–62); март 1983 года (13–23).

¹²² См. соответствие между датами проведения и римской нумерацией сессий ККПА в приложении II.

Приложение IV

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

		Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы												Специализированные учреждения и МАГАТЭ												
			Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	"ООН-Женщины"	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО
Доклад	К действию		☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	Для информа- ции		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
Рекомендация 1	е	И																									
Рекомендация 2	с	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И																
Рекомендация 3	е	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И																
Рекомендация 4	с	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И																
Рекомендация 5	а	Р																									
Рекомендация 6	с	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И																

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом

И: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой

☐ Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **а:** усиление подотчетности **б:** распространение передового опыта **с:** улучшение координации и сотрудничества

d: усиление контроля и соблюдения требований **е:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия

g: повышение результативности **о:** прочее

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.