

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

UN LIBRARY

OCT 0 1980



Distr.
GENERAL

A/C.5/35/16
30 September 1980
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать пятая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 98b повестки дня

ДРУГИЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПЕРСОНАЛОМ

Участие персонала Организации Объединенных Наций
в консультативных органах системы Организации
Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в резолюции 34/220 от 20 декабря 1979 года, в которой Ассамблея просит Генерального секретаря

"представить Генеральной Ассамблее на ее тридцать пятой сессии доклад о различных формах участия персонала в консультативных органах Секретариата Организации Объединенных Наций и в рамках системы Организации Объединенных Наций, в котором рассматривались бы вопросы, представляющие непосредственный интерес для персонала, и та степень, в какой эти органы отвечают цели улучшения участия персонала; при подготовке доклада следует должным образом учесть точку зрения персонала Организации Объединенных Наций по этому вопросу".

2. Генеральная Ассамблея приняла эту резолюцию после рассмотрения на тридцать четвертой сессии пункта повестки дня, касающегося просьбы представителей персонала получить возможность непосредственно участвовать в работе Пятого комитета при рассмотрении вопросов о персонале. В этой же резолюции Ассамблея принимает к сведению эти просьбы, а также замечания и предложения Генерального секретаря 1/ и выражает

1/ A/C.5/34/29 и A/C.5/34/CRP.5 и 6.

свою готовность ознакомиться с мнениями персонала и в полной мере рассмотреть их в том виде, как они изложены одним признанным представителем персонала Секретариата Организации Объединенных Наций и назначенным представителем Федерации ассоциации международных гражданских служащих (ФАСГС) в документах, которые будут представлены через Генерального секретаря и изданы по пунктам, озаглавленным "Вопросы персонала" и "Доклад Комиссии по международной гражданской службе", соответственно.

3. Составители резолюции разъяснили, что

"по существу признается необходимость уточнения мнений персонала в рамках прансса законодательства и оценки в отношении вопросов персонала и других вопросов, волнующих сотрудников. Механизм такого доступа к рассмотрению этих форм уже существует, и цель проекта решения заключается в опробировании соответствия этих форм доступа без какого-либо ущерба для обязанностей Генерального секретаря как главного административного лица Организации. Если существующие формы доступа окажутся несоответствующими, а еще не было доказано, что они являются соответствующими, Пятый комитет может рассмотреть другие возможные механизмы и предложить подготовить доклад по данному вопросу" 2/

В этом контексте в конце резолюции выражается намерение Генеральной Ассамблеи рассмотреть, как и когда будет уместно использовать другие формы связи между персоналом и Пятым комитетом.

4. Поэтому этот доклад представлен в виде обзора существующих форм участия персонала в процессе консультаций по вопросам, непосредственно волнующим сотрудников как в Секретариате Организации Объединенных Наций, то есть на организационном уровне, так и в системе Организации Объединенных Наций, то есть на межучрежденческом уровне.

Консультации в Секретариате

5. В законодательстве и практике Организации Объединенных Наций давно уже используется принцип консультации с персоналом в отношении условий их службы и социального обеспечения. основополагающие статутные положения, регулирующие взаимоотношения персонала, содержатся в Положениях о персонале, принятых Генеральной Ассамблеей. В соответствии со статьей VIII Положений "учреждается избираемый

2/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Пятый комитет, 79-е заседание, пункт 64 и там же Пятый комитет, Сессионный выпуск.

сотрудниками Совет персонала, имеющий целью обеспечить постоянный контакт между ними и Генеральным секретарем". Совет состоит из членов, которые избираются ежегодно на основании положений, составленных Советом персонала и одобренных Генеральным секретарем. Цель этих положений заключается в том, чтобы Совет персонала составлялся таким образом, чтобы в нем обеспечивалось справедливое представительство всех сотрудников всех рангов. Совет имеет право "делать Генеральному секретарю предложения, касающиеся улучшения положения сотрудников как в отношении условий их работы, так и в отношении общих условий их жизни". В положениях о персонале далее предусматривается создание общего административного аппарата с участием в нем персонала для представления Генеральному секретарю консультаций по данному вопросу.

6. Во исполнение этих положений Генеральный секретарь разработал правила, которые в более конкретной форме предусматривают состав и функции Совета персонала, а также общего административного аппарата, известного как Объединенный консультативный комитет (ОКК). В правилах предусматривается необходимость проведения консультаций с Советом персонала через его избираемых сотрудников, входящих в Комитет персонала, по вопросам, касающимся социального обеспечения персонала и администрации, включая политику в области назначений, продвижения по службе и окончания срока службы, и по вопросам заработной платы и соответствующих пособий, а Комитет персонала вправе делать предложения Генеральному секретарю от имени персонала по таким вопросам. За исключением распоряжений, касающихся чрезвычайных ситуаций, общие административные распоряжения и директивы по такого рода вопросам должны передаваться заранее Комитету по персоналу для рассмотрения и представления замечаний до того, как они вступят в силу.

7. Объединенный консультативный комитет является основным форумом, на котором обычно проводятся консультации по таким вопросам между представителями Генерального секретаря и Совета персонала. В его состав входит одинаковое число членов и замещающих их лиц, представляющих Генерального секретаря и Совет персонала, а его председатель назначается Генеральным секретарем на основании списка кандидатов, предложенных Советом персонала. В функции ОКК входит предоставление консультаций Генеральному секретарю в отношении кадровой политики и общих вопросов, касающихся социального обеспечения персонала, а также предоставление по своему усмотрению предложений о внесении изменений в Положения и правила о персонале. Комитет проводит свои заседания по мере необходимости для рассмотрения предложений представителей одной из сторон по вопросам, которые входят в сферу его компетенции, и для подготовки рекомендаций для Генерального секретаря в отношении таких предложений.

8. Организационные положения в отношении Совета персонала и Объединенного консультативного комитета, которые первоначально применялись только в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, по истечении ряда лет стали применяться и в других крупных отделениях, а также в отношении

миссии по поддержанию мира для обеспечения представительности персонала и проведения консультаций на местном уровне. В настоящее время такие положения действуют в Женеве, Вене, Найроби, в региональных экономических комиссиях в ОНВУП и в ВСООНЛ.

9. Помимо официального аппарата Объединенного консультативного комитета, учрежденного для консультаций по вопросам общей политики, существуют другие общие органы с участием представителей персонала, которые рассматривают вопросы осуществления политики в области управления кадрами. Вкратце их можно изложить следующим образом с указанием на документы, в которых определяется круг их ведения:

а) Бюро по назначениям и повышению в должности и его вспомогательные органы в Центральном учреждении и других созданных отделениях, функции которого заключаются в представлении рекомендаций по назначениям, продвижению по службе и проведении обзора статуса персонала по контрактам (правило о персонале IO4.I4 и административное распоряжение ST/AI/242);

б) Группы по рассмотрению заявлений о дискриминационном обращении в Секретариате Организации Объединенных Наций, учрежденные в Центральном учреждении и в других крупных местах службы (административное распоряжение ST/AI/246 и Add.1);

с) Объединенные дисциплинарные комитеты, учрежденные в Центральном учреждении, в Женеве и в Вене, для изучения жалоб о неудовлетворительном поведении сотрудников (глава X Правил о персонале);

д) Объединенные апелляционные коллегии, учрежденные в Центральном учреждении, в Женеве и в Вене, для рассмотрения жалоб персонала в отношении административных решений или дисциплинарных взысканий (глава XI Правил о персонале);

е) Комитет по вопросам продвижения по службе для информационной группы (Бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/166 и информационный циркуляр ST/IC/79/52);

ф) Центральный экзаменационный совет и **Советы** экзаменаторов для проведения конкурсных экзаменов на повышение в должности сотрудников категории специалистов (Бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/I73 и административное распоряжение ST/AI/268);

г) Группа для рассмотрения назначений в рамках периферийных программ исследований (административное распоряжение ST/AI/243);

h) Комитет по пенсионному фонду персонала Организации Объединенных Наций (Положения и правила Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций);

1) Консультативный совет по рассмотрению исков о компенсации, который рассматривает случаи смерти, увечья или заболевания, связанные с выполнением служебных обязанностей (приложение D к Правилам о персонале).

10. Поскольку сотрудники Секретариата представлены советами персонала, которые избираются на местах в различных местах службы, ни один из органов, представляющих персонал, не может претендовать на то, что он имеет право выступать от имени всех сотрудников. Традиционно Совет персонала Центральных учреждений играет решающую роль, поскольку представляет наибольшую часть персонала. По этой же причине Объединенный консультативный комитет в Центральных учреждениях выступает на практике как основной орган для консультаций с персоналом по вопросам, затрагивающим интересы всех сотрудников Секретариата. Однако в связи с расширением и географическим распространением деятельности Организации Объединенных Наций в периферийных отделениях и вызванным этим увеличением числа сотрудников этих отделений в последние годы возникла необходимость укрепления общей основы проведения консультаций с персоналом путем создания отдельного органа, в котором можно на регулярной основе консультироваться с представителями персонала всех крупнейших мест службы по вопросам, затрагивающим весь Секретариат.

11. Для этой цели Генеральный секретарь учредил на основании своего Бюллетеня ST/SGB/176 от 13 июня 1980 года Комитет по координации отношений между персоналом и администрацией в рамках Секретариата в составе девяти членов, назначенных советами персонала во всех крупнейших местах службы, и девяти членов, представляющих Генерального секретаря, которые отобраны с соответствующим учетом необходимости представительства различных мест службы. Комитет проводит свои заседания два раза в год под председательством Председателя Объединенного консультативного комитета в Центральных учреждениях. Комитет имеет следующие функции: а) определять, изучать и координировать вопросы в рамках Секретариата, касающиеся отношений между персоналом и администрацией, управления и социального обеспечения персонала, и вопросов, влияющих на условия службы и моральное состояние сотрудников; б) проводить общий и систематический обзор существующих норм, положений и правил о персонале, регулирующих отношения персонала в целях подготовки предложений об изменениях, в случае необходимости, характера взаимоотношений между персоналом и Генеральным секретарем; и с) представление рекомендаций Генеральному секретарю о необходимых изменениях политики и процедур, касающихся вопросов, изложенных выше в пунктах а и б. Комитет провел свою первую сессию с 1 по 5 сентября 1980 года и обсудил, среди прочего, проект текста настоящего доклада в соответствии с содержащейся в резолюции 34/220 просьбой о том, чтобы должным образом принимались во внимание мнения персонала Организации Объединенных Наций по данному вопросу.

12. Из вышеупомянутого анализа следует, что в Секретариате Организации Объединенных Наций уже существует тщательно продуманная система консультаций с персоналом для обеспечения участия сотрудников в процессе определения условий их службы на различных уровнях и их участия в различных вопросах управления кадрами, в тех случаях, когда эти вопросы входят в круг ведения Генерального секретаря. Многие представители персонала, однако, не считают, что существующая система является удовлетворительной, в частности, в том, что касается деятельности объединенных консультативных комитетов. По их мнению, само понятие "консультация" является патерналистским и мешает полному участию персонала в процессе принятия решений, поскольку после ознакомления с его мнениями Генеральный секретарь может с ними согласиться или не согласиться или учесть их целиком или частично в своих решениях. Поэтому они заявляют, что существующая система должна быть заменена другой, в основе которой будет лежать принцип "переговоров", в результате которых будет заключаться обязательное "соглашение" между администрацией и персоналом.

13. Однако на практике "консультации" в объединенных консультативных комитетах представляют собой не просто "заслушивание" мнений персонала, а последовательные широкие обсуждения связанных с этим вопросов в целях согласования позиций до представления рекомендаций Генеральному секретарю. Благодаря усилиям обеих сторон по проведению интенсивных и позитивных консультаций в целях достижения соглашения, Объединенному консультативному комитету удавалось принимать на основе единогласия рекомендации по большинству представленных ему вопросов; предполагается, что Комитет по координации отношений между персоналом и администрацией будет осуществлять свою деятельность аналогичным образом. В тех случаях, когда после рассмотрения в Объединенном консультативном комитете становится ясно, что достигнуть единодушного мнения невозможно, Генеральный секретарь как главное должностное лицо Организации принимает решение, которое, по его мнению, будет наиболее соответствующим, учитывая при этом мнения, выраженные в Комитете.

Консультации в рамках системы Организации Объединенных Наций

14. Помимо системы консультаций, регулирующих взаимоотношения между Генеральным секретарем и персоналом в Секретариате, Генеральная Ассамблея обеспечивает доступ представителям персонала Организации Объединенных Наций в Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) в связи с вопросами, затрагивающими персонал. Учредив в своей резолюции I4 A (I) от 13 февраля 1946 года Консультативный комитет, Ассамблея постановила, что Комитет "рассматривает вопросы о персонале с бюджетной точки зрения, причем представители сотрудников пользуются правом выступать в Комитете". Этим правом доступа прежде пользовались только в связи с пересмотром системы окладов и пособий. В последние годы этим правом пользовались довольно редко, вероятно, потому, что основные функции по представлению рекомендаций или определению шкалы окладов, ставок пособий и других льгот были переданы Комиссии по международной гражданской службе (КМГС); как указывается ниже, были созданы отдельные процедуры для регулирования доступа представителей персонала в Комиссию.

15. В ряде других организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций представители персонала могут в соответствии с предусмотренными условиями выступать в руководящих или вспомогательных органах своих соответствующих организаций во время рассмотрения вопросов, непосредственно интересующих персонал. Так, например, правила о персонале ФАО предусматривают, что Совет может в исключительных случаях предоставлять признанным органам, представляющим персонал, "доступ на заседания Совета для изложения своих мнений при условии, что их просьба о предоставлении такого доступа будет одобрена Генеральным директором (правило 301.0813). В МОТ в соответствии с давно установившейся практикой, одобренной решением Административного совета в 1957 году, представители персонала приглашаются для изложения своих мнений в устной форме в Комитете по программам и финансово-административным вопросам Административного совета (КПФВ) в отношении пенсионных и кадровых вопросов в тех случаях, когда эти вопросы включаются в повестку дня Комитета. Обычно эти мнения излагаются Председателем Комитета Союза персонала и распространяются в качестве документа КПФВ. В ЮНЕСКО, несмотря на то, что у представителей Ассоциации персонала нет права выступать на Генеральной конференции или в Исполнительном Совете, в ряде случаев им разрешалось выступать в Административной комиссии Генеральной конференции или в Финансовой и административной комиссии Совета управляющих после одобрения председателем их просьбы о заслушивании с согласия членов заинтересованной Комиссии. В соответствии с резолюцией, принятой Советом управляющих ВОЗ (ЕВ57.Р8 от 15 января 1976 года), назначенный представитель Ассоциации персонала ВОЗ может представить Исполнительному комитету ВОЗ по приглашению его Председателя и через Генерального директора заявление, отражающее мнения Ассоциации персонала ВОЗ по вопросам, касающимся кадровой политики и условий службы. Это заявление представляется в устной форме, готовится оно заблаговременно, с тем чтобы Генеральный директор

мог в случае необходимости исполнить просьбу Исполнительного комитета о представлении письменных замечаний по заявлению. После представления заявления представитель персонала присутствует на заседании до конца рассмотрения заявления для возможных разъяснений, в которых может возникнуть необходимость.

16. Консультации с персоналом на межорганизационном уровне обычно осуществляются через ФАМГС, помимо представителей персонала отдельных организаций. Федерация, которая состоит из 29 ассоциаций и союзов персонала Организации Объединенных Наций, признается в качестве органа, представляющего персонал общей системы в целом Административным комитетом по координации (АКК) и КМГС. ФАМГС в таком качестве обычно принимает участие в сессиях Консультативного комитета по административным вопросам (ККАВ). Назначенный представитель ФАМГС также приглашается для выступления в АКК во время рассмотрения вопросов, касающихся персонала. Хотя как АКК, так и ККАВ, а также их вспомогательные органы главным образом занимаются координацией политики программ и деятельности административных органов организаций общей системы и не имеют учредительных полномочий, доступ ФАМГС в эти органы позволяет заслушивать мнения персонала на межорганизационном уровне до согласования позиции административных органов.

17. Как ФАМГС, так и представители персонала отдельных организаций имеют статутное право доступа в КМГС. В соответствии с пунктом 2 статьи 28 статута Комиссии 3/ "представители персонала имеют право совместно или каждый в отдельности представлять факты и соображения по любому вопросу, входящему в сферу компетенции комиссии". Различные возможности осуществления этого права, которые были определены после консультаций с персоналом, излагаются в правилах процедуры комиссии 3/

19. В соответствии с этими правилами ФАМГС и представители персонала любой участвующей организации, которые признаются в соответствии с положениями и правилами о персонале организации, могут представлять Комиссии по ее просьбе и по своей собственной инициативе заявления в письменной форме по касающимся их вопросам. По вопросам, касающимся общей системы в целом, заявления в письменной форме, насколько это возможно, должны представляться ФАМГС от имени представителей персонала. Что же касается вопросов, представляющих ограниченный интерес и касающихся более чем одной организации, то представители персонала, по мере возможности, представляют совместные заявления, к которым прилагаются отдельные мнения. Эти положения, не наносят ущерба праву представителей персонала любой организации представлять письменные заявления в индивидуальном порядке.

20. Что касается участия в заседаниях и права выступления в Комиссии по любым вопросам, входящим в ее повестку дня, то ФАМГС имеет такие же права, как и АКК. В тех случаях, когда рассматриваются вопросы, представляющие интерес для отдельной организации, представители ее персонала принимают участие в работе Комиссии на одинаковых правах с

представителями исполнительных глав. Когда речь идет об узких специальных вопросах, затрагивающих интересы нескольких организаций, соответствующие представители персонала могут, действуя совместно, присутствовать на заседаниях и выступать в Комиссии. В этих случаях, а также и в отношении вопросов, представляющих интерес для общей системы в целом, представители персонала отдельной организации могут по их просьбе приглашаться для участия в работе заседаний и для выступления в Комиссии. Таким образом при различных условиях принимаются меры по обеспечению широкой возможности представителям персонала излагать свои мнения Комиссии до принятия последнего решения.

21. Другим межорганизационным органом, через который проводятся консультации с персоналом об условиях его службы, является Правление Обьединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций и его Постоянный комитет, в котором избранные представители персонала имеют такие же права, как и представители, избранные Генеральной Ассамблеей и учредительными органами других участвующих организаций, а также назначенные исполнительными главами этих организаций. Правление и Комитет имеют право принимать определенные решения в соответствии с положениями и правилами ОПФП и должны консультироваться с Генеральной Ассамблеей по ряду вопросов, так же как и по любому дополнению к Положениям.

Выводы

22. Вышеизложенный обзор существующих форм представительства персонала в консультативных органах указывает на то, что применяется целый ряд процедур, которые обеспечивают эффективное участие представителей персонала как на организационном, так и на межорганизационном уровнях в процессе определения условий найма. Перед тем как вопрос передается в Пятый комитет, он обычно проходит несколько этапов консультаций, в ходе которых принимаются во внимание мнения персонала. Однако, по мнению как представителей персонала Организации Объединенных Наций, так и ФАМГС, существующая система является неудовлетворительной. И те, и другие добиваются непосредственного доступа в Пятый комитет, с тем чтобы мнения персонала заслушивались на окончательном этапе процесса принятия решений.

23. По мнению представителей персонала Организации Объединенных Наций и ФАМГС, активное и широкое изложение мнений персонала является важнейшим элементом на всех уровнях в процессе принятия решений. Несмотря на существующие возможности для отражения и учета мнений персонала на различных этапах консультаций, отсутствие какого-либо представительства персонала в Пятом комитете, где принимаются окончательные решения по наиболее важным вопросам, касающимся персонала в целом, рассматривается представителями как серьезный недостаток всей структуры консультаций с персоналом. Расширение консультаций с персоналом до уровня Пятого комитета будет соответствовать не только последней тенденции как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне Организации, заключающейся в более широком участии персонала в определении условий

своего найма, но также и оправдываться тем фактом, что в течение последних лет постоянно увеличиваются обязанности Пятого комитета по принятию решений в отношении вопросов, непосредственно интересующих и волнующих персонал. В некоторых случаях Пятый комитет принимал решение без учета результатов консультаций с персоналом в соответствии с существующими процедурами. Примером этого может служить резолюция 33/143 Генеральной Ассамблеи по вопросам персонала, в которой приняты важные политические решения в отношении набора, продвижения по службе, продления сроков пребывания на службе после достижения обязательного пенсионного возраста, приема на работу женщин, классификации постов и т.д. Она была принята без предварительной консультации с представителями персонала по данному вопросу, АКК или ККАВ или КМГС не было предоставлено возможности изложить свое консультативное заключение. До сих пор в тех случаях, когда рассматривались вопросы, относящиеся к компетенции КМГС, Пятый комитет в некоторых случаях не соглашался с рекомендациями КМГС (т.е. внедрение системы выплаты пособия по окончании срока службы для персонала со срочными контрактами) и в ряде случаев полностью изменял решение КМГС (т.е. пособие на репатриацию). Признавая за Пятым комитетом право принимать решения на основе докладов КМГС, все же представляется, что, в зависимости от того, в какой мере мнения сотрудников учтены и отражены КМГС в ее рекомендациях и решениях, следовало бы в интересах персонала и Пятого комитета предоставить им возможность выразить свои мнения относительно предложений, в результате которых могут быть отклонены или существенно изменены рекомендации или решения КМГС.

24. Принимая во внимание мнения персонала в контексте резолюции 33/22 Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь считает, что, помимо мер, предусмотренных в этой резолюции, эффективность участия персонала можно повысить путем предоставления возможности Пятому комитету после ознакомления с мнением Генерального секретаря по данному вопросу приглашать по мере необходимости отдельных назначенных представителей персонала Организации Объединенных Наций или ФАМГС для представления заявлений в устной или письменной форме по предложениям, касающимся рассматриваемых вопросов о персонале.