

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



ПЯТИДЕСЯТАЯ СЕССИЯ

Официальные отчеты

ADDENDUM

Supplement No. 30

A/50/30

20 June 1996

New York

ДОКЛАД КОМИССИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ ЗА 1995 ГОД

Добавление

Условия службы сотрудников категории специалистов и выше: изучение принципа Ноблемера и его применения

ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/208 от 23 декабря 1995 года просила Комиссию по международной гражданской службе (КМГС) повторно изучить два вопроса, по которым она представила рекомендации и решения в своем двадцать первом годовом докладе Ассамблее. Эти вопросы касались: а) методики проведения сопоставлений чистого вознаграждения с нынешним компаратором; и б) прояснения оставшихся проблем в проведении сопоставлений с федеральной гражданской службой Германии. Оба эти вопросы обсуждаются в настоящем добавлении к двадцать первому годовому докладу Комиссии.

2. В этой связи можно отметить, что, хотя Генеральная Ассамблея просила представить ответ по подпункту а выше на своей возобновленной пятидесятой сессии, она не указала, к какому сроку она ожидает представления доклада по подпункту б выше. Комиссия решила представить доклад о результатах своего повторного изучения обоих вопросов Ассамблее на ее возобновленной пятидесятой сессии ввиду того, что обсуждения с должностными лицами Германии по всем соответствующим вопросам были завершены и Комиссия закончила свое изучение обоих вопросов.

А. Конкретные аспекты методологии исчисления разницы в чистом вознаграждении

3. В контексте сопоставлений вознаграждения в общей системе Организации Объединенных Наций и у компаратора Комиссия сообщила Генеральной Ассамблее в 1995 году 1/ о том, что она постановила:

а) включать в сопоставления премии и выплаты за высокие служебные показатели, получаемые сотрудниками государственной службы Соединенных Штатов (за исключением выплат, которые производятся имеющим на их получение право старшим руководящим сотрудникам (CPC) в виде поощрительных выплат и выплат за выдающиеся заслуги) и всех сопоставимых поощрительных выплат в Организации Объединенных Наций;

b) с целью адекватного учета в сопоставлениях вознаграждения всех соответствующих систем оплаты у компаратора уменьшить доминирующее влияние общей шкалы федеральной гражданской службы Соединенных Штатов в рамках нынешней процедуры сопоставления с целью определения разницы в чистом вознаграждении, используя метод равных весов в отношении каждой профессиональной группы в рамках систем оплаты в федеральной гражданской службе Соединенных Штатов.

4. После рассмотрения части доклада Комиссии за 1995 год, посвященной изучению принципа Ноблемера и его применения, Генеральная Ассамблея в резолюции 50/208 постановила:

"отложить свое рассмотрение главы III.A доклада Комиссии по международной гражданской службе до своей возобновленной пятидесятой сессии и просить Комиссию рассмотреть ее рекомендации и выводы с учетом мнений, высказанных государствами-членами в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи, в частности в отношении уместности уменьшения доминирующего влияния и учета поощрительных выплат при проведении сопоставлений с целью определения разницы в чистом вознаграждении, в целях содействия упомянутому рассмотрению и соответствующим образом скорректировать свою программу работы".

5. КМГС рассмотрела просьбу Генеральной Ассамблеи на своей сорок третьей сессии (апрель/май 1996 года) с учетом, в частности, обновленной информации, касающейся специальных систем оплаты компаратора, с тем чтобы содействовать представлению ответа Ассамблеи на ее возобновленной пятидесятой сессии. Мнения Ассамблеи в этой связи были представлены Комиссии в подробном виде.

Мнения организаций

6. Председатель Консультативного комитета по административным вопросам (ККАВ) заявил, что организации хотели бы представить в одном заявлении свои мнения относительно двух элементов обзора применения принципа Ноблемера, которые в настоящее время находятся на рассмотрении Комиссии, т.е. относительно методологии исчисления разницы и относительно определения наиболее высокооплачиваемой гражданской службы. Для организаций применение принципа Ноблемера является ключевым вопросом нынешней сессии. Специальные технические вопросы, изученные в документации, представленной Комиссией, следует рассматривать в этом более широком контексте. Изучение всех аспектов принципа Ноблемера и его применения должно быть, в свою очередь, согласно просьбе Генеральной Ассамблеи, проведено в определенном контексте, т.е. в контексте конкурентоспособности условий службы в общей системе Организации Объединенных Наций. По мнению административных руководителей, КМГС – техническому консультативному органу Ассамблеи – было предложено привести применение принципа Ноблемера в соответствие с современными условиями с тем, чтобы отразить реалии глобального рынка труда, а также рассмотреть вопрос о нововведениях, которые помогли бы организациям в их усилиях по изменениям методов своей работы. Если говорить более конкретно, то Административный комитет по координации (АКК) призвал незамедлительно принять меры для доведения размера разницы до медианы диапазона. В документации, подготовленной для нынешней сессии, эти аспекты не отражены; вместо этого в тех случаях, когда Генеральная Ассамблея высказала замечания по конкретным элементам обзора принципа Ноблемера, предлагались альтернативные варианты, подразумевающие, что Комиссия, возможно, пожелает отойти от отраженных в ее годовом докладе позиций относительно уменьшения доминирующего влияния, включения поощрительных выплат и признания гражданской службы Германии в качестве наиболее высокооплачиваемой. Как представляется, не существует никакой связи между этими альтернативными вариантами и техническими разъяснениями,ложенными в документации, в которой с технической точки зрения убедительно подтверждается, что решения, принятые КМГС в 1995 году, должны быть поддержаны.

7. ККАВ указал на те трудности с пониманием рекомендаций, содержащихся в годовом докладе за 1995 год, с которыми столкнулся Пятый комитет, что явилось основанием для просьбы Ассамблеи к Комиссии обеспечивать, чтобы в ее докладах содержались четкие и доступные для понимания разъяснения ее технических рекомендаций. Кроме того, в распоряжении Пятого комитета имелось весьма незначительное время для проведения полного обзора рекомендаций КМГС. Уроки, которые необходимо извлечь из этого опыта, состоят в том, что следует обеспечить как уделение докладу Комиссии надлежащего внимания, так и представление этого доклада в сбалансированном и технически подготовленном виде. В то же время с технической точки зрения не произошло ничего такого, что оправдывало бы пересмотр решений и предложений, содержащихся в докладе за 1995 год. Что касается наиболее высокооплачиваемой гражданской службы, то результаты обсуждений с германским руководством не опровергли ни одного из выводов Комиссии. Нежелание германского правительства использовать Эталон в качестве основы для сопоставлений с федеральной гражданской службой Соединенных Штатов не ставит под сомнение оправданности этих сопоставлений. ККАВ не видит также никаких технических оснований, которые поддержали бы любое изменение в позициях, занятых КМГС в отношении уменьшения доминирующего влияния и включения поощрительных выплат в исчисление разницы. Отметив отсутствие каких-либо ссылок на эти вопросы в заявлениях большинства делегаций по этому пункту повестки дня, ККАВ сделал вывод о том, что этот вопрос вызывает обеспокоенность у незначительного, хотя и громко отстаивающего свои мнения меньшинства.

8. ККАВ с обеспокоенностью отметил, что вопрос о компараторе недавно был поднят в Рабочей группе высокого уровня открытого состава по укреплению системы Организации Объединенных Наций, которой было предложено рассмотреть три альтернативы нынешнему компаратору. ККАВ надеется, что это не означает, что Рабочая группа принимает на себя ответственность за установление окладов и что значительные усилия и время, приложенные для проведения обзора Комиссией, были затрачены впустую. Комиссии настоятельно необходимо предложить ряд четких и недвусмысленных рекомендаций возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи; в противном случае соответствующие рекомендации могут попытаться представить другие органы.

9. Финансовые трудности, с которыми в настоящее время сталкиваются многие организации, хорошо известны. Административные руководители знают, что бюджеты должны быть сбалансированы, и стремятся принять меры для ограничения расходов с тем, чтобы компенсировать любые дополнительные затраты на людские ресурсы. Этот вопрос управленческой ответственности не стоит на повестке дня: рассматриваемый вопрос связан с соображениями технической состоятельности.

Обсуждение вопроса Комиссией

10. КМГС в первую очередь обсудила вопрос о том, как ей следует толковать формулировку "с учетом мнений, высказанных государствами-членами в Пятом комитете". Совершенно очевидно, что более широкий пакет мер, рекомендованных Комиссией в результате обзора принципа Ноблемера и его применения, не получил общей поддержки в Генеральной Ассамблее. Однако было высказано предположение, что такое отсутствие общей поддержки не означает, что большинство делегаций возражает против подхода, принятого Комиссией в отношении конкретных элементов уменьшения доминирующего влияния и учета премий и выплат за высокие служебные показатели при проведении сопоставлений с целью определения разницы: здесь играет роль ряд других факторов. Отмечалось, что делегации, которые в своих выступлениях прямо затрагивали эти элементы, высказались в отношении них отрицательно. С другой стороны, указывалось, что в этом случае речь идет о явном меньшинстве делегаций, которые выступили с заявлениями по пункту повестки дня, касающемуся общей системы. Большинство делегаций не затрагивали этих конкретных элементов. Их молчание, безусловно, не может рассматриваться как возражение: хотя было бы неправильно считать, что все эти делегации поддерживают подход Комиссии, очевидно,

разумно предположить, что, если бы у делегаций были серьезные оговорки по этому вопросу, они бы высказали их.

11. Поэтому Комиссия полагала, что Генеральная Ассамблея ожидает от нее определенной оценки мнений Ассамблеи как коллегиального органа в отношении общего пакета Ноблемера и конкретных элементов пакета, на которые обратила внимание Ассамблея, учитывая в то же время свои обязанности в соответствии со статьей 6 Устава.

12. Комиссия хотела бы также подчеркнуть, что конкретные элементы, на которые указано в представленной ей документации, следует рассматривать в более широком контексте. Обратившись к Комиссии в своей резолюции 47/216 от 23 декабря 1992 года с просьбой "изучить все аспекты применения принципа Ноблемера с целью обеспечить конкурентоспособность общей системы Организации Объединенных Наций", Генеральная Ассамблея поставила перед собой четкую задачу обзора принципа Ноблемера и его применения. После того, как Комиссия в контексте такого обзора изучила общие вопросы, связанные с принципом Ноблемера, было выражено общее согласие в отношении того, что принцип Ноблемера направлен на обеспечение конкурентоспособности 2/, а также поддержан тезис о том, что в последние годы конкурентоспособность системы вознаграждения Организации Объединенных Наций снизилась 3/.

13. Из этого логически вытекает, что усилия Комиссии будут направлены на поднятие конкурентоспособности системы. Комплекс мер, рекомендованный Комиссией в рамках изучения принципа Ноблемера, в целом и в частности направлен на выполнение этой задачи. Подчеркивалось важное значение того, что в своей резолюции 50/208 Генеральная Ассамблея вновь подтвердила дальнейшее применение принципа Ноблемера, а также необходимость продолжать обеспечивать конкурентоспособность общей системы Организации Объединенных Наций как нанимателя. Таким образом, Ассамблея укрепила два основополагающих принципа, на которых Комиссия строит свою работу. Некоторые представители отметили также, что, хотя Генеральная Ассамблея просила КМГС пересмотреть свои решения в отношении уменьшения доминирующего влияния и учета премий и выплат за высокие служебные показатели при проведении сопоставлений с целью определения разницы, основания для просьбы Ассамблеи не ясны.

14. И наконец, Комиссия хотела бы уточнить, что изменения, произошедшие в процессе сопоставления чистого вознаграждения в гражданской службе Соединенных Штатов и в Организации Объединенных Наций, явились не более чем ответом на периодически вносимые компаратором изменения в сторону увеличения. В результате мер, принятых в ответ на изменения в сторону увеличения у компаратора, в рамках процесса сопоставления возникли элементы, которые Комиссия никогда не рассматривала в более широком контексте конкурентоспособности пакета вознаграждения. Изучение применения принципа Ноблемера позволило провести такое обследование, как об этом говорится в пункте 12 выше. Генеральная Ассамблея определила в качестве цели этой работы обеспечение конкурентоспособности общей системы Организации Объединенных Наций.

15. Затем Комиссия продолжила подробное повторное рассмотрение двух элементов, на которые Генеральная Ассамблея обратила особое внимание.

a) Метод равных весов

16. КМГС отметила, что принятное ею решение в отношении использования метода весов при сопоставлении чистого вознаграждения в рамках специальных систем оплаты компаратора не было поверхностным. Оно явилось кульминацией продолжительного и кропотливого процесса, который был начат по крайней мере 10 лет назад. В результате отхода в рамках Общей шкалы (система оплаты компаратора, охватывающая наибольшее число сотрудников) от принципа обеспечения полной сопоставимости вознаграждения с вознаграждением в частном секторе Соединенных Штатов

в 80-х годах, число служащих гражданской службы-компаратора, охватываемых системами окладов, не связанными с Общей шкалой, постепенно увеличивалось. Число только тех сотрудников, на которых распространялась программа специальных ставок вознаграждения в рамках Общей шкалы, включая как сотрудников категории специалистов, так и конторский персонал, росло в конце 70-х годов и в 80-е годы в геометрической прогрессии. Такие изменения послужили для Комиссии поводом для постепенного увеличения числа систем оплаты, включаемых в сопоставление. К 1990 году были включены семь систем оплаты на основе фактических весов.

17. В тот момент и в контексте исследования эквивалентности классов Комиссия отметила дальнейший отход от ставок оплаты в рамках Общей шкалы в виде новых и пересмотренных специальных систем оплаты. Вместе с тем она приняла решение о том, что в то время было не обязательно включать эти системы в сопоставление чистого вознаграждения. Ключевым фактором при принятии этого решения был Закон о сопоставимости вознаграждения федеральных служащих 1990 года (ЗСВФС). Цель ЗСВФС заключалась в сокращении с течением времени разницы в вознаграждении в федеральной службе и в негосударственном секторе с почти 30 до 5 процентов. По мнению Комиссии, в случае реализации ЗСВФС так, как это предусматривалось, роль специальных систем оплаты в службе-компараторе будет сведена к минимуму, поскольку эти системы были созданы в первую очередь для устранения разницы между компаратором (федеральная гражданская служба Соединенных Штатов) и собственным компаратором службы-компаратора (негосударственный сектор). Теоретически реализация положений ЗСВФС означала отказ от специальных систем оплаты. Поэтому Комиссия сочла разумным дождаться результатов реализации положений ЗСВФС до принятия каких-либо последующих мер для отражения специальных систем оплаты компаратора при проведении сопоставлений с целью определения разницы.

18. В 1994 году, первом году предполагавшейся полной реализации положений ЗСВФС, начала складываться иная картина. Хотя положения ЗСВФС о районированном вознаграждении были осуществлены в полной мере, сплошного повышения в соответствии с положениями ЗСВФС произведено не было по причинам внутреннего бюджетно-финансового положения в Соединенных Штатах. КМГС сообщила Генеральной Ассамблее о таком положении, а также о своем решении в полной мере отразить в процессе сопоставления все соответствующие профессии в рамках специальных систем оплаты компаратора в 11 государственных учреждениях Соединенных Штатов. Они будут включены на основе применения специальных критериев, о которых сообщалось Генеральной Ассамблее 4/, с учетом результатов нового исследования эквивалентности классов, которое должно было быть проведено в 1995 году. Как и прежде, в процессе сопоставления показателем весов для каждого учреждения будет фактическое число служащих каждой соответствующей профессии. В результате Комиссия расширила область сопоставления, сохранив при этом ту же процедуру весов, которая использовалась раньше.

19. В 1995 году, как и год назад, положения ЗСВФС вновь не были полностью выполнены. Именно тогда Комиссия пришла к выводу о том, что специальные системы оплаты сохранятся в службе-компараторе, поскольку не представляется вероятным, что будет достигнута предусмотренная ЗСВФС цель устраниния разницы в размерах вознаграждения между федеральной службой и негосударственным сектором. С учетом вышесказанного и содержащейся в резолюции 47/216 просьбы Генеральной Ассамблеи о том, чтобы КМГС изучила все аспекты применения принципа Ноблемера с целью обеспечить сохранение конкурентоспособности общей системы Организации Объединенных Наций, КМГС пришла к выводу о том, что необходимо определить пути более полного отражения в сопоставлениях вознаграждения специальных систем оплаты компаратора.

20. Именно с учетом вышеописанных факторов (неосуществление положений ЗСВФС и касающиеся конкурентоспособности положения резолюции 47/216) КМГС на своей весенней сессии 1995 года рассмотрела вопрос о наиболее приемлемой процедуре взвешивания, которую следует применять при проведении сопоставлений с целью определения разницы. Как отмечается в

двадцать первом годовом докладе Комиссии Генеральной Ассамблеи, проблема состоит в том, что превосходящая по масштабам применения Общая шкала компаратора имеет тенденцию к доминированию над специальными системами оплаты, которые применяются в значительно меньших масштабах. Вследствие этого сравнительное преимущество этих систем оплаты, которые были созданы компаратором, чтобы компенсировать недостаточный уровень конкурентоспособности по сравнению с собственным компаратором, является незаметным. КМГС рассмотрела этот вопрос прежде всего с точки зрения принципа и политики, считая, что после принятия решения на этом уровне можно рассматривать конкретную методику. Учитывая все факторы, Комиссия решила, что было бы целесообразно принять определенные меры для уменьшения доминирующего влияния при исчислении разницы.

21. Позднее на своей сорок второй сессии КМГС подробно рассмотрела четыре возможных варианта уменьшения доминирующего влияния, которые, согласно годовому докладу за 1995 год, включают в себя: метод логарифмических весов; метод равных весов; метод 75-й процентиля; и метод использования системы с наивысшим уровнем вознаграждения. Для отбора наиболее приемлемой процедуры взвешивания КМГС установила следующие три критерия, с учетом которых был тщательно рассмотрен каждый из вариантов:

- а) соответствие требованиям обеспечения конкурентоспособности, предусмотренным принципом Ноблемера;
- б) стабильность в долгосрочном плане;
- с) транспарентность и возможность практического применения.

22. После подробного обсуждения, в ходе которого были высказаны различные точки зрения, Комиссия пришла к мнению о том, что вариантом, наиболее полно удовлетворяющим указанным критериям, является метод, в соответствии с которым всем системам оплаты, охватываемым сопоставлением, присваиваются равные веса, т.е. метод равного взвешивания. Поэтому для процедуры сопоставления с целью определения разницы в чистом вознаграждении она решила использовать этот метод. Именно это решение Генеральная Ассамблея просила Комиссию повторно рассмотреть.

23. При повторном рассмотрении этого вопроса на своей сорок третьей сессии Комиссия напомнила, что принятное ею решение было основано на подробном техническом анализе различных факторов и отражало совпадение мнений по этому вопросу. В годовом докладе за 1995 год четко указано, что, по мнению некоторых членов Комиссии, метод равного взвешивания слишком сильно ограничивает доминирующее влияние, тогда как, по мнению других, доминирующее влияние ограничивается в недостаточной степени.

24. Два члена Комиссии выразили согласие с теми государствами-членами, которые возражали против принятия мер для уменьшения доминирующего влияния, и поддержали их мнение о том, что использование равных весов является "совершенно нецелесообразным", "беспрецедентным", "ошибочным" и "непонятным". По мнению этих членов Комиссии, если системе оплаты на основе Общей шкалы, применяемой для 168 000 должностей в Вашингтоне, О.К., и системе оплаты в каком-либо финансовом учреждении, применяемой для 10 должностей, присвоить равный вес, то это приведет не просто к искажению истинной картины оплаты в федеральной гражданской службе Соединенных Штатов, а к ее развалу вследствие значительного завышения ее стоимости. По мнению этих же членов Комиссии, целесообразно по-прежнему использовать веса, отражающие фактическое количество должностей в различных системах оплаты Соединенных Штатов.

25. Другие члены Комиссии высказали мнение, что изложенные в годовом докладе за 1995 год и дополнительно разъясненные в пунктах 20-23 выше внутренняя логика и обоснованность

решения, принятого Комиссией в 1995 году, в полной мере сохранили свою силу. По мнению этих членов Комиссии, использование метода равных весов:

- а) является наиболее приемлемым вариантом для отражения сравнительного преимущества специальных систем оплаты компаратора, учитывая просьбу Генеральной Ассамблеи об изучении всех аспектов применения принципа Ноблемера с целью обеспечить сохранение конкурентоспособности общей системы Организации Объединенных Наций;
- б) является попыткой выполнить требования, предусмотренные принципом Ноблемера, путем обеспечения того, чтобы размеры окладов в рамках общей системы Организации Объединенных Наций были выше, чем у компаратора, чего сейчас нельзя сказать применительно к некоторым специальным системам оплаты;
- с) имеет прецедент постольку, поскольку методы уменьшения доминирующего влияния применяются в отношении других аспектов регулирования системы вознаграждения;
- д) обладает требуемыми свойствами простоты и транспарентности, а также умеренности, синтезируя в себе различные методы, изученные Комиссией.

Представленная на нынешней сессии информация действительно способствовала укреплению их убежденности в том, что принятое решение было и остается полностью оправданным.

26. Отмечалось также, что применительно ко всем системам оплаты, включая Общую шкалу, учитывались лишь профессиональные группы, имеющие значение для системы Организации Объединенных Наций. Что касается сотрудников таких групп, получающих вознаграждение в соответствии с Общей шкалой, то в Вашингтоне, О.К., их насчитывается приблизительно 76 000 человек. Комиссия приняла к сведению предоставленную секретариатом дополнительную информацию технического характера, подтверждающую мнение значительного большинства членов Комиссии о том, что метод равных весов является относительно умеренным и не исказит процесс сопоставления.

б) Учет премий и выплат за высокие служебные показатели

27. КМГС отметила, что этот вопрос также имеет давнюю историю. Рассмотрение Комиссией этого вопроса можно разделить на три этапа:

- а) до 1990 года она включала в расчеты разницы в чистом вознаграждении все премии и выплаты за высокие служебные показатели, предусмотренные для категории старших руководящих сотрудников (CPC). К ним относились поощрительные выплаты и выплаты за выдающиеся заслуги, которые производились лишь незначительному числу сотрудников CPC, а также общие поощрительные выплаты, на получение которых имели право все карьерные сотрудники CPC;
- б) в 1990 году Комиссия решила включать в сопоставления лишь ту часть премий и выплат за высокие служебные показатели, которая составляет часть базового вознаграждения сотрудников федеральной гражданской службы Соединенных Штатов. Это решение, которое было подтверждено в 1992 году, означало, что премии и выплаты за высокие служебные показатели для категории CPC более не включались в расчеты разницы. Часть выплат в рамках системы вознаграждения, основанной на учете служебных заслуг, включалась в эти расчеты 5/. В течение этого периода (1990–1994 годы) в расчетах учитывались все элементы вознаграждения врачей, независимо от того, являлись ли они частью базового вознаграждения или нет;
- с) в 1995 году в связи с анализом принципа Ноблемера и практики его применения КМГС решила включить в сопоставления:

- i) премии и выплаты за высокие служебные показатели для сотрудников категории СРС, на получение которых имеют право все карьерные сотрудники категории СРС;
- ii) все премии и выплаты за высокие служебные показатели, которые производятся в рамках отдельных систем сотрудникам, которые получают вознаграждение на основе специальных систем оплаты.

Как и в прошлом, в расчетах по-прежнему учитывалось все дополнительное вознаграждение, получаемое врачами в рамках различных систем оплаты. Выплаты за выдающиеся заслуги и поощрительные выплаты сотрудникам категории СРС были исключены на том основании, что они выплачивались лишь незначительному числу сотрудников.

28. Комиссия отметила, что в ходе обсуждения этого вопроса основное внимание было сосредоточено на понимании предоставляемых компаратором премий и выплат за высокие служебные показатели. С одной стороны, было высказано мнение о том, что премии и выплаты за высокие служебные показатели не следует рассматривать в качестве компонента вознаграждения, поскольку они имеют дискреционный характер и не являются обязательными выплатами: поэтому их следует исключить из сопоставления. Другие члены высказали мнение, что трудно не учитывать значительную денежную прибавку к окладу, которая предоставляется одной стороной и не предоставляется другой. Это особенно важно, если, как это имеет место в данном случае, эти премии выплачиваются значительной части рабочей силы (например, почти 40 процентов сотрудников категории СРС получают выплаты за высокие служебные показатели, составляющие в среднем около 7000 долл. США в год). Эти прения продолжаются на протяжении нескольких лет; при этом преобладает то одно, то другое мнение, о чем свидетельствует изменение позиции Комиссии по этому вопросу с течением времени (см. пункт 27 выше). В ходе последнего цикла обсуждения данного вопроса было отмечено, что в 1994 году Комиссия рекомендовала организациям общей системы пакет мер в отношении организации служебной деятельности, включая предоставление денежных премий в размере до половины месячного оклада 5 процентам сотрудников организации. До сих пор, однако, ни одна организация не применила эту конкретную рекомендацию. КМГС приняла также к сведению мнение организаций о том, что механизмы, предусмотренные в организациях общей системы, являются гораздо более ограничительными, чем механизмы компаратора, как с точки зрения размера выплат, так и с точки зрения сферы их применения. Комиссия напомнила о том, что, как уже было решено, в случае введения в общей системе премиальных выплат в соответствии с рекомендациями Комиссии такие выплаты должны учитываться в расчетах б/..

29. Некоторые члены Комиссии, у которых были сомнения относительно концептуальных оснований для включения премий и выплат за служебные заслуги в сопоставление вознаграждения, высказали тем не менее мнение о том, что в контексте восстановления конкурентоспособности вознаграждения в общей системе их включение имеет законные основания. Именно это соображение склонило чашу весов в пользу принятия Комиссией решения о включении в сопоставление некоторых премий и выплат за высокие служебные показатели, которые были исключены из сопоставлений с 1990 по 1994 год.

30. Когда КМГС вернулась к рассмотрению этого вопроса на своей сорок третьей сессии, два ее члена высказали мнение, что премии и выплаты за высокие служебные показатели не следует включать в расчеты разницы, и перечислили семь оснований для этого вывода. По мнению этих членов, премии и выплаты за высокие служебные показатели:

- a) не включаются в базовое вознаграждение или зачитывающееся для пенсии вознаграждение гражданских служащих Соединенных Штатов;
- b) не предоставляются большинству служащих Соединенных Штатов;

- c) предназначены для признания образцовой службы;
- d) предоставляются по усмотрению отдельных руководителей;
- e) не гарантируются, и гражданские служащие Соединенных Штатов не могут рассчитывать на их получение;
- f) предоставляются в размере, который меняется из года в год и в зависимости от сотрудника;
- g) признаются Комиссией и настоятельно предлагаются ею для использования в организациях общей системы.

31. Другие члены Комиссии вновь заявили о том, что доводы, положенные в основу принятого в 1995 году решения по этому вопросу, которые изложены в докладе Комиссии за 1995 год 7/ и подробно разъяснены выше, сохраняют свое значение по следующим причинам:

- a) премии и выплаты за высокие служебные показатели компаратора, отобранные для включения в сопоставление с целью определения разницы, являются существенными как с точки зрения размера, так и с точки зрения сферы их применения; в результате их исключения возникнет вопрос справедливости и состоятельности сопоставления;
- b) были приняты меры к тому, чтобы не включать выплаты, имеющие второстепенное значение;
- c) рекомендация Комиссии использовать премии в общей системе является в определенном смысле бесполезной, поскольку i) в настоящее время ни одно учреждение не использует эти премии; и ii) было решено, что в случае их введения в каком-либо учреждении системы они будут учитываться в процессе сопоставления. Исключение премий и выплат за высокие служебные показатели компаратора на этом основании будет несправедливым, если Комиссия не санкционирует выплату премий и выплат за высокие служебные показатели аналогичного размера и сферы применения в Организации Объединенных Наций. Было высказано мнение, что этот вопрос является частью более широкого вопроса организации служебной деятельности;
- d) постановка самой Генеральной Ассамблеей цели восстановления конкурентоспособности в результате обзора применения принципа Ноблемера подкрепляет обоснованность включения этих выплат в процесс сопоставления.

Решение Комиссии

32. КМГС приняла решение сообщить Генеральной Ассамблее о том, что она тщательно рассмотрела поставленные Ассамблеей вопросы, касающиеся:

- a) уменьшения доминирующего влияния в сопоставлениях с целью определения разницы с помощью метода равных весов;
- b) включения в эти сопоставления всех премий и выплат за высокие служебные показатели различных систем оплаты, за исключением премий за выдающиеся заслуги и поощрительных премий, предоставляемых сотрудникам категории СРС.

Она постановила вновь подтвердить оба эти решения, которые были приняты после углубленного рассмотрения. В этой связи были подтверждены все предыдущие рекомендации Комиссии, изложенные в пунктах 90-119 двадцать первого годового доклада Комиссии.

В. Определение наиболее высокооплачиваемой национальной гражданской службы: сопоставления с гражданской службой Германии

33. В 1995 году Комиссия постановила рекомендовать Генеральной Ассамблее продолжать применять принцип Ноблемера на основе:

- "i) использования периодических проверок с целью определения наиболее высокооплачиваемой гражданской службы; и ii) использования диапазона разницы, адекватного величине пособий и льгот в связи с экспатриацией" 8/.

Комиссия для этих целей разработала методологию, предусматривающую сопоставления совокупного вознаграждения, которая была утверждена Генеральной Ассамблей в разделе VI ее резолюции 46/191 от 20 декабря 1991 года. Она провела ряд исследований, включая предварительный обзор (этап I) 11 национальных гражданских служб, после чего были более подробно обследованы два возможных компаратора: федеральные гражданские службы Германии и Швейцарии. После проведения обзора этих исследований Комиссия сообщила Генеральной Ассамблее следующее:

"Несмотря на серьезные основания, имеющиеся для выбора гражданской службы Германии в качестве компаратора, в нынешних обстоятельствах отсутствуют условия для замены компаратора" 9/.

Она также уточнила, что

"С учетом просьбы Генеральной Ассамблеи изучить все аспекты применения принципа Ноблемера с целью обеспечения сохранения конкурентоспособности вознаграждения в общей системе Организации Объединенных Наций тот факт, что условия службы в гражданской службе Германии лучше, чем в федеральной гражданской службе Соединенных Штатов, может быть использован в качестве отправной точки для регулирования размера разницы" 10/.

34. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/208 от 23 декабря 1995 года просила

"Комиссию и руководство соответствующих национальных гражданских служб урегулировать оставшиеся проблемы в сопоставлении в рамках утвержденной методологии по-разному построенных гражданских служб и систем классификации и разъяснить выводы, изложенные в пунктах 172b (ii) и (iii) ее доклада (как они изложены в пункте 33 выше), с тем чтобы завершить исследование с целью определения наиболее высокооплачиваемой национальной гражданской службы и представить Генеральной Ассамблее доклад по этому вопросу".

35. КМГС на ее сорок третьей сессии была представлена подготовленная секретариатом документация, в которой содержалась подробная информация о принятых мерах в целях урегулирования оставшихся проблем с властями Германии, с тем чтобы помочь Комиссии завершить исследование, как об этом просила Генеральная Ассамблея.

36. В этой документации было напомнено о том, что "оставшиеся проблемы", на которые ссылалась Генеральная Ассамблея, связаны, в частности, с определением согласованных эквивалентных классов, что лежит в основе сопоставления вознаграждения в национальной гражданской службе Германии и в нынешней службе-компараторе. В ходе рассмотрения окончательных результатов этих сопоставлений вознаграждения на своих двух сессиях в 1995 году Комиссия была информирована о том, что власти Германии не согласны с выводами исследования, проведенного секретариатом. Их возражения могут быть сведены к следующему:

а) выборка должностей, использованная в исследовании, не должна была ограничиваться рамками министерств, а должна была также охватывать "исполнительные учреждения" (т.е. федеральные управления при министерствах, отвечающие за обеспечение выполнения законов и программ, а не за их подготовку, разработку и оценку);

б) было сочтено, что полученные на основе исследования эквивалентные классы завышены по крайней мере на один класс;

с) методология определения наиболее высокооплачиваемой гражданской службы, основанная на концепции учета должностных обязанностей и функций, не может быть применена к федеральной гражданской службе Германии, где пакет вознаграждения определяется по совокупности ряда факторов, включая организационный уровень, личные профессиональные качества и бюджетные соображения. В связи с этим оспаривалась применимость Эталона КМГС как измерительного инструмента, и власти Германии отказались участвовать в процедуре подтверждения достоверности.

37. Председатель КМГС обратился с просьбой о возможности проведения встречи между ответственными сотрудниками федеральной гражданской службы Германии и представителями Комиссии, с тем чтобы подробно рассмотреть вопросы, поднятые властями Германии. О результатах этой встречи, которая была проведена в Бонне в начале марта 1996 года, сообщается в документации, представленной Комиссией; если резюмировать эти результаты, то можно сказать, что, хотя обеими сторонами были представлены некоторые дополнительные данные и разъяснения, степень разногласий уменьшить не удалось.

38. Помимо рассмотрения вопросов, описанных в пункте 36 выше, в ходе обсуждений была представлена информация о возможных изменениях в гражданской службе Германии, число сотрудников которой предлагалось сократить. Германские власти указали, что в настоящее время обсуждается вопрос о перестройке в связи с переводом столицы страны из Бонна в Берлин. Предполагается сократить число министерств и одновременно создать дополнительные исполнительные учреждения и разместить их в Берлине. Относительно перевода столицы в Берлин было указано, что корректировка размера окладов с учетом более высокой стоимости жизни в Берлине по сравнению с Бонном, возможно, не будет производиться. Вносятся также предложения об увеличении продолжительности рабочей недели и возможных будущих взносах сотрудников по плану социального страхования. Причиной принятия мер по сокращению численности гражданской службы Германии являются бюджетные трудности, возникшие в связи с объединением Германии и связанными с этим расходами. Что касается условий работы, то предлагается ряд изменений, включая уменьшение или отмену министерского пособия (пособия, выплачиваемого должностным лицам, работающим в министерствах).

39. В ходе обсуждения этих возможных изменений в гражданской службе Германии Комиссии было сообщено о том, что условия службы сотрудников группы Beamte гарантируются Конституцией. Указывалось также, что, согласно имеющейся информации из различных источников, гражданским служащим Германии, переводимым в Берлин, могут быть предоставлены определенные льготы, например пособия на оплату путевых расходов. Определенности в этом вопросе действительно нет. Поэтому Комиссия сочла важным напомнить, что ее методология основывается на текущих реалиях, а не на будущих возможностях.

40. Комиссии было также сообщено о высказанном в ходе обсуждений секретариатом КМГС мнении о том, что, хотя некоторые из факторов, упомянутых германскими властями, присущи только Германии, большинство стран, включая нынешнего компаратора, предпринимает аналогичные меры для упорядочения структуры своих гражданских служб и сокращения расходов. В центре внимания исследования Комиссии стояло сопоставление условий службы между национальными гражданскими службами в различные моменты времени. Таким образом, лишь

время покажет, сохранится ли существующее в Германии расчетное превышение совокупного размера вознаграждения на 10,5 процента по сравнению с Соединенными Штатами.

Мнения организаций 11/

41. Председатель ККАВ подтвердил, что, с технической точки зрения, ни один из выводов проведенных Комиссией исследований применения принципа Ноблемера не был признан неправильным в результате обсуждений с правительством Германии. Он подчеркнул, что Эталон является испытанным и апробированным инструментом, который был принят КМГС почти двадцать лет назад в качестве основополагающего элемента системы вознаграждения. Он является статистической константой, необходимой для сопоставления любых двух переменных величин, и не может быть заменен процедурой согласованного урегулирования. По мнению ККАВ, многие из вопросов, поставленных властями Германии, являются малозначительными для исследования Комиссии, а некоторые из них могут быть квалифицированы как умозрительные. ККАВ настоятельно призывал Комиссию сосредоточить свое внимание на вопросах существа и текущем положении. Он подчеркнул, что Генеральная Ассамблея просила Комиссию разъяснить текущее состояние методологии, а не вносить в нее изменения.

42. Представитель Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) отметил, что эквивалентные классы, установленные властями Германии, основаны на соображениях, которые существенно отличаются от соображений, лежащих в основе Эталона КМГС и его применения в рамках утвержденной методологии. Этим объясняются трудности, связанные с убеждением властей Германии принять данную методологию. В гражданской службе Германии, как и во многих других учреждениях государственного и частного секторов, происходят радикальные изменения; он высказал, однако, предостережение относительно ожидания быстрых перемен в условиях службы сотрудников группы Beamte, условия занятости которых гарантируются национальной Конституцией.

Обсуждение вопроса Комиссией

43. Комиссия подробно рассмотрела предоставленную информацию по конкретным разногласиям с властями Германии, касающимся применения утвержденной методологии определения наиболее высокооплачиваемой национальной гражданской службы (см. пункт 36 выше). Члены Комиссии отметили, что соображения, изложенные в пунктах 155–172 двадцать первого годового доклада, были сформулированы после продолжительного или порой непростого обсуждения; чтобы каким-либо образом изменить эти мнения, потребуются новые, неопровергимые доказательства, которые вряд ли будут получены в ближайшее время. Например, хотя в настоящее время в Бонне определены некоторые исполнительные учреждения, число сотрудников, занятых в областях, которые соответствуют целям исследования Комиссии, является чрезвычайно низким, и применение Эталона к некоторым соответствующим должностям подтверждает результаты исследования, а не опровергает их. Что касается применения Эталона к рабочей силе, такой, как гражданская служба Германии, и связанных с этим результатов исследования эквивалентности классов, то не было получено никакой информации, которая могла бы изменить сложившееся положение или мнения членов Комиссии по этому вопросу. В этой связи указывалось, что установленная КМГС методология определения наиболее высокооплачиваемой национальной гражданской службы была одобрена Генеральной Ассамблей. Эта методология применялась в контексте исследований применения принципа Ноблемера, проводившихся в рамках процесса обзора 1995 года, и была принята другими нанимателями, участвовавшими в этом процессе. Несмотря на обсуждения и консультации, продолжавшиеся несколько месяцев, власти Германии не изъявили желания принять эту методологию, если в нее не будут внесены изменения в соответствии с изложенными ими замечаниями. Комиссия отметила, тем не менее, что корректировка методологии с учетом особенностей конкретной рабочей силы не представляется возможной, поскольку ее суть заключается в том, чтобы сопоставлять существующего и потенциального компараторов с помощью общего критерия (т.е. Эталона КМГС).

44. Учитывая вышеизложенное, члены Комиссии считают, что следует направить усилия на разъяснение позиции, ранее занятой Комиссией, что фактически совпадает с просьбой Генеральной Ассамблеи. Возобновление прений по существу, когда Комиссия и власти Германии твердо придерживаются своих взглядов, вряд ли принесет существенные результаты. В этой связи отмечалось, что мнения различных членов Комиссии, изложенные в двадцать первом годовом докладе, остались без изменения.

45. Должностным лицам Германии было предложено изложить свою точку зрения по всем соответствующим вопросам, в частности сообщить о своей системе определения эквивалентных классов в системе Организации Объединенных Наций и Германии. В контексте своего обзора Комиссия рассмотрела изложенные в письменной форме официальные точки зрения властей Германии. Она отметила, что некоторые представленные в последнее время властями Германии данные подкрепляют представление о гражданской службе Германии как о претерпевающей глубокие изменения. Отмечалось также, что некоторые изменения, ожидающие в перспективе, согласно полученной информации, гражданскую службу Германии, уже происходят в нынешней службе-компараторе. Главный вопрос заключается в следующем: в каком направлении изменяются условия службы рабочей силы в каждой стране и какими темпами? В этой связи было отмечено, что установленная методология учитывает существующую ситуацию, а не прогнозы на будущее.

46. Комиссия далее отметила, что замена компаратора представляет собой сложную задачу, значение которой не следует недооценивать, поскольку возможны, в частности, самые различные последствия в области систем социального обеспечения, валютных курсов, валюты платежа и выбора базы системы. Поэтому было отмечено значение взвешенного подхода. В то же время, по мнению Комиссии, для этого не требуется пересмотр существующей системы применения принципа Ноблемера, который был подтвержден в рамках его всестороннего обзора и поддержан Генеральной Ассамблей в резолюции 50/208. Комиссия будет и впредь внимательно держать этот вопрос в поле зрения. Тем временем, как отмечается в пункте 172b (iii) двадцать первого годового доклада, тот факт, что условия службы в гражданской службе Германии лучше, чем в федеральной гражданской службе Соединенных Штатов, может быть использован в качестве отправной точки для регулирования размера разницы в соответствии с требованием обеспечения конкурентоспособности вознаграждения, лежащим в основе принципа Ноблемера.

Решение Комиссии

47. Комиссия постановила доложить Генеральной Ассамблее следующее:

а) на основе технической оценки, осуществленной в рамках утвержденной методологии, установлено, что совокупный размер вознаграждения в федеральной гражданской службе Германии выше, чем у нынешнего компаратора (как об этом сообщалось Ассамблее в пункте 172b (i) двадцать первого годового доклада Комиссии) 12/. С тех пор положение не изменилось;

б) после дополнительных дискуссий, проведенных с должностными лицами Германии, была установлена невозможность уменьшения имеющихся разногласий в отношении сферы охвата исследования или применимости Эталона к гражданской службе Германии без существенного изменения используемой методологии. В этой связи Комиссия не сочла изменение утвержденной методологии оправданным;

с) несмотря на свою убежденность в том, что условия в гражданской службе Германии являются более выгодными с точки зрения совокупного размера вознаграждения, и несмотря на применимость утвержденной методологии, Комиссия не сочла своевременным рекомендовать заменить компаратора по следующим соображениям:

- i) фактический процесс замены компараторов представляет собой сложную задачу, имеющую последствия для пенсий, учетной валюты, установления базы системы вознаграждения Организации Объединенных Наций и связанных с этим проблем;
- ii) со временем совокупный размер вознаграждения в гражданской службе Германии может оказаться не самым высоким. Именно по этой причине, в частности, Комиссия рекомендовала ранее и вновь рекомендует держать эту ситуацию под контролем.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 30 (A/50/30), пункт 119b.

2/ Там же, пункт 74.

3/ Там же, пункт 80.

4/ Там же, сорок девятая сессия, Дополнение № 30 (A/49/30), пункт 105d.

5/ Срок действия системы вознаграждения, основанной на учете служебных заслуг, истек в 1993 году, и она была вновь включена в общую шкалу, при этом более никаких премиальных выплат или выплат за высокие служебные показатели не производилось.

6/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 30 (A/50/30), пункт 112.

7/ Там же, пункты 109-112.

8/ Там же, пункт 89b.

9/ Там же, пункт 172b (ii).

10/ Там же, пункт 172b (iii).

11/ См. также пункты 6-9 выше.

12/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 30 (A/50/30).