



Distr.
GENERAL

A/52/886
6 May 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 130 и 143 повестки дня

ФИНАНСИРОВАНИЕ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА НА КИПРЕ

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБ
ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюции 51/235 Генеральной Ассамблеи от 13 июня 1997 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о выходном пособии, выплачиваемом местному гражданскому персоналу в Вооруженных силах Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре, направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению содержащиеся в докладе выводы и соглашается с его рекомендациями.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Доклад Управления служб внутреннего надзора о выходном пособии, выплачиваемом набранному на местной основе гражданскому персоналу в Вооруженных силах Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре

РЕЗЮМЕ

В своей резолюции 51/235 от 13 июня 1997 года о финансировании Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря поручить Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) "провести анализ событий и обстоятельств, которые привели к возникновению ответственности Организации Объединенных Наций за выплату выходного пособия набранному на местной основе гражданскому персоналу Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре, включая все аспекты подотчетности и ответственности сотрудников Организации Объединенных Наций, и представить о них доклад Ассамблее". В данном случае Ассамблея имела в виду ассигнования в размере 5 284 000 долл. США, предусмотренные в предлагаемом бюджете ВСООНК на период с 1 июля 1997 года по 30 июня 1998 года для выплаты доли Организации Объединенных Наций в единовременных расходах на выплату выходных пособий и пособий увольняемым по сокращению штатов 304 бывшим местным гражданским сотрудникам на Кипре.

Проблема выплаты упомянутого выходного пособия возникла между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии после того, как в ноябре 1994 года Соединенное Королевство официально уведомило Организацию Объединенных Наций о том, что с конца июня 1995 года оно прекращает предоставление ВСООНК местного вспомогательного персонала для оказания услуг по контрактам, как это ранее предусматривалось в Меморандуме о понимании между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством от 11 декабря 1979 года. В этой ситуации администрация ВСООНК была вынуждена принимать меры по обеспечению бесперебойной повседневной работы миссии, в связи с чем Департамент операций по поддержанию мира в консультации с Управлением людских ресурсов Департамента по вопросам управления рассмотрел ряд вариантов, которые позволяли бы администрации обеспечивать такие услуги. В начале 1995 года Управление людских ресурсов остановилось на варианте перевода местных гражданских сотрудников в разряд сотрудников категории общего обслуживания Организации Объединенных Наций, нанимаемых на местной основе, и поручило Соединенному Королевству прекратить действие всех контрактов местных гражданских сотрудников, заключенных с Отделом по найму и оплате гражданских сотрудников Соединенного Королевства.

Затем ВСООНК вновь приняли этих местных гражданских сотрудников на работу с учетом их подтвержденной квалификации на должности, класс которых был установлен с помощью специально разработанного для данной ситуации процесса классификации. Как только решение о прекращении действия контрактов местных гражданских сотрудников было доведено до сведения Соединенного Королевства, оно начало выплату местным гражданским сотрудникам выходных пособий в соответствии с соглашениями Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников с местными гражданскими сотрудниками.

В связи с этим возникли разногласия в вопросе о том, кто должен выплачивать выходные пособия местным гражданским сотрудникам – Организация Объединенных Наций или Соединенное Королевство. Организация Объединенных Наций полагала, что поскольку этот спорный вопрос возник из-за того, что Соединенное Королевство приняло решение прекратить предоставление упомянутых услуг, то в отношении возникших в связи с этим расходов следует применять ту же самую формулу совместного несения расходов, которая использовалась применительно к окладам местных гражданских сотрудников и другим расходам по персоналу, включая выходные пособия отдельным местным гражданским сотрудникам, которые увольнялись в период, когда еще действовал Меморандум о понимании. По мнению Соединенного Королевства, выходные пособия в их полном объеме должна выплачивать Организация Объединенных Наций, поскольку решение об увольнении было принято Организацией Объединенных Наций.

Переговоры между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством по этому вопросу продолжались и в 1997 году, пока стороны не договорились об урегулировании этого вопроса, и механизмом урегулирования стала формула совместного несения расходов.

Управление служб внутреннего надзора не обнаружило никаких нарушений в действиях сотрудников Организации Объединенных Наций, однако, по его мнению, из этой ситуации можно извлечь следующие важные уроки:

- во-первых, эта проблема во многом возникла из-за отсутствия точности в четырехстраничном Меморандуме о понимании (включая две страницы приложения). В нем не были четко определены соответствующие обязательства обеих сторон в отношении выплаты местным сотрудникам, работающим по контрактам, различных надбавок и пособий, включая и выходное пособие. Это открыло возможность для разночтений в его толкованиях сторонами. В связи с этим Управление служб внутреннего надзора рекомендует Департаменту по вопросам управления и Департаменту операций по поддержанию мира, чтобы в будущем Организация Объединенных Наций либо подписывала меморандумы о понимании, в которых четко оговаривались бы детали соглашения между сторонами, либо, в ином варианте, подготавливались дополнительные письменные соглашения в рамках условий меморандумов о понимании, которые предусматривали бы это;
- во-вторых, юридические и финансовые последствия этой проблемы стали очевидны уже на начальном этапе определения ее характера и рассмотрения вариантов решения, поэтому ВСООНК/Департаменту операций по поддержанию мира следовало сразу же выяснить соответственно в Управлении по правовым вопросам и Управлении по планированию программ, составлению бюджета и счетам, какие юридические и финансовые обязательства могут возникнуть у Организации. В связи с этим УСВН рекомендует Департаменту по вопросам управления и Департаменту операций по поддержанию мира, чтобы впредь руководители программ, сталкивающиеся с проблемами, которые могут иметь серьезные юридические и финансовые последствия, учитывали целесообразность своевременного обращения за консультациями в Управление по правовым вопросам и Управление по планированию программ, бюджету и счетам. Комплексный подход к принятию решений, как представляется, позволит более четко определить всю степень финансовых и юридических рисков для Организации и обеспечить более широкий выбор вариантов решения проблем.

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	5
II. ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ	4 - 7	5
III. ДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ ПРИВЕЛИ К ВЫПЛАТЕ ВЫХОДНЫХ ПОСОБИЙ	8 - 26	7
IV. АНАЛИЗ	27 - 31	14
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	32 - 33	17

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 51/235 от 13 июня 1997 года о финансировании Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре (ВСООНК) Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря поручить Управлению служб внутреннего надзора "провести анализ событий и обстоятельств, которые привели к возникновению ответственности Организации Объединенных Наций за выплату выходного пособия набранному на местной основе гражданскому персоналу ВСООНК, включая все аспекты подотчетности и ответственности сотрудников Организации Объединенных Наций, и представить доклад о них Ассамблее". Ассамблея имела в виду ассигнования в размере 5 284 000 долл. США, предусмотренные в предлагаемом бюджете ВСООНК на период с 1 июля 1997 года по 30 июня 1998 года для покрытия доли Организации Объединенных Наций в единовременных расходах на выплату выходных пособий и пособий увольняемым по сокращению штатов для 304 бывших местных гражданских сотрудников на Кипре.
2. В ходе своего расследования УСВН изучило имеющиеся в наличии соответствующие документы, непосредственно опросило тех сотрудников Организации Объединенных Наций, которые работают в Центральном учреждениях, и провело опрос сотрудников отделений на местах по телефону.
3. Замечания, высказанные соответствующими департаментами, Отделом управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения/Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом по вопросам управления и Управлением по правовым вопросам в отношении проекта доклада УСВН, были полностью учтены и отражены в нижеследующих разделах.

II. ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ КОНТЕКСТ

4. В 1964 году, когда в соответствии с резолюцией 186 (1964) Совета Безопасности от 4 марта 1964 года были учреждены ВСООНК, расходы на их содержание покрывались за счет правительств, предоставлявших воинские контингенты, а также за счет целевых добровольных взносов, которые поступали в Организацию Объединенных Наций. В рамках этого механизма правительства, предоставлявшие воинские контингенты, несли ответственность за покрытие расходов, связанных с выплатой жалования и пособий, и расходов, связанных с обслуживанием и эксплуатацией материальной части, в то время как Организация Объединенных Наций отвечала за покрытие оперативных расходов, связанных с административной деятельностью и материально-техническим обеспечением (например, продовольственные пайки, горючее, автотранспортные средства, содержание помещений, оклады и путевые расходы невоенного персонала), а также сверхнормативных расходов, понесенных правительствами стран, предоставляющих воинские контингенты. Расходы, понесенные Организацией Объединенных Наций, покрывались за счет добровольных взносов, полученных для этой цели. Однако добровольных взносов на требуемую сумму никогда не поступало. Генеральный секретарь неоднократно выражал свою обеспокоенность ухудшением финансового положения ВСООНК и предлагал перевести финансирование этих Вооруженных сил на более прочную и надежную основу, т.е. на финансирование за счет начисленных взносов. В своей резолюции 831 (1993) от 27 мая 1993 года Совет Безопасности постановил, что с 15 июня 1993 года те расходы на Силы, которые не покрываются добровольными взносами, должны рассматриваться как расходы Организации и покрываться за счет соответственно начисленных взносов.
5. В соответствии с Меморандумом о понимании между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, подписанным 11 декабря

1979 года и официально оформившим действовавшее на протяжении длительного времени соглашение между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством, была достигнута договоренность о том, что значительная часть материально-технической поддержки ВСООНК будет оказываться контингентом вооруженных сил Соединенного Королевства на Кипре. Правительство Соединенного Королевства соглашалось "продолжать в отношении Британского контингента, безвозмездно для Организации Объединенных Наций, полную материально-техническую поддержку, которая обычно полагалась бы этому контингенту в полевых условиях под командованием Соединенного Королевства" (пункт 3 Соглашения) и "обеспечивать другим элементам ВСООНК, за счет Организации Объединенных Наций, если не указано иное, материально-техническую поддержку, указанную и определенную в приложении к Меморандуму о понимании" (подчеркнуто автором, пункт 4 Соглашения). В рамках тех соглашений о материально-техническом обслуживании секретариат командования контингента Соединенного Королевства через свой Отдел по найму и оплате гражданских сотрудников обеспечивал ВСООНК всеми местными гражданскими сотрудниками, при этом все расходы и административные сборы должны были оплачиваться ВСООНК.

6. В Меморандуме о понимании подробно не оговаривался порядок возмещения Соединенному Королевству Организацией Объединенных Наций расходов, связанных с выплатой жалования местным гражданским сотрудникам и других пособий. Впоследствии в результате переговоров между сторонами была достигнута договоренность о том, что жалование местным гражданским служащим будет выплачиваться на совместной доленой основе в зависимости от функциональных и должностных обязанностей, т.е. Соединенное Королевство должно платить за работу, выполняемую для контингента Соединенного Королевства, а ВСООНК – за "другие элементы". Формулу совместного несения расходов было решено применять в отношении четырех категорий должностей: а) должностей, полностью финансируемых Организацией Объединенных Наций; б) должностей, которые до 15 июня 1993 года финансировались на 70 процентов Соединенным Королевством и на 30 процентов Организацией Объединенных Наций; с) должностей, которые до 15 июня 1993 года полностью финансировались Соединенным Королевством; и d) должностей, финансируемых по двум или большему числу категорий (в результате изменений функций). В соответствии с контрактами, которые заключал секретариат командования контингента Соединенного Королевства с местными гражданскими сотрудниками, последним в дополнение к базовому окладу причиталась надбавка на изменение стоимости жизни, плата за сверхурочную работу, другие надбавки и пособия, а также годовые премиальные выплаты в размере одного месячного оклада, денежные премии и пособия по увольняемым по сокращению штатов (или выходные пособия). Структура этих надбавок и пособий отличалась от той, которая применялась в отношении сотрудников, нанимаемых на местах, в других миротворческих миссиях Организации Объединенных Наций, поскольку первые определялись Отделом по найму и оплате гражданских сотрудников, а последние – правилами и положениями о персонале Организации Объединенных Наций.

7. Во время перехода к другой системе финансирования в июне 1993 года секретариат командования контингента Соединенного Королевства сообщил в ходе переговоров и в переписке с руководством ВСООНК о своем желании сократить масштабы своего участия в материально-техническом обслуживании ВСООНК. Однако само решение Соединенного Королевства о прекращении оказания контрактных услуг по материально-техническому обслуживанию ВСООНК было доведено до сведения Вооруженных сил лишь в октябре 1994 года. На встрече с главным административным сотрудником ВСООНК представители Соединенного Королевства сообщили о намерении их правительства прекратить к концу марта 1995 года выполнение для ВСООНК административных функций и функций, связанных с начислением жалования местным гражданским сотрудникам. Своим письмом от 21 ноября 1994 года Постоянное представительство Соединенного Королевства уведомило Организацию Объединенных Наций о том, что Соединенное Королевство намерено прекратить оказание упомянутых выше услуг с 30 июня 1995 года. Эта дата,

совпадавшая с завершением очередного шестимесячного мандатного периода ВСООНК, по существу оставляла Организации Объединенных Наций семь месяцев на разработку процедур перехода к окончательной передаче этих функций. В качестве обоснования своего решения о прекращении оказания упомянутых услуг Соединенное Королевство указало на то, что выплаты в размере соответственно 3 и 4 процентов за административное обслуживание и за обеспечение погашения задолженности представляются экономически невыгодными для Организации Объединенных Наций и неуместными для Соединенного Королевства, поскольку к тому времени ВСООНК уже в течение 18 месяцев функционировали как обычная миротворческая миссия Организации Объединенных Наций.

III. ДЕЙСТВИЯ, КОТОРЫЕ ПРИВЕЛИ К ВЫПЛАТЕ ВЫХОДНЫХ ПОСОБИЙ

8. В течение семимесячного переходного периода ВСООНК и Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания столкнулись с проблемой обеспечения бесперебойного общего вспомогательного обслуживания, которое, начиная с 15 июня 1993 года, финансировалось за счет начисленных взносов. Из имеющейся в архиве документации, включая переписку между ВСООНК и секретариатом командования контингента Соединенного Королевства, а также между ВСООНК и Центральными учреждениями, ясно следует, что ВСООНК и Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания столкнулись с проблемой обеспечения непрерывного характера осуществления этой миссии на Кипре, однако они не могли решить эту задачу без персонала материально-технического обслуживания. Для миссии свертывание деятельности Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников грозило создать проблему укомплектования штата обслуживающего персонала, и в этой ситуации вопрос о выходных пособиях первоначально не представлялся очень важным.

9. После перехода ВСООНК на новую систему финансирования главный административный сотрудник миссии попытался провести с секретариатом командования переговоры относительно соответствующих обязательств их сторон относительно выплаты пособий и надбавок местным гражданским сотрудникам, работавшим по контрактам до 15 июня 1993 года. УСВН отметило, что эта инициатива главного административного сотрудника соответствовала его должностным функциям, наделяющим его полномочиями "вести с секретариатом командования контингента Соединенного Королевства переговоры о материально-техническом обеспечении на сумму 7 млн. долл. США в год". В меморандуме от 30 июня 1993 года на имя секретаря командования главный административный сотрудник миссии указал:

"когда местные гражданские сотрудники будут увольняться со службы, Организация Объединенных Наций возьмет на себя ответственность за причитающиеся им выплаты на сумму, накопившуюся с 16 июня 1993 года. Что касается выплат до 15 июня 1993 года включительно, то Организация Объединенных Наций обязуется выплатить свою долю расходов, связанных с выплатой денежных премий, определяемую с учетом того, финансируется ли должность сотрудника Организацией Объединенных Наций на все 100 процентов или на 70 процентов Соединенным Королевством и на 30 процентов Организацией Объединенных Наций. Мы хотели бы, чтобы Соединенное Королевство согласилось с пропорциональным распределением расходов в соответствии с теми же критериями (100 процентов расходов за счет Соединенного Королевства или 70 процентов за счет Соединенного Королевства и 30 процентов за счет Организации Объединенных Наций)".

Однако такое решение, как представляется, не удовлетворяло секретариат командования, который в своем ответе указал на то, что "с 16 июня 1993 года ... все местные гражданские сотрудники

в ВСООНК считаются принятыми на работу Организацией Объединенных Наций, поэтому Организация должна нести полную, в том числе и финансовую, ответственность за любые решения по увольнению этих сотрудников, принятые после этой даты" (меморандум секретаря командования от 3 августа 1993 года).

10. В октябре и ноябре 1994 года главный сотрудник ВСООНК по финансовым вопросам и заместитель секретаря командования контингента Соединенного Королевства обменялись письмами, в которых были изложены позиции сторон. Позиция Соединенного Королевства сводилась к следующему:

"До 16 июня 1993 года выходные пособия увольнявшимся местным гражданским сотрудникам выплачивались в соответствии с действовавшим в то время порядком совместного несения расходов. Аналогичным образом, при пересчете выходных пособий сотрудникам, уволившимся до 16 июня 1993 года, связанные с этим расходы также распределяются между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством. Однако начиная с 16 июня 1993 года все расходы, связанные с выплатой выходных пособий местным гражданским сотрудникам Организации Объединенных Наций, несет сама Организация, а все расходы по выплате выходных пособий местным гражданским сотрудникам контингента Соединенного Королевства несет Соединенное Королевство. В порядке исключения секретарь командования согласился с тем, что, когда местных гражданских сотрудников Организации Объединенных Наций увольняют по сокращению в результате односторонних действий Соединенного Королевства, расходы, связанные с выплатой пособий увольняемым по сокращению, должно нести Соединенное Королевство".

В январе 1995 года главный административный сотрудник ВСООНК указала в своем меморандуме на имя секретаря командования, что:

"стороны не договаривались о том, что с 16 июня 1993 года ВСООНК обязуются покрывать 100 процентов расходов, связанных с выплатой различных надбавок и выходных пособий, причитающихся к 16 июня 1993 года тем местным гражданским сотрудникам, должности которых финансировались на совместной основе и которые должны были уволиться со службы в связи с обычным выходом на пенсию/в отставку. Ожидается, что эти расходы будут распределены между Соединенным Королевством и Организацией Объединенных Наций в той же пропорции, в какой ранее распределялись расходы по выплате жалования".

11. Вскоре после получения информации о решении Соединенного Королевства прекратить предоставление своих контрактных услуг, главный административный сотрудник ВСООНК обратилась к исполняющему обязанности директора Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания за консультацией, направив ему конфиденциальный меморандум от 21 ноября 1994 года. В этом меморандуме главный административный сотрудник изложила три варианта получения услуг, которые в тот период обеспечивали местные гражданские сотрудники, а именно: а) перевести на себя контракты, заключенные с Отделом по найму и оплате гражданских сотрудников; б) ввести новые контрактные соглашения для найма на работу местного персонала; и с) перевести местных гражданских сотрудников в разряд сотрудников категории общего обслуживания, нанимаемых на местной основе. Главный административный сотрудник дала оценку всем трем вышеупомянутым вариантам с точки зрения возможности и практической целесообразности их осуществления. Что касается первого варианта, то, по мнению главного административного сотрудника, он представлялся наиболее эффективным с экономической точки зрения. Однако при этом она отметила, что использование этого варианта затруднено по двум серьезным причинам: а) несоответствия между положениями о найме гражданского персонала, регламентирующими размеры окладов, надбавок и пособий и условия работы местных

гражданских сотрудников по их контрактам с Отделом по найму и оплате гражданских сотрудников, и правилами и положениями о персонале Организации Объединенных Наций, регламентирующими оклады, надбавки, пособия и условия работы персонала Организации; и б) отсутствия возможности вступать в переговоры с местными профсоюзами, поскольку это не предусмотрено правилами и положениями о персонале Организации Объединенных Наций.

12. По оценке главного административного сотрудника, второй вариант также представлялся "нереальным" в первую очередь в силу того, что ВСООНК вряд ли смогли бы найти какое-либо агентство, которое было бы готово взять на себя функции подрядчика для найма работников по столь многим специальностям.

13. Что же касается варианта, предполагающего использование услуг частной фирмы-подрядчика по найму рабочей силы, то главный сотрудник указала на то, что она знакома с местным рынком труда, однако никогда не слышала о каком-либо предпринимательском агентстве на Кипре, которое оказывало бы такие услуги. Вместе с тем она признала, что специально она не занималась этим вопросом и, например, не запрашивала данные об условиях и расценках на такие услуги. В своем ответе на этот же вопрос нынешний главный административный сотрудник миссии отметила, что существует весьма малая вероятность того, чтобы ВСООНК могли найти такого подрядчика, который согласился бы обеспечивать на контрактной основе персонал по самым различным специальностям, необходимым для материально-технического обслуживания миссии. Однако даже если решение о переводе этих функций на контрактную основу позволило бы добиться существенного сокращения расходов на рабочую силу – поскольку местные оклады значительно ниже тех, которые выплачиваются местным гражданским сотрудникам секретариатом командования, – и если целью перевода этих услуг на контрактную основу является передача функций Отдела по найму и оплате гражданского персонала частной фирме-подрядчику, занимающейся наймом необходимых сотрудников, во избежание выполнения процедур, связанных с выплатой выходных пособий и пособий по безработице, то этот вариант является практически нереальным и неэффективным с экономической точки зрения; ни один из таких подрядчиков не согласится выплачивать своим работникам более высокую зарплату, чем та, которая выплачивается местными работодателями. Помимо этого, этот вариант представлял бы собой серьезный отход от кадровой политики Организации.

14. Установив, что первые два варианта являются нецелесообразными, в своем меморандуме от 21 ноября 1994 года главный административный сотрудник рекомендовала третий вариант, то есть перевод местных гражданских сотрудников в разряд сотрудников категории общего обслуживания, нанимаемых на местах. В пользу выбора третьего варианта она указала на то, что на местном рынке труда существует значительное число работников необходимой квалификации, включая многих местных гражданских сотрудников, которые в тот период уже являлись штатными сотрудниками.

15. Вопрос о выходных пособиях затронут в упомянутом выше меморандуме в следующих целях: а) для того чтобы предупредить Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания о том, что Организации Объединенных Наций, возможно, придется покрывать расходы, связанные с выплатой выходных пособий, в той же пропорции, в какой Организация Объединенных Наций и Соединенное Королевство распределяли расходы по выплате жалования местным гражданским сотрудникам в период финансирования ВСООНК за счет добровольных взносов, то есть до 15 июня 1993 года; б) высказать предположение о том, что Организации Объединенных Наций, возможно, следует заключить с Соединенным Королевством соглашение относительно совместного несения расходов, связанных с выплатой выходных пособий; и с) в связи с предложением об открытии специального счета, на котором хранились бы средства, предназначенные для оплаты пособий и выплат, причитающихся местным гражданским

сотрудникам. Предложение о создании специального счета для таких средств основано на предположении о том, что контрактный статус местных гражданских сотрудников будет изменен на статус сотрудников Организации Объединенных Наций, набираемых на местной основе, что, в свою очередь, заранее устранило бы необходимость применения процедур, связанных с выплатой пособий увольняемым по сокращению и выходных пособий. Однако этот вариант был сочтен нецелесообразным, поскольку ВСООНК пришлось бы иметь дело с двумя различными категориями надбавок и пособий: теми, которые предусмотрены в правилах о персонале Организации Объединенных Наций, и теми, которые предусмотрены в правилах Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников. Кроме того, причитающиеся при увольнении выплаты нарастающим итогом были бы сопряжены с даже еще более значительными расходами для Организации.

16. В декабре 1994 года исполняющий обязанности Директора Отдела управления полевыми операциями и материально-технического снабжения передал три возможных варианта на рассмотрение в Управление людских ресурсов, испросив мнение Управления относительно этих вариантов. Начальник Службы вознаграждения и классификации Управления в меморандуме от 25 января 1995 года на имя Директора Отдела административно-кадровой работы и профессиональной подготовки дал оценку этих трех возможных подходов. Вариант 1, предусматривавший взять на себя обязательства Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников по существующему контракту посредством введения новых процедур использования контрактного агента для найма местного персонала, не был рекомендован ввиду неопределенности в отношении персонала, набираемого по контрактам в связи с опасениями, которые были высказаны Генеральной Ассамблеей на ее сорок девятой сессии в соответствии с позицией Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, отраженной в его докладе (A/49/664, пункт 72).

17. В своем меморандуме начальник Службы вознаграждения и классификации коснулся также вышеупомянутого предложения главного административного сотрудника ВСООНК о хранении на специальном счете накопившейся суммы в счет выплат, причитающихся сотрудникам, высказавшим желание служить в составе ВСООНК и зарекомендовавшим себя в качестве квалифицированных работников. В этой связи начальник Службы вознаграждения и классификации пришел к выводу, что "этот вариант может облегчить финансовое бремя ВСООНК, связанное с выплатой выходных пособий; вместе с тем он не может дать каких-либо юридических оснований для возможных требований к Объединенному пенсионному фонду персонала Организации Объединенных Наций со стороны нынешних местных гражданских сотрудников". В связи с этим заявлением ему во время беседы с представителями УСВН был задан вопрос о том, почему Управление людских ресурсов не рекомендовало всесторонне изучить вариант об отсрочке выплат до какой-нибудь даты в будущем или о переводе на специальный счет выходных пособий местных гражданских сотрудников, которым были предоставлены контракты Организации Объединенных Наций. В своем ответе он сказал, что в своей рекомендации Отделу управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания в январе 1995 года он исходил из своего предыдущего опыта, убедительно свидетельствующего о том, что наилучшим подходом при введении новых кадровых процедур является "полный разрыв" с ранее использовавшимися контрактными процедурами; таким образом, наилучшим способом достижения этой цели было "погашение всех обязательств, связанных с предыдущими контрактными процедурами Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников. Он отметил, что перенос обязательств по контракту с ОНОГС мог бы в будущем повлечь за собой для Организации ответственность за все расходы, связанные с выплатой выходных пособий, и усложнил бы работу с этими контрактами. Главный административный сотрудник не продолжила изучение варианта, предусматривающего перевод накопленной суммы пособий на специальный счет, по той причине, что она решила следовать полученной от Управления людских ресурсов рекомендации.

18. Таким образом, рассматривались две альтернативы в рамках третьего варианта:
а) автоматический перевод всех местных гражданских сотрудников в категорию общего обслуживания Организации Объединенных Наций и связанные с ней категории на базе их нынешних окладов; и б) прекращение службы всех местных гражданских сотрудников, работающих по контракту Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников и последующее принятие на работу с учетом служебной характеристики и на уровень, установленный в процессе классификации. Первая альтернатива была сочтена неприемлемой, так как она требовала исключений из Правил о персонале и могла бы стать причиной путаницы и непоследовательности при определении надлежащих уровней вознаграждения. Начальник Службы вознаграждения и классификации закончил своей меморандум следующими словами:

"Таким образом, я бы рекомендовал начинать с "чистого листа", т.е. прекратить службу всех местных гражданских сотрудников по нынешнему контракту исходя из формулы совместного несения расходов "30/70", согласованной Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством; выплатить соответствующие выходные пособия; нанять наиболее компетентных и эффективных сотрудников в качестве набираемых на местах сотрудников категории общего обслуживания и других категорий".

В заключение он отметил, что "полный разрыв" с прежней политикой и практикой, несмотря на все сопряженные с этим трудности, представляется более предпочтительным". Эта рекомендация была доведена до сведения исполняющего обязанности Директора Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания.

19. После этой оценки избранный Управлением людских ресурсов подход претворялся в жизнь Департаментом операций по поддержанию мира. Этот подход включал четыре стадии:
а) прекращение службы всех местных гражданских сотрудников исходя из формулы совместного несения расходов "70/30", согласованной Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством; б) выплата соответствующих выходных пособий; и в) наем наиболее компетентных и эффективных работников в качестве набранных на местах сотрудников категории общего обслуживания и других категорий.

20. В соответствии с указаниями, полученными из Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, в меморандуме от 8 мая 1995 года главный административный сотрудник ВСООНК дала указание секретарю командования прекратить действие всех контрактов с местными гражданскими сотрудниками. Она сообщила, что направила всем местным гражданским сотрудникам меморандум, в котором уведомила их о том, что действие всех контрактов с местными гражданскими сотрудниками будет прекращено 30 июня 1995 года; что все соответствующие выходные пособия, предусмотренные положениями контрактов с Отделом по найму и оплате гражданских сотрудников, будут подлежать выплате всем местным гражданским сотрудникам, находившимся в составе ВСООНК на эту дату; и что с 1 июля 1995 года будут предоставляться совершенно новые контракты Организации Объединенных Наций. В этом же меморандуме главный административный сотрудник также отметила, что никакого "переноса или перевода любых причитающихся выплат или пособий из одной системы в другую" не будет. В меморандуме на имя заместителя секретаря командования от 22 мая 1995 года главный административный сотрудник снова остановилась на вопросе о выходных пособиях, подтвердив, что "все числящиеся в штате на дату прекращения их службы местные гражданские сотрудники будут иметь право на получение всех соответствующих выходных пособий по сокращению, включая выплату в определенных случаях пособия в связи с увольнением...", а также заявила, что выплата не будет зависеть от того, будет ли соответствующему лицу в последующем предоставлен контракт Организации Объединенных Наций", поскольку считается, что право на получение этого пособия связано с прекращением действия соглашений Отдела по найму и оплате гражданских

сотрудников с местными гражданскими сотрудниками. Заместитель секретаря командования в меморандуме от 26 мая 1995 года ответил, что он считает, что меморандум главного административного сотрудника ВСООНК от 22 мая 1995 года предоставляет ему "финансовые полномочия на выплату от имени Организации Объединенных Наций пособий всем увольняемым по сокращению местным гражданским сотрудникам Организации Объединенных Наций, числившимся в штате по состоянию на 30 июля 1995 года". Он сообщил, что процедурами, связанными с предъявлением Организации Объединенных Наций счетов по этим выплатам, будет заниматься Министерство иностранных дел и по делам Содружества в Лондоне.

21. С учетом указанного выше обмена меморандумами Соединенное Королевство в июле 1995 года произвело выплаты 164 местным гражданским сотрудникам. Позже, в октябре 1995 года, Соединенное Королевство информировало Организацию Объединенных Наций о том, что оно прекратит выплату выходных пособий, если не будет достигнуто соглашение с Организацией Объединенных Наций о возмещении всех расходов на выплату выходных пособий. Юридическая позиция Соединенного Королевства основывалась на том понимании, что решение о прекращении службы местных гражданских сотрудников было принято Организацией Объединенных Наций. Руководство ВСООНК и Отдела управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания/Департамента операций по поддержанию мира неизменно отвергало этот довод, утверждая, что проблема вызвана исключительно односторонним решением Соединенного Королевства о прекращении предоставления услуг.

22. Стороны оказались в правовом тупике, и в октябре 1995 года Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания/Департамент операций по поддержанию мира передал вопрос о выходных пособиях в Отдел по общеправовым вопросам Управления по правовым вопросам. Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания/Департамент операций по поддержанию мира обратился к Управлению по правовым вопросам с просьбой дать заключение по вопросу о том, должны ли расходы, связанные с выплатой выходных пособий, распределяться между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством по той же формуле совместного несения расходов, которая применялась для выплаты их зарплаты (см. пункт 6 выше). Рассмотрев прежние случаи прекращения службы отдельных местных гражданских сотрудников, которые показали, что расходы на выплаты распределялись между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством по той же формуле, что и расходы на выплату окладов или других пособий. Управление по правовым вопросам одобрило принцип совместного несения расходов, связанных с выплатой выходных пособий, как разумный и справедливый.

23. Согласно этому принципу Организация Объединенных Наций и Соединенное Королевство совместно несли бы расходы, связанные с прекращением службы, по той же формуле, которая применялась сторонами для совместного покрытия расходов, связанных с выплатой окладов местным гражданским сотрудникам, согласно предложению, изложенному главным административным сотрудником ВСООНК в ее меморандуме от 21 ноября 1994 года. Таким образом, Организация Объединенных Наций оплачивала бы 100 процентов расходов на выплату выходных пособий тем местным гражданским сотрудникам, оклады которых на 100 процентов финансировались Организацией Объединенных Наций, и 30 процентов этих расходов по местным гражданским сотрудникам, оклады которых совместно финансировались Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством (по формуле 70 процентов/30 процентов). Анализ документации свидетельствует о том, что в конце 1995 года Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам был информирован о том, что в связи с переводом местных гражданских сотрудников в категорию местного персонала Организации Объединенных Наций было запрошено консультативное заключение по вопросу об обязанности выплачивать

выходные пособия местным гражданским сотрудникам и что этот вопрос до сих пор не решен (А/50/802, пункт 40).

24. К этому времени, т.е. к концу 1995 года, Управление по планированию программ, бюджету и счетам стало глубже вникать в вопрос о выходных пособиях в контексте подготовки бюджетных документов по ВСООНК, включая учреждение новых должностей для местного персонала ВСООНК. С этого момента Управление оказывало также содействие в ведении переговоров с Соединенным Королевством. В докладе Генерального секретаря о финансировании ВСООНК в период с июля 1997 года по июнь 1998 года предусмотрены средства в размере 5 284 000 долл. США для покрытия доли Организации Объединенных Наций в расходах на выплату этих пособий. Указанная сумма была рассчитана в соответствии с принципом, который был предложен ВСООНК, рекомендован Управлением людских ресурсов и одобрен Управлением по правовым вопросам в январе 1996 года (см. А/51/755/Add.1). В доклад, согласно просьбе, были включены также справочная информация и упоминание о переговорах между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством.

25. Меморандум о понимании не помог в прояснении этого вопроса, и этот "правовой тупик" продолжался и в 1997 году, так как ни одна из сторон не хотела уступать. Переговоры с Соединенным Королевством были сосредоточены на правовом вопросе, кто являлся "реальным" нанимателем местных гражданских сотрудников; по мнению Соединенного Королевства таковым нанимателем были ВСООНК. Организация Объединенных Наций утверждала, что между Организацией Объединенных Наций и местными гражданскими сотрудниками не было отношений "наниматель-нанимаемый". Наконец, в марте 1997 года Соединенное Королевство информировало Организацию Объединенных Наций о том, что пока правовой вопрос ответственности остается "невыясненным", Соединенное Королевство готово:

"... в интересах скорейшего урегулирования этого вопроса, наряду с решением соответствующих политических проблем на Кипре, согласиться с Вашим предложением о распределении расходов на выплату всех выходных пособий и пособий в связи с увольнением по сокращению, причитающихся местным гражданским сотрудникам, между Организацией Объединенных Наций и Соединенным Королевством на пропорциональной основе в соответствии с формулой совместного несения расходов, ранее применявшейся для распределения расходов на выплату окладов соответствующих лиц".

26. Анализ документов свидетельствует о том, что Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам впоследствии сообщили, что после проведения обзора и получения заключения Управления по правовым вопросам по вопросу об ответственности в отношении выплаты выходных пособий местным гражданским сотрудникам, между представителями Соединенного Королевства и Организации Объединенных Наций достигнуто согласие в отношении того, что выплаты, причитающиеся местным гражданским сотрудникам, должны производиться на той же основе, что и выплаты в рамках договоренностей/формул, касающихся покрытия расходов по четырем категориям местных сотрудников (см. пункт 6 выше и доклад Консультативного комитета о финансировании ВСООНК (А/51/851 и Corr.1, пункт 36). Принимая во внимание финансовые обязательства, вытекающие из соглашения между Соединенным Королевством и Организацией Объединенных Наций, Консультативный комитет отметил в своем докладе, что Генеральной Ассамблее необходимо будет принять решение о том, как должна финансироваться соответствующая доля Организации Объединенных Наций (пункт 37). Впоследствии в своей резолюции 51/235 Генеральная Ассамблея постановила, что общая доля Организации Объединенных Наций, составляющая 5 284 000 долл. США, будет финансироваться за счет начисленных (1 131 000 долл. США) и добровольных (4 153 000 долл. США) взносов. Как отмечалось выше, Ассамблея просила также провести анализ событий и обстоятельств, которые

привели к возникновению ответственности Организации Объединенных Наций за выплату выходного пособия местным гражданским сотрудникам ВСООНК.

IV. АНАЛИЗ

27. В результате одностороннего решения Соединенного Королевства о найме местных сотрудников в соответствии с правилами Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников, со всеми полагающимися пособиями, и о прекращении предоставления местных гражданских сотрудников и Управление людских ресурсов, и Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обслуживания столкнулись с рядом возникших не по их вине правовых и финансовых проблем. Вопрос выплаты выходных пособий был по существу правовым вопросом в контексте трудового соглашения. С точки зрения Организации Объединенных Наций, которая была уполномочена продолжать свою миссию на Кипре, этот вопрос, ввиду фактора времени и оперативных требований, был по существу вопросом кадровых ресурсов. Вопрос о правовой ответственности затрагивался главным административным сотрудником ВСООНК в ее меморандуме от ноября 1994 года – но заключение Управления по правовым вопросам было запрошено гораздо позже и то всего лишь по такому узкому вопросу, как приемлемость совместного финансирования выплат. Когда Соединенное Королевство прекратило предоставление гражданских сотрудников для ВСООНК, договоренность о чем была лишь в общих чертах сформирована в меморандуме о понимании 1979 года, финансовые последствия правовой ответственности Организации Объединенных Наций в отношении выплаты выходных пособий не осознавались как приобретающий все большую остроту правовой вопрос. Хотя главный административный сотрудник ВСООНК и признала, что взятие на себя контрактов Соединенного Королевства было наиболее эффективным с точки зрения затрат решением, ее опасения, что это могло бы повлечь за собой кадровые проблемы и нарушения Правил о персонале, были подтверждены в заключениях Управления людских ресурсов.

28. Опытные сотрудники Организации Объединенных Наций на протяжении почти трех лет занимались вопросом выплаты выходных пособий. Принятое решение не было ни произвольным, ни разорительным, т.к. оно явилось следствием серьезного и обстоятельного изучения всех возможных вариантов. Итогом этого изучения стал единственно возможный – с учетом политики Организации в области людских ресурсов – вариант. Хотя взятие на себя процедур Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников во всех отношениях было бы сопряжено с меньшими расходами, чем избранный вариант, так как исчезла бы необходимость в одновременной выплате всем местным гражданским сотрудникам положенных им выходных пособий, это повлекло бы за собой серьезные кадровые, правовые и финансовые последствия для Организации Объединенных Наций. В частности, необходимо было бы делать исключения из Правил о персонале, касающихся найма и закрепления персонала, стажа службы, определения размера вознаграждения и т.д. По мнению УСВН, решив пойти на столь существенные исключения из правил, Организация Объединенных Наций создала бы своего рода прецедент для всех будущих мероприятий по найму персонала для миссии, включая переговоры с местными профсоюзами и обжалование решений по этим сотрудникам на основе иных, даже противоположных заключений по тем же вопросам Соединенного Королевства. Ввиду этого принятое Организацией решение о приведении контрактного статуса местных гражданских сотрудников в соответствие с существующими правилами Организации Объединенных Наций представляется правильным. Отсутствие единообразия в рамках одной миссии могло бы также повлечь за собой необходимость изменения Организацией Объединенных Наций условий в других миссиях с учетом национального трудового законодательства, что могло бы втянуть Организацию Объединенных Наций в споры с местными профсоюзами, в случае возникновения таковых, а это, в свою очередь, могло бы подорвать иммунитеты и привилегии, на которые Организация Объединенных Наций имеет право.

29. Предоставленная УСВН документация со всей определенностью свидетельствует о том, что Соединенное Королевство приняло одностороннее решение и ни при каких обстоятельствах не согласилось бы продолжать предоставление услуг. После принятия этого решения Организации пришлось решать множество вопросов, в том числе ряд вопросов, которые ранее решались исключительно на специальной основе между руководством ВСООНК и секретариатом командования контингента Соединенного Королевства. В ходе непрерывных переговоров между ВСООНК и секретариатом командования некоторые из этих вопросов удалось решить. Вопрос о выплате выходных пособий, ввиду сопряженных с этим расходов, решить на месте не удалось. Хотя и та и другая сторона признавали необходимость выплаты местным гражданским сотрудникам выходных пособий в связи с прекращением действия контрактов Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников, ни одна из сторон не хотела брать на себя связанные с этим финансовые обязательства.

30. Исключительно важным является то, что в Меморандуме о понимании 1979 года подробно не был изложен механизм распределения расходов. Вместо этого в пункте 4 просто говорилось следующее: "Соединенное Королевство будет предоставлять другим элементам ВСООНК, за счет Организации Объединенных Наций, если не будет указано иначе, материально-техническую поддержку, указанную и определенную в приложении к настоящему Меморандуму о понимании" (подчеркнуто автором доклада). В пункте 11 приложения к Меморандуму в отношении гражданских сотрудников говорится следующее: "Административное руководство набранными на месте гражданскими сотрудниками от имени ВСООНК в пределах общей численности и в соответствии с условиями, согласованными между штаб-квартирой ВСООНК и властями Соединенного Королевства". Такое отсутствие письменной договоренности в отношении того, какие пособия должны выплачиваться местным гражданским сотрудникам за счет Соединенного Королевства или Организации Объединенных Наций, послужило непосредственной причиной конфликта в вопросе выплаты выходных пособий как в отдельных случаях прекращения службы, так и в случае изменения статуса местных гражданских сотрудников в результате прекращения предоставления этих услуг Соединенным Королевством. Без письменной договоренности относительно условий найма, включая выплату окладов и выходных пособий, обе стороны могли столкнуться с множеством вопросов, по которым их мнения не совпадали, что на самом деле и произошло. С учетом этих обстоятельств Организация Объединенных Наций и Соединенное Королевство, каждый в отдельности, решили в конечном счете урегулировать этот вопрос путем использования применявшейся ранее формулы совместного несения расходов.

31. УСВН не нашло ничего предосудительного в действиях сотрудников Организации Объединенных Наций. Степень разногласий между Соединенным Королевством и Организацией Объединенных Наций могла бы быть меньше, если бы основной документ, содержащий соглашение между сторонами, был составлен с прицелом на уменьшение рисков для обеих сторон путем подробного изложения определения их соответствующих сфер ответственности и обязательств в отношении выплат, причитающихся вспомогательному персоналу. Однако, по мнению УСВН, из этого следует извлечь следующие важные уроки: во-первых, в значительной мере проблема вызвана нечеткостью четырехстраничного Меморандума о понимании (включая две страницы приложения). Не были определены соответствующие обязательства двух сторон в отношении различных пособий и выплат, полагающихся сотрудникам, работающим по контрактам, включая выходные пособия. Это послужило почвой для противоположных толкований положений этого документа сторонами. Во-вторых, поскольку спорные правовые и финансовые вопросы были очевидны уже на начальной стадии определения проблемы и изучения вариантов ее решения, Департаменту операций по поддержанию мира следовало обратиться, соответственно, к Управлению по правовым вопросам и Управлению по планированию программ, бюджету и счетам с просьбой провести оценку возможных правовых и финансовых последствий для Организации.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

32. Из этих событий следует извлечь следующие важные уроки. Вопрос о выплате выходных пособий был по существу правовым вопросом трудового соглашения. Однако для Организации Объединенных Наций, которая была уполномочена продолжать свою миссию на Кипре, этот вопрос, ввиду фактора времени и оперативных потребностей, по существу был вопросом людских ресурсов. Когда Соединенное Королевство отказалось от предоставления гражданского персонала для ВСООНК, договоренность о чем была лишь в общих чертах сформулирована в Меморандуме о понимании 1979 года, финансовые последствия правовой ответственности Организации Объединенных Наций за выплату выходных пособий не воспринимались как правовой вопрос, который может приобрести большую остроту. Хотя взятие на себя процедур Отдела по найму и оплате гражданских сотрудников во всех отношениях было бы сопряжено с меньшими расходами, чем выбранный вариант, так как позволило бы избежать необходимости одновременно выплачивать всем местным сотрудникам причитающиеся им выходные пособия, оно могло бы повлечь за собой серьезные кадровые, правовые и финансовые последствия для Организации Объединенных Наций. В значительной степени проблема вызвана отсутствием точности в четырехстраничном Меморандуме о понимании. Не были определены соответствующие обязательства двух сторон в отношении различных пособий и выплат, полагающихся сотрудникам, работающим по контрактам, включая выходные пособия. Это послужило почвой для противоположных толкований этих вопросов сторонами. Поскольку правовые и финансовые вопросы были очевидны уже на первоначальной стадии определения проблемы и изучения вариантов ее решения, Департаменту операций по поддержанию мира следовало обратиться, соответственно, к Управлению по правовым вопросам и Управлению по планированию программ, бюджету и счетам с просьбой провести оценку возможных правовых и финансовых последствий для Организации.

33. В свете изложенных выше выводов УСВН выносит следующие рекомендации:

- Рекомендация 1. По подобным вопросам, которые сопряжены со значительными правовыми проблемами и финансовой ответственностью Организации, УСВН рекомендует Департаменту по вопросам управления и Департаменту операций по поддержанию мира, чтобы руководители программ консультировались с Управлением по правовым вопросам и Управлением по планированию программ, бюджету и счетам на начальных стадиях в целях оценки рисков для Организации (Rec. No. IV97/107/01);
- Рекомендация 2. УСВН рекомендует Департаменту по вопросам управления и Департаменту операций по поддержанию мира, чтобы в будущем подписываемые Организацией Объединенных Наций меморандумы о понимании содержали подробное изложение достигнутой между сторонами договоренности, либо чтобы, в ином случае, в рамках предусматривающих это условий меморандумов о понимании подготавливались дополнительные письменные соглашения (Rec. No. IV97/107/02).

Карл Т. ПАШКЕ

Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
