



Distr.
GENERAL

A/C.5/50/23
8 November 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 121 повестки дня

ОБЩАЯ СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Замечания Федерации ассоциаций международных гражданских служащих

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь настоящим препровождает на рассмотрение Пятого комитета документ, представленный Федерацией ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) (см. приложение). Этот документ был представлен в соответствии с положениями пункта 2b резолюции 35/213 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1980 года, в котором Ассамблея вновь выразила свою готовность ознакомиться с мнениями персонала и в полной мере рассмотреть их в том виде, как они изложены назначенным представителем ФАМГС в документе, представляемом через Генерального секретаря.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предложение по вопросу о переговорах и консультациях в общей системе
Организации Объединенных Наций, представленное Федерацией
ассоциаций международных гражданских служащих

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В разделе II резолюции 49/223 от 23 декабря 1994 года Генеральная Ассамблея просила органы персонала, организации и Комиссию по международной гражданской службе (КМГС) рассмотреть вопрос о том, как можно улучшить процесс консультаций в рамках Комиссии. В настоящем докладе Федерация ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) отвечает на эту просьбу Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Федерация предлагает отказаться от нынешней структуры и заменить ее более гибким и репрезентативным органом, в котором три участвующие стороны, т.е. государства-члены, организации и персонал совместно решали бы проблемы, стоящие перед общей системой. Ниже излагается подробное обоснование этого предложения по реформе, а также рассматриваются основные правовые параметры данного вопроса; дается краткое описание истории отношений между персоналом и администрацией в общей системе; указываются основные недостатки процесса так называемых консультаций КМГС; рассматривается вопрос о целесообразности введения в общей системе коллективных переговоров между администрацией и персоналом; а также предложение ФАМГС о реформе процесса консультаций.

II. СУТЬ ПРОБЛЕМЫ

2. Суть рассматриваемой проблемы можно свести к следующему вопросу:

"Почему система Организации Объединенных Наций непоследовательна в том, что касается предоставления своим собственным сотрудникам основных прав человека, прав трудящихся и права на объединения, которые она промульгирует в государствах-членах?"

Ответ необходимо рассматривать в контексте правового статуса международных организаций и международных гражданских служащих, т.е. в контексте вопросов, которые активно дискутируются юристами уже многие годы. Международные организации представляют собой образования, созданные на основе договора между государствами-участниками. Когда государства ратифицируют конвенции или договоры, они берут на себя обязательство следовать положениям таких соглашений в рамках своих национальных границ. Однако из положений таких соглашений не следует, что сфера применения договора или соглашения распространяется на международные организации, находящиеся в странах, ратифицировавших эти соглашения. Международные организации, как правило, обладают в принимающей стране статусом экстерриториальности и рядом иммунитетов по отношению к национальным законам принимающей страны. Эти иммунитеты, как правило, включают иммунитет в отношении применения конвенций и рекомендаций Международной организации труда (МОТ), если принимающее государство ратифицировало эти соглашения. Это означает, что в данном случае граждане принимающей страны, работающие в международной организации, не могут в случае конфликта между персоналом и администрацией прибегать к защите с использованием положений соглашений МОТ. В ходе недавнего симпозиума по правовому статусу международных гражданских служащих, организованного в рамках Ежегодной организационной встречи представителей международных гражданских служб (ЕОВМГС), отмечалось, что иммунитет, предоставленный в целях сохранения

независимости международных организаций, не позволяет сотрудникам этих организаций пользоваться защитой национальных законов, в то время как права, предоставляемые им в рамках их собственных организаций, являются недостаточными.

3. Копенгагенская декларация по социальному развитию, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, которая проходила в Копенгагене с 6 по 12 марта 1995 года a/, является одним из последних примеров в длинном ряду несоответствий в рамках Организации Объединенных Наций с точки зрения предоставления своим собственным сотрудникам той же защиты, которую она рекомендует предоставлять рабочим и служащим в частном и государственном секторах во всем мире. В этой декларации 184 государства обязались, среди прочего, содействовать соблюдению конвенций МОТ о свободе объединения и о праве на ведение коллективных переговоров, т.е. речь идет об обязательстве, которое распространяется на граждан этих 184 стран. Однако из этого не следует, что эти страны будут обеспечивать применение этих конвенций МОТ в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций или в самой МОТ. Эта последняя организация является депозитарием ряда конвенций, которые были ратифицированы многими государствами, но не выполняются в рамках самой организации. Другими словами, МОТ и другие организации системы Организации Объединенных Наций фактически не признают за своими сотрудниками право на ведение коллективных переговоров со своими руководящими органами и административными руководителями об условиях службы.

III. ИСТОРИЧЕСКАЯ ПЕРСПЕКТИВА

4. В предыдущих пунктах указаны основные недостатки, связанные с отнесением международного гражданского служащего с правовой точки зрения к категории "трудящихся" по терминологии МОТ, и вытекающие из этого недостатки с точки зрения обеспечения правовой защиты основных прав международных гражданских служащих. Эти основные права, которыми пользуются граждане во всех странах мира, автоматически международным гражданским служащим не предоставляются, и это автоматически ослабляет позицию сотрудников, работающих в международных организациях, в спорах между персоналом и администрацией. Прежде чем подробно останавливаться на недостатках нынешнего процесса консультаций и излагать предложение ФАМГС по реформе, мы хотели бы сделать краткий экскурс в историю отношений между персоналом и администрацией в общей системе Организации Объединенных Наций.

5. Отношения между персоналом и администрацией в международных организациях всегда носили более неравноправный и ограниченный по своим рамкам характер, чем отношения между нанимателями и работающими по найму в национальном государственном и частном секторах промышленно развитых стран мира. В этих организациях с начала 50-х годов постепенно создавались ассоциации персонала, комитеты персонала, советы или союзы персонала общей системы Организации Объединенных Наций. Многие организации, за такими примечательными исключениями, как МОТ, в которой выборный союз персонала был создан практически сразу после учреждения Организации, первоначально не предусматривали каких-либо механизмов для обеспечения представительства персонала, и инициатива в данном вопросе исходила от сотрудников, которые избирали своих представителей, чтобы довести до сведения администрации мнение персонала. После выборов представителям персонала подчас приходилось убеждать административного руководителя или руководящий орган официально признать ассоциацию или союз персонала. Иногда в отсутствие эффективного представительства персонала национальные союзы начинали заниматься созданием профсоюзов персонала в рамках организаций, что в свою очередь побуждало эти организации закрывать двери перед посторонними "агитаторами" и создавать более покладистые внутренние организации персонала, одобренные администрацией. В течение этого

периода большинство ассоциаций или союзов персонала в общей системе имели в лучшем случае право заниматься организацией общественных и культурных мероприятий.

6. Первый (и в течение первых 30 лет единственный) федеративный орган ассоциаций персонала Организации Объединенных Наций (ФАМГС) был создан в 1952 году. Упор был перенесен с организации рождественских вечеринок на работе на более серьезные вопросы, затрагивающие персонал всех организаций, например вопросы защиты независимости международных гражданских служащих. Независимость международных гражданских служащих, закрепленная в статье 100 Устава Организации Объединенных Наций, подвергалась серьезным нападкам во время правления первого Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, который не воспротивился сильному политическому давлению со стороны правительства и конгресса Соединенных Штатов Америки, в частности Комиссии Маккарти, и в одностороннем порядке прервал контракты ряда сотрудников Организации Объединенных Наций из Соединенных Штатов Америки, которые опротестовали это решение. Когда Генеральная Ассамблея отказала Генеральному секретарю в разрешении выполнить решения Административного трибунала Организации Объединенных Наций, приостановив выплату назначенных этим сотрудникам выходных пособий, ФАМГС вмешалась и сыграла решающую роль в получении консультативного заключения Международного суда о том, что даже руководящие органы международных организаций не стоят над законом и обязаны выполнять решения административных трибуналов.

7. Относительный успех Федерации в защите международных гражданских служащих от грубого политического вмешательства со стороны одного из государств-членов не означал, что ФАМГС сразу же стала уважаемым партнером по переговорам с администрацией в организациях общей системы. Эта система в основном функционировала и в определенной степени продолжает функционировать как закрытый клуб, и очевидно, что представителям персонала трудно в него вступить. Тот факт, что представители персонала зачастую вынуждены юридически опротестовывать решения административного руководителя, также не облегчает решение этой задачи.

8. Постепенно Федерация получила доступ в административные органы системы Организации Объединенных Наций – Административный комитет по координации (АКК) и Консультативный комитет по административным вопросам (ККАВ) – и в главный директивный орган – Пятый комитет Генеральной Ассамблеи. Этот доступ не был предоставлен автоматически, и его было весьма трудно добиться. Совсем еще недавно, в 70-х годах, ККАВ несколько часов обсуждал вопрос о том, следует ли заслушивать представителя ФАМГС. Даже сейчас ККАВ может иногда принимать решение о проведении закрытых сессий, исключая участие представителей как федераций персонала (ФАМГС), так и Координационного комитета союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций (ККСАМС). Лишь в 1975 году представителю ФАМГС было разрешено выступить в АКК, и лишь с 1980 года ФАМГС приглашается для выступления в Пятом комитете. Приглашение выступить в Пятом комитете предоставляется на ежегодной основе и по соответствующей просьбе: ФАМГС не является признанным институциональным партнером в процессе определения условий службы. Кроме того, это выступление происходит на официальном заседании Комитета, и представители ни одной из федераций персонала не допускаются в качестве участников или наблюдателей на неофициальные консультации, на которых вырабатываются решения Пятого комитета.

9. Как на уровне всей системы, так и в каждой из организаций ситуация оставалась без изменений в том, что касается концепции переговоров: отсутствуют механизмы прямых переговоров между персоналом и администрацией. Большинство организаций имеют различные совместные органы персонала и администрации, однако эти органы никоим образом не наделены правом на ведение коллективных переговоров. Некоторые из этих совместных органов, эпизодически и по конкретным вопросам, проводили переговоры с целью заключения соглашений.

Например, в рамках Административного комитета МОТ отмечен ряд подобных примеров, однако уставной механизм МОТ не был скорректирован для официального закрепления этой достойной подражания практики. Другими словами, персонал в рамках той организации, в которой он работает, не имеет ни фактического, ни даже теоретического права вести переговоры со своим нанимателем, т.е. права, которое принимается за должное нанимателями и работающими по найму во многих государствах-членах.

10. Если ситуация является неудовлетворительной на уровне организаций, то она еще более неудовлетворительна на уровне общей системы Организации Объединенных Наций. В статуте КМГС, утвержденном Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1974 года (резолюция 3357 (XXIX)), конкретно исключается проведение переговоров с персоналом. Кроме того, КМГС не имеет ни практики, ни традиции, официальной или неофициальной, проводить переговоры с целью выработки соглашений. Тем не менее ФАМГС признает, что первоначально, когда КМГС начала функционировать в 1975 году, ожидания были весьма высоки, поскольку в то время персонал считал, что наконец-то эта "независимая" Комиссия сосредоточится на технических вопросах, а не на политическом запугивании и нападках на независимость международной гражданской службы. Однако на практике все оказалось не так, как в теории. Через 20 лет после создания Комиссии почти все объективные наблюдатели и участники процесса консультаций по определению условий службы в общей системе, включая старших сотрудников уровня генеральных директоров и АКК в целом, согласны с тем, что КМГС чрезмерно политизирована. Даже некоторые члены Комиссии, такие, как г-н Антониу Фонсека Пиментел, которые участвовали в ее работе с самых первых дней и были свидетелями ухудшения положения в рамках КМГС, сейчас подчеркивают необходимость в проведении основополагающих структурных реформ. На сессии в Монреале в начале мая 1995 года г-н Пиментел, который является старейшим действующим членом Комиссии и, как правило, последователен и независим в своих оценках ситуации, заявил, что новая трехсторонняя структура Комиссии является единственным выходом из нынешней тупиковой ситуации в отношении участия персонала в работе Комиссии.

III. ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ В ПРОЦЕССЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ С КОМИССИЕЙ

11. Главным недостатком КМГС является полное отсутствие какой-либо прагматичной системы прямых переговоров между персоналом и администрацией или даже подобия консультаций. Однако процесс консультаций в Комиссии имеет и ряд других недостатков. Некоторые из этих недостатков перечислены ниже.

A. Комиссия всегда была, как правило, невосприимчива к конкретным потребностям специализированных учреждений и программ

12. Общая система состоит из ряда учреждений и программ с различными потребностями и приоритетами. Эти учреждения являются частью общей системы на основе соглашений о взаимоотношениях между ними и Организацией Объединенных Наций в Нью-Йорке. Первоначально, т.е. до создания КМГС 20 лет тому назад, предполагалось, что эти соглашения о взаимоотношениях между специализированными учреждениями и Организацией Объединенных Наций через приверженность принципу "единой международной гражданской службы" (позднее названной "общей системой Организации Объединенных Наций") будут соглашениями между равными партнерами. Организации согласились "консультироваться" и "сотрудничать" в отношении условий службы и создания приемлемого механизма урегулирования споров. Это равенство между специализированными учреждениями и Организацией Объединенных Наций отражено в статье 9 статута КМГС. Однако КМГС имеет тенденцию игнорировать данную статью и ориентироваться прежде всего на статью 10 своего статута. В соответствии с этой статьей Комиссия выносит

рекомендации по таким важнейшим вопросам, как, среди прочего, оклады сотрудников категории специалистов, лишь Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, а не другим руководящим органам общей системы Организации Объединенных Наций. В практическом плане это означает, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций играет доминирующую роль в функционировании Комиссии. Хотя административные руководители и другие управляющие органы общей системы имеют возможность включать пункты в повестку дня Комиссии, последняя, как правило, минимально интересуется потребностями этих организаций и сосредоточивает свое внимание исключительно на потребностях Организации Объединенных Наций и запросах, сделанных руководящим органом Организации Объединенных Наций, т.е. Пятым комитетом Генеральной Ассамблеи. Эта тенденция уделять чрезмерное внимание запросам, сделанным управляющим органом Организации Объединенных Наций, и игнорировать приоритеты других организаций общей системы, всегда имела место в Комиссии, однако в последние пять лет она усилилась. Причина заключается в политизации Комиссии и предвыборной борьбе ряда членов Комиссии (более подробную информацию по данному аспекту работы Комиссии см. в разделе E ниже).

В. Комиссия не уважает общую систему

13. Ряд делегатов в руководящих органах неоднократно подчеркивали, что КМГС является зрителем общей системы. Эти заявления обычно делались в контексте рассмотрения определенных видов надбавок, которые в ряде организаций представлялись более щедрыми, чем те, что рекомендовались КМГС. Делегаты забывают, что общая система состоит из нескольких организаций с различными мандатами, потребностями, бюджетными процедурами и условиями работы. Что является правильной административной практикой в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, может не подходить для операции Мировой продовольственной программы (МПП) в Мозамбике, проекта Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Таиланде или Отдела в штаб-квартире Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Париже. КМГС не учитывает различные потребности организаций общей системы и игнорирует статью 9 статута КМГС, в которой заявляется, что "Комиссия руководствуется принципом, изложенным в соглашениях между Организацией Объединенных Наций и другими организациями и направленным на создание единой международной гражданской службы ...".

С. Безучастное отношение Комиссии является предвестником раскола общей системы

14. Отсутствие уважения со стороны Комиссии к общей системе зачастую маскируется Комиссией. Это было очевидно в ходе обсуждения вопросов набора и удержания персонала в рамках недавнего обзора применения принципа Ноблемера, когда рассматривался вопрос о конкурентоспособности системы Организации Объединенных Наций как нанимателя. В ходе этого обзора Комиссия не предприняла каких-либо значительных усилий, с тем чтобы рекомендовать практические решения для удовлетворения конкретных технических потребностей учреждений и Организации Объединенных Наций в людских ресурсах. В ходе недавнего заседания АКК 12 сентября 1995 года административный руководитель по крайней мере одной из организаций объявил, что его организация пересматривает свои отношения с общей системой и участие в ней, поскольку та не отвечает потребностям его организации. Хотя ФАМГС пока не поддерживает такую позицию, представители персонала и администрация могут прибегнуть к этой стратегии, если в ближайшем будущем не будут предложены структурные реформы. Это может означать, что специализированные учреждения будут вынуждены выйти из КМГС, представив заблаговременное уведомление в соответствии со статьей 31 статута, с тем чтобы провести равноправные и конструктивные консультации с Организацией Объединенных Наций об условиях службы, в частности в тех случаях, когда специализированным учреждениям требуются решения,

учитывающие их специфическую ситуацию. Очевидно, что существует неравный подход или дискриминация по отношению к специализированным учреждениям в общей системе в целом и со стороны КМГС в частности, и что эти потребности должны быть рассмотрены Пятым комитетом, если он хочет сохранить общую систему.

Д. Работа Комиссии чрезмерно централизована и ориентирована исключительно на потребности политического сектора системы Организации Объединенных Наций, т.е. на Организацию Объединенных Наций в Нью-Йорке

15. Это заявление может показаться имеющим лишь анекдотичную ценность, однако за ним скрывается более существенный вопрос. Этот растущий разрыв между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями привел к сомнениям и неясности в отношении понятия "наниматель". Генеральный директор специализированного учреждения, который юридически является ответчиком, когда дело доходит до апелляций, играет незначительную роль или никакой роли при определении важных аспектов условий службы, которые в целом устанавливаются КМГС и утверждаются Генеральной Ассамблеей. КМГС не может рассматриваться в качестве нанимателя, однако вводные статьи статута КМГС наделяют Генерального секретаря Организации Объединенных Наций определенными полномочиями в отношении функционирования КМГС. Означает ли это, что Генеральный секретарь является нанимателем сотрудника ЮНЕСКО? На этот вопрос нельзя сколь-нибудь определенно ответить с учетом самостоятельности ЮНЕСКО и ограниченности полномочий Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по отношению к КМГС. Итак, кто является нанимателем сотрудника специализированного учреждения? Административный руководитель, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций или Председатель КМГС? Подобная неопределенность создает различные правовые проблемы и иногда приводит к непреодолимым трудностям с точки зрения отношений между персоналом и администрацией.

16. Наличие этих вопросов говорит о необходимости большей децентрализации, что является решением, предлагаемым многими видными специалистами. Например, на более политическом уровне обеспокоенность в отношении чрезмерного сосредоточения внимания на базирующихся в Нью-Йорке руководящих органах нашла свое отражение в различных предложениях по реформе Организации Объединенных Наций. Недавно сэр Брайан Уркварт и г-н Эркин Чайдлерс выработали ряд предложений по реформе системы Организации Объединенных Наций, все из которых направлены на восстановление самостоятельности и компетенции специализированных учреждений при одновременном усилении координации всей деятельности. Эти авторы отмечают, что отцы-основатели Организации Объединенных Наций признавали независимость учреждений, но что специальные соглашения между Организацией Объединенных Наций и учреждениями никогда не соблюдались ни первоначально Организацией Объединенных Наций, ни затем государствами-членами: "В первоначальном замысле ключевые элементы отношений между Организацией Объединенных Наций и учреждениями оговаривались в специальных соглашениях. Правительства государств-участников допустили то, чтобы многие из этих важнейших положений стали игнорироваться. Их осуществление в полном объеме жизненно важно для построения оперативно и согласованно действующей системы Организации Объединенных Наций". Должны соблюдаться дух и буква соглашений между учреждениями и Организацией Объединенных Наций, включая соглашения о взаимоотношениях в рамках общей системы. Если серьезно подходить к реформам, подобным тем, которые предлагаются г-ном Урквартом и г-ном Чайдлерсом, то, безусловно, необходимо провести крупный пересмотр статута КМГС.

Е. Процесс принятия решений в Комиссии не является ни транспарентным, ни открытым, однако явно следует предполагаемым политическим

приоритетам Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций

17. ФАМГС считает, что это объясняется прежде всего политизацией повестки дня КМГС, в частности следованием за политической повесткой дня Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, как ее понимают некоторые члены Комиссии.

18. В 1987 году в статье в журнале "Journal of Development Planning", публикуемом Организацией Объединенных Наций б/, г-н Джон Реннигер писал о КМГС, что:

"Ее задача заключается в предоставлении объективных технических советов, однако по мере того, как вопросы, связанные с окладами, стали носить все более политический характер, она не смогла оставаться вне политической борьбы. В одном из документов, подготовленных секретариатом КМГС к двадцать первой сессии Комиссии, откровенно говорится, что одна из альтернатив определения диапазона разницы будет "политически рискованной". В недавних решениях Генеральная Ассамблея продемонстрировала, что она более обеспокоена расходами, нежели процедурами или юридическими аспектами Открытое вынесение рекомендаций на основе политических соображений чревато серьезным риском полной потери авторитета у персонала и организаций".

19. В феврале 1995 года заместитель Генерального секретаря по административным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в ходе заседания АКК заявил, что он считает КМГС слишком дорогостоящей, слишком невосприимчивой и слишком политизированной. В мае 1994 года ФАМГС заблаговременно до начала сороковой сессии КМГС представила документ, касающийся методологии обследования окладов сотрудников категории общего обслуживания. Хотя данный вопрос стоял в повестке дня КМГС, Председатель КМГС под надуманным предлогом большой рабочей нагрузки на секретариат КМГС отказался провести обсуждение существа данного вопроса в Комиссии. Позднее ФАМГС стало известно, что Председатель КМГС опасался повредить своим шансам на переизбрание, если он согласится провести обсуждение существа данного вопроса, поскольку это неизбежно привело бы к дорогостоящим исправлениям наиболее грубых ошибок в пересмотренной методологии. Эти дорогостоящие исправления могли бы расстроить наиболее влиятельных делегатов в Пятом комитете и побудить их голосовать за другого кандидата. Каждые два года прения в КМГС омрачаются предвыборными уловками членов Комиссии, единственным желанием которых является сохранение своего мандата, даже если их возраст превышает более чем уважаемый средний возраст членов Комиссии, составляющий порядка 66 лет. Поэтому КМГС в глазах многих наблюдателей является не независимой комиссией, а совершенно явно политически ориентированной группой выборных должностных лиц, которые пытаются добросовестно отстаивать приоритеты тех, кто их избрал.

Г. В настоящее время нет механизма, обеспечивающего наличие у членов Комиссии необходимого авторитета

20. Хотя предусматривалось, что "члены Комиссии назначаются в их личном качестве как лица с признанным авторитетом, обладающие значительным опытом исполнительской работы в области государственно-административной деятельности или в смежных областях, особенно в области руководства кадрами" (статья 3.1 статута КМГС), на практике это не обеспечивалось. В этой связи г-н Реннигер писал:

"Вопреки ожиданиям тех, кто признал статут КМГС, Комиссия во все большей степени предстает в качестве органа, в состав которого входят люди, имеющие незначительную или ограниченную подготовку и опыт в области государственно-административной деятельности или руководства кадрами . . .

/ . . .

Первая Комиссия радикальным образом отличалась от нынешней, поскольку, когда проводился отбор ее членов, этот процесс осуществлялся так, как планировали и предполагали соответствующие стороны. Кандидатуры некоторых из первых членов Комиссии были предложены организациями общей системы и/или ассоциациями персонала. Впрочем, так было только один раз. Впоследствии отбор всех членов производился региональными группами в Генеральной Ассамблее. Предложения организаций и персонала обычно не принимаются в расчет. Представители государств-членов в составе Пятого комитета игнорируют усилия АКК, нацеленные на повышение результативности процесса консультаций. Это можно рассматривать только в качестве отказа и нежелания признавать организации и персонал в качестве партнеров в рамках общей системы, согласно положениям статута КМГС".

21. Кроме того, в 80-е годы по мере активизации развития людских ресурсов в качестве неотъемлемой области изучения, научных исследований и прикладных разработок еще больше возросла необходимость четкого определения, разграничения, письменного изложения и соблюдения требований в отношении профессиональной подготовки членов Комиссии.

G. Комиссия – слишком дорогостоящая и слишком бюрократическая структура

22. Расходы, связанные с сохранением так называемой "руководящей роли" КМГС в деле организации и проведения обследований в сфере заработной платы сотрудников категории специалистов и общего обслуживания, являются чрезмерными по любым меркам. Бюрократия тормозит прогресс и связана с повышенными расходами. На судебные издержки системы в ходе защиты не поддающихся защите решений КМГС также уходят значительные средства по линии как административных структур, так и персонала. Единственной эффективной с точки зрения затрат мерой является ликвидация Комиссии и ее замена группой экспертов, которые будут подотчетны соответствующим сторонам и ответственны за реальные потребности организаций, персонала и административных структур.

H. Комиссия не несет ответственности за свои решения и рекомендации, осуществляемые организациями и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций

23. Если обнаруживается какой-либо недостаток в решении КМГС или в рекомендации, которая осуществляется после принятия ее в качестве резолюции Генеральной Ассамблеи, судебная апелляция представляется не в отношении Комиссии, а в отношении конкретного административного органа, который даже не принимал участия в выработке этого решения. Компенсация, предоставляемая в случае успешного прохождения судебной апелляции, выплачивается той или иной организацией, а не Комиссией. Такие выплаты могут быть весьма значительными для соответствующих организаций, будучи нередко связанными с необходимостью получения дополнительных ресурсов в рамках их бюджетов для исправления ошибок, допущенных Комиссией. Вот два последних примера: компенсация за ошибку при расчете шкалы окладов сотрудников категории общего обслуживания в Женеве в 1991 году и в Вене в 1987 году.

I. Комиссия превратилась в регулирующий орган

24. Согласно широко бытующему мнению и как повсеместно признается административными органами, государствами-членами и самой Комиссией, Организация Объединенных Наций потеряла свою конкурентоспособность в качестве нанимателя. Учитывая ее нынешние ставки заработной платы, которые отстают на 40–50 процентов от соответствующих показателей ее конкурентов на международном рынке труда, представляется обоснованным предполагать, что Организация Объединенных Наций и ее учреждения в состоянии нанимать сотрудников только из самого нижнего, четвертого контингента лиц, предлагающих свои услуги. Положение не всегда обстоит таким образом, и в этой связи представляется далеко не случайным то, что тенденция к понижению в выплате компенсаций совпадает, и даже впервые проявляется, с момента создания КМГС в 1976 году. Вместо того чтобы проводить объективный анализ положения на рынках труда, Комиссия регулировала ставки заработной платы в соответствии с имплицитными, а зачастую и эксплицитными финансовыми ограничениями, установленными государствами-членами в рамках только одного руководящего органа – Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Комиссия не учитывала потребности специализированных учреждений на международном рынке труда.

Д. Эффективность работы Комиссии сказывается в силу жесткости процедур, например, при разработке повестки дня и проведении отчетности, а также в силу светских бесед и дипломатических обменов любезностями среди членов Комиссии

25. Указанные жесткие процедуры или протокольные нормы поведения вполне могут иметь важное значение при проведении политических прений, например, в Совете Безопасности, однако в рамках КМГС они не нужны, поскольку препятствуют налаживанию диалога и разработке взаимоприемлемых рекомендаций относительно условий службы. Однако, если вопросы процедуры, если ими вплотную заняться, могут быть легко разрешимы, изменение одного лишь стиля работы не приведет к удовлетворительному решению вопросов существа, излагаемых в разделах А-І выше.

26. Представляется очевидным, что потребность проведения обзора консультативного процесса, призыв к которому содержится в резолюции 49/223 Генеральной Ассамблеи, является не только настоятельно необходимой, но и неизбежной. Здесь следует подчеркнуть, что, как ФАМГС, так и ККАБВ неоднократно предлагали провести реформу КМГС в рамках ее нынешнего статута; например, просить Комиссию не принимать решений в ходе закрытых сессий и попытаться усовершенствовать процесс отбора членов Комиссии. К нашему великому сожалению, эти усилия в основном не привели к улучшению работы Комиссии.

IV. ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ В ОБЩУЮ СИСТЕМУ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

27. Представители персонала убеждены, что в международных организациях необходим процесс прямых переговоров между нанимателями и служащими. Еще в 1979 году Совет ФМГС принял резолюцию, провозгласившую, что международные гражданские служащие имеют право участвовать в процессе выработки решений, касающихся условий их труда. В этой же резолюции административные органы также поощряются к созданию надлежащих процедур для проведения переговоров, разрешения и арбитражного разбирательства в связи с производственными спорами. Ни одна из этих рекомендаций не была выполнена на уровне общей системы, при этом в качестве одного из основных соображений выдвигалось утверждение о том, что административные органы, которым адресованы эти рекомендации, не имеют административной власти над КМГС.

28. В январе 1995 года на созванном в Нью-Йорке симпозиуме экспертов по правовым вопросам, который состоялся в рамках ЕОВМГС, были рассмотрены правовые режимы, в настоящее время применяемые в отношении международных гражданских служащих во многих организациях, включая систему Организации Объединенных Наций, бреттон-вудские организации, взаимодействующие организации и Европейский союз. По мнению экспертов по правовым вопросам, настало время предоставить определенные минимальные права этой категории работников и привести их правовые режимы в соответствие с современной практикой в области трудовых отношений. 31 января 1995 года на этом симпозиуме была принята Нью-Йоркская декларация о независимости и правах международных гражданских служащих (см. добавление I к настоящему приложению). Положения о коллективных переговорах занимают особое место в этой Декларации, единодушно принятой участниками Симпозиума, в число которых входили бывший Председатель КМГС, бывший заместитель Юрисконсультанта Организации Объединенных Наций и руководитель Рабочей группы МОТ. Учитывая поддержку столь высококвалифицированной группы старших

экспертов, можно утверждать, что, вопреки представлениям некоторых государств-членов, коллективные переговоры необязательно будут причинять ущерб общей системе.

29. В январе 1989 года Комитет по бюджету и межправительственной программе работы Парламентской ассамблеи Совета Европы единодушно принял рекомендацию в отношении прав персонала Совета Европы, имеющую особое отношение к системе Организации Объединенных Наций. В указанной рекомендации содержится просьба к Комитету министров согласовать права сотрудников Совета Европы с правами гражданских служащих государств-членов, что, в частности, подразумевает необходимость предоставления сотрудникам организации прав, изложенных в статье 6 Хартии социальных прав (право вступать в коллективные договоры) и в статьях 2 и 3 Дополнительного протокола (право на информацию и консультацию; право принимать участие в определении и улучшении условий работы). **Что касается системы Организации Объединенных Наций, то Комитет министров должен настоятельно призвать правительства государств-членов занять позитивный подход к международной гражданской службе путем принятия мер, направленных на то, чтобы гарантировать независимость сотрудников в соответствии с общей системой Организации Объединенных Наций и обеспечить предоставление им прав, закрепленных в Конвенции № 151 МОТ.**

30. В статье 7 Конвенции № 151 предусматривается в случаях необходимости принимать меры в целях поощрения и содействия полному развитию и использованию процедуры ведения переговоров об условиях занятости между заинтересованными государственными органами власти и организациями государственных служащих или таких других методов, которые позволят представителям государственных служащих участвовать в определении этих условий. Кроме того, согласно статье 8 Конвенции, урегулирование споров, возникающих в связи с определением условий занятости, достигается согласно национальным условиям путем переговоров между сторонами или посредством процедур, гарантирующих независимость и беспристрастность, таких, как посредничество, примирение и арбитраж, учрежденных таким образом, чтобы пользоваться доверием заинтересованных сторон.

31. Права, предусмотренные в рекомендации Совета Европы, еще не были осуществлены в рамках системы Организации Объединенных Наций, несмотря на декларацию, принятую на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, несмотря на призыв провести реформу Организации Объединенных Наций в нынешнем году, связанном с празднованием ее пятидесятой годовщины, и несмотря на другие призывы к проведению реформы, с которыми выступили эксперты по правовым вопросам, исполнительные главы, бывшие члены КМГС и представители персонала. Основной вывод, который следует извлечь из вышеизложенных текстов, состоит в том, что, как представляется, общая система Организации Объединенных Наций всегда отстает. Если интегрированные на региональном уровне европейские организации в состоянии осуществлять на практике то, за что они выступают, то нет оснований считать, что общая система не сможет обеспечить функционирование механизмов проведения коллективных переговоров.

У. ПЕРЕГОВОРЫ В РАМКАХ ОБЩЕЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ

НАЦИЙ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ ФАМГС О ПРОМЕЖУТОЧНОЙ МЕРЕ

32. Хотя в Европе и других регионах имеется ряд авторитетных источников, которые поддерживают и реализуют на практике идею проведения прямых переговоров или заключения коллективных договоров как механизма, позволяющего оговаривать условия службы их сотрудников, ФАМГС готова действовать сообразно обстоятельствам, постепенно и с учетом

конкретных условий в рамках общей системы Организации Объединенных Наций. Нашей целью по-прежнему является заключение коллективного договора. Предложение, которое содержится в добавлении к настоящему докладу, представляет собой промежуточную меру. После обсуждения оно было представлено АКК и нашим коллегам в ККНСАП, и в настоящее время имеется четко выраженный консенсус относительно необходимости проведения реформ и выработки основной концепции создания трехсторонней комиссии. В ходе обсуждения был рассмотрен и отвергнут ряд других вариантов (с участием четырех сторон, двух сторон и т.д.), поскольку они не отвечают потребностям общей системы. Наши собеседники, представляющие как администрацию, так и ККНСАП, соглашались в том, что трехсторонний состав новой комиссии также должен найти отражение в составе ее президиума или секретариата. В основе предлагаемой промежуточной меры лежит паритет, т.е. равное представительство всех трех заинтересованных сторон, руководящих органов, администрации и персонала, как, например, в Правлении Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций. Еще одной структурой, которая может служить образцом, является Административный совет МОТ, который по своему составу является трехсторонним органом, что в свою очередь, находит также отражение в составе секретариата этой организации.

33. Промежуточная мера, предлагаемая ФАМГС, является, по мнению представителей персонала, наиболее приемлемым ответом на резолюцию 49/223 Генеральной Ассамблеи, в которой последняя по существу признала трехсторонний характер процесса консультаций. Ведь Ассамблея просила "органы персонала, организации и Комиссию срочно рассмотреть вопрос о том, как можно добиться наиболее эффективного улучшения процесса консультаций в рамках Комиссии, и представить доклад по этому вопросу Генеральной Ассамблее". ФАМГС провела обзор процесса консультаций в рамках Комиссии и пришла к выводу, что трехсторонний механизм является лучшей гарантией беспристрастности и справедливости системы установления условий службы.

34. Одним из главных преимуществ предлагаемого здесь решения является то, что по своему характеру оно аналогично решению о создании другого трехстороннего комитета, а именно Комитета европейских сообществ, учрежденного в 1981 году на основании, видимо, более прогрессивного подхода к руководству кадрами, нежели тот, который практикуется в организациях общей системы Организации Объединенных Наций. Г-н Николас Валतिकос, который не так давно занимал должность судьи Европейского суда по правам человека и достиг значительных успехов в своей карьере, работая в МОТ и Международном Суде в Гааге, провел поразительное сравнение между системой Европейского союза и общей системой Организации Объединенных Наций:

"Что касается общей системы Организации Объединенных Наций, в которой также существует "заслон" в виде комиссии, располагающей широким кругом полномочий и отличающейся ограничительным подходом к вопросу о диалоге, то она представляет собой еще более поразительный случай. Вообще говоря, никаких реальных консультаций, а тем более переговоров между ассоциациями международных гражданских служащих и теми, кто действительно определяет их статус, поэтому и не проводится ...

В связи с этим особое внимание следует обратить на введенную в 1981 году в европейских сообществах интересную систему, которая предусматривает процедуру консультаций в рамках комитета, сформированного на трехсторонней основе, и, следовательно, охватывает представителей государств-членов, персонала и соответствующих административных органов, с тем чтобы обеспечить доведение мнений персонала и административных органов до сведения представителей государств-членов до того, как они займут сколь-нибудь твердую позицию. По сути, это не переговоры, однако это, по меньшей мере, какая-то форма диалога".

35. Эта цитата свидетельствует о том, что: а) общая система Организации Объединенных Наций в целом и КМГС в частности по-прежнему отстают; и б) трехсторонний механизм выгоден в равной степени для организаций и для персонала. КМГС всегда выполнял, говоря словами судьи Валтикоса, роль "заслона", но организации не заинтересованы в создании в рамках общей системы заслона между собой и персоналом, заслона, который, как показывает практика, не служит интересам ни организации, ни ее сотрудников.

36. И наконец, третье и наиболее явное преимущество трехстороннего механизма заключается в том, что по своему характеру он аналогичен Объединенному пенсионному фонду персонала Организации Объединенных Наций и Постоянному комитету, имеющему трехстороннее представительство. Члены этих органов избираются руководящими органами, административными руководителями и участниками (сотрудниками и бывшими сотрудниками) четырнадцати организаций общей системы. Поскольку вопросы окладов и пенсий тесно взаимосвязаны, не имеется каких-либо веских доводов технического характера против принятия принципа трехстороннего представительства для состава новой "Комиссии по установлению условий службы в рамках общей системы Организации Объединенных Наций".

37. Чтобы создать этот новый трехсторонний орган, КМГС в ее нынешнем виде необходимо будет в течение разумного периода времени ликвидировать. В течение этого периода, который не должен превышать одного года, поскольку этого срока достаточно для пересмотра или переработки статута Комиссии, КМГС должна заниматься лишь повседневными вопросами. Пересмотр статута должен быть произведен небольшим рабочим комитетом в составе представителей Президиума Пятого комитета, администрации и/или руководящего органа одного или двух организаций и двух федераций персонала. После согласования в рамках рабочей группы статут должен быть представлен на утверждение руководящим органам организаций общей системы и советам ФАМГС и ККНСАП. ФАМГС готова к сотрудничеству с членами ККАВ, с тем чтобы подготовить предварительный проект статута нового органа для рассмотрения Генеральной Ассамблеей и другими руководящими органами общей системы.

Примечания

а/ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (A/CONF.166/9), глава I, резолюция 1, приложение I.

б/ Journal of Development Planning, No. 17 (United Nations publication, Sales No. 87.II.A.22).

ДОБАВЛЕНИЕ 1

Нью-Йоркская декларация о независимости и правах международных гражданских служащих, принятая 31 января 1995 года Симпозиумом по вопросу о правовом статусе международных гражданских служащих

Симпозиум по вопросу о правовом статусе международных гражданских служащих был созван в целях рассмотрения вопроса об основных правах и независимости международных гражданских служащих во всем мире.

Лица, работающие в международных организациях, должны соблюдать статуты и положения этих организаций и общие принципы права. Иммунитет, предоставляемый для обеспечения независимости международных организаций, не позволяет служащим этих организаций пользоваться защитой их национальных законодательств. В связи с этим должны существовать действующие правовые рамки, соответствующие современной практике руководства кадрами, которая гарантирует всем гражданским служащим соблюдение законности и равную защиту, эквивалентные правам и принципам, которыми они пользовались бы в рамках соответствующего национального законодательства.

Учитывая вышеизложенное, для защиты прав и независимости международной гражданской службы им должны быть предоставлены следующие возможности:

Свобода объединения:

- следует, чтобы международные гражданские служащие имели право на свободу объединения и это право также включает в себя право на образование ассоциаций или союзов персонала по своему выбору и на вступление в них, а также на создание международных ассоциаций международных гражданских служащих;
- международным гражданским служащим следует предоставить возможность эффективно осуществлять это право на объединения;
- следует, чтобы ассоциации или союзы персонала обладали правом присоединяться к другим международным ассоциациям или союзам в рамках федерации;

Заключение коллективного договора:

- следует, чтобы международные гражданские служащие обладали правом через свои ассоциации или союзы персонала заключать коллективные договоры об условиях своего труда;
- следует, чтобы ассоциации или союзы международных гражданских служащих обладали правом подавать ходатайства в руководящие органы своих организаций и обращаться к ним;
- следует, чтобы международные гражданские служащие обладали правом предпринимать коллективные действия, включая право на забастовку;

Соблюдение законности и производство в порядке обжалования:

- следует, чтобы международным гражданским служащим было предоставлено право, предусматривающее соблюдение законности при административном слушании, и право на обжалование решений;
- следует, чтобы международные гражданские служащие имели возможность обращаться в независимый административный трибунал, состоящий из адвокатов и юристов. Эта возможность должна включать в себя права, предусматривающие соблюдение законности, справедливое и скорое разбирательство по делу и устное слушание;
- это право доступа обращаться в административный трибунал должно распространяться на отдельных лиц, а также на ассоциации и союзы персонала, представляющие коллективные права персонала;

Защита основных прав:

- чтобы обеспечить защиту основных прав всех международных гражданских служащих, их следует наделить правами, зафиксированными в международных документах по правам человека, а также применить к ним соответствующие международные трудовые нормы, закрепленные в конвенциях и рекомендациях МОТ об условиях труда.

ДОБАВЛЕНИЕ II

Предложения Федерации ассоциаций международных гражданских служащих о проведении переговоров в рамках общей системы Организации Объединенных Наций

I. Цель Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС)

- ЗАКЛЮЧЕНИЕ КОЛЛЕКТИВНЫХ ДОГОВОРОВ.
- Имеющие обязательную силу соглашения, заключенные в результате переговоров на двусторонней основе, т.е. в рамках двустороннего органа с представительством интересов работника и нанимателя.

II. Промежуточная цель

- Имеющее обязательную силу соглашение, заключенное в результате переговоров на трехсторонней основе.

A. Численный состав:

- семь участников, избираемых или назначаемых Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (три участника) и другими руководящими органами специализированных учреждений на основе ротации (четыре участника) a/ ;
- семь назначаемых администрациями участников, подотчетных непосредственно Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций (т.е. три из них назначаются Организацией Объединенных Наций, Детским фондом Организации Объединенных Наций и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, а четыре других – представителями специализированных учреждений на основе ротации) a/ ;
- семь участников, избираемых федерациями персонала (ФАМГС и ККНСАП) на основе пропорционального представительства с учетом ежегодной кадровой статистики ККАВ.

B. Принятие решений:

- большинством голосов после подсчета результатов индивидуального голосования.

Примечание

a/ Механизм ротации будет определен на пропорциональной основе с учетом численности персонала в соответствующих организациях.

/...