

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

UN LIBRARY

NOV 23 1977

UN/SA COLLECTION



Distr.
GENERAL

A/C.5/32/48
21 November 1977

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH/
FRENCH/
SPANISH

Тридцать вторая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 109 повестки дня

ДОКЛАД КОМИССИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Записка Генерального секретаря

По просьбе Председателя Комитета по вопросам персонала Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве Генеральный секретарь направляет настоящим заявлении Комитета по вопросам персонала Организации Объединенных Наций в Женеве о докладе Комиссии по международной гражданской службе (A/32/30).

Генеральный секретарь был информирован о том, что это заявление отражает также мнения советов и комитетов по вопросам персонала других размещенных в Женеве организаций, участвующих в обычной системе окладов, надбавок и пособий Организации Объединенных Наций.

14 ноября 1977 года

РЕКОМЕНДАЦИЯ КОМИССИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
ОТНОСИТЕЛЬНО ОКЛАДОВ СОТРУДНИКОВ КАТЕГОРИИ ОБЩЕГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ В ЖЕНЕВЕ

Записка, представленная Советами и Комитетами по вопросам персонала
ГАТТ, МОТ, МСЭ, ООН-Женева, ВОЗ, ВОИС и ВМО

I. Введение

1. Определение окладов сотрудников категории общего обслуживания в Женеве всегда представляло собой сложную проблему. Причины этого нетрудно объяснить: некоторые вызваны соображениями экономии в Женеве; другие - сложностью взаимосвязи между персоналом семи международных организаций и тремя или четырьмя слабо скоординированными уровнями управления (администрация, главы-исполнители, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея).
2. Во время последнего кризиса, возникшего в связи с этой проблемой, в него оказались вовлеченными два органа: Объединенная инспекционная группа, которая способствовала возникновению развивающегося в настоящее время кризиса, и Комиссия по международной гражданской службе, которая недавно была включена в сложный аппарат административных органов и функций системы Организации Объединенных Наций, не содействовав при этом согласованию этой системы.
3. Существовала надежда, что вмешательство со стороны КМГС в определение окладов сотрудников категории общего обслуживания в Женеве внесет в этот процесс большую объективность и упорядоченность, чего не смогли сделать некоторые стороны в отношении того, как решалась до настоящего времени эта проблема. Эта надежда полностью исчезла, сами действия КМГС могут привести к возникновению самого серьезного кризиса в истории международных организаций в Женеве, если ответственные власти будут настаивать на применении рекомендации КМГС относительно окладов сотрудников категории общего обслуживания. Причины этого будут изложены ниже.

/...

II. Правовое положение

4. КМГС не действует в обстановке правового вакуума. 23 апреля 1976 года представители Директоров и Генеральных секретарей, а также персонал организаций в Женеве подписали соглашение, определяющее уровни окладов сотрудников категории общего обслуживания. Основные положения этого соглашения были включены в правила и постановления о персонале различных организаций в виде шкалы окладов сотрудников категории общего обслуживания. Любая произвольная, своевольная замена этой шкалы шкалой, рекомендованной Комиссией по международной гражданской службе, может оспариваться на правовой основе.

5. Более того, в зависимости от процедур, которые могут быть установлены для применения шкалы, рекомендованной Комиссией, персонал будет иметь дополнительные основания для обращения в административные трибуналы.

6. В соответствии с пунктом 1, статьи 12 Статута - единственное применимое в настоящее время положение - Комиссия может выносить только рекомендации. Однако Комиссия, видимо, считает, что она вынесла определение, в отношении выполнения которого нет никаких сомнений. Персонал же считает, что, исходя из положения вещей, рекомендация КМГС является лишь одним из элементов, которые необходимо учитывать для достижения общего удовлетворительного решения проблемы окладов категории общего обслуживания в Женеве.

7. Рекомендация Комиссии теряет свою действительность в силу того, что Комиссия не выполнила условий круга ведения, установленных для нее Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции A/31/193 B, предусматривающей, что Комиссия обязана до проведения обследования установить методологию проведения обследования.

8. Тот факт, что методология является первейшей необходимостью, закреплен Статутом КМГС, в котором в статьях 10, 11 и 12 излагается логическая последовательность выполняемых операций. Это, как можно также отметить, был вынужден признать АКК, когда в документе, излагающем некоторые принципы по этому вопросу, который Комитет представил Комиссии на ее третьей сессии (8-26 марта 1976 года), Комитет подчеркнул важность "пытаться достичь договоренности по детальной методологии сбора, обработки, анализа и оценки данных до начала любого обследования" (ICSC/R.36, приложение III, пункт 19d).

9. К этим причинам правового и регламентационного характера, которые значительно ослабляют значимость рекомендации Комиссии, следует добавить следующие соображения, которые подчеркивают непрочность ее методологических оснований.

III. Действия Комиссии

10. Основной принцип определения окладов сотрудников категории общего обслуживания устанавливает эти оклады на уровне "наилучших

преобладающих местных условий". Этот принцип был подтвержден Комиссией. Традиционно в Женеве для определения этих условий проводится обследование всего рынка после установления надлежащего уровня в распределении данных, которые должны быть собраны по каждой работе. Комиссия заменила эту процедуру другим подходом, основанным на новой трактовке принципа "наилучших преобладающих местных условий" - которая сводится к следующей формуле: наилучшими преобладающими местными условиями являются условия, предоставляемые наилучшими работодателями. Этот довольно таутологический принцип означает, что вместо рассмотрения всего диапазона данных об окладах будут рассматриваться лишь данные, предоставляемые работодателями, которые в целом предлагают наилучшие условия работы. Тогда возникает проблема определения того, что имеется в виду под термином "наилучшие работодатели", и проведения обзора по установлению тех работодателей, которые являются наилучшими.

11. Для этого необходимо было бы прежде всего произвести обследование всех работодателей или сделать выборку, репрезентативную для всех работодателей, и воздержаться, а не так, как было сделано на самом деле, от установления количественного критерия (не менее 50 служащих), который не соответствует характеристикам рынка и который, следовательно, может исключить ряд наилучших работодателей. Из-за нехватки времени Комиссия обошла эту необходимую стадию и предпочла работать непосредственно с выборкой предполагаемых наилучших работодателей, причем такое предположение не основывалось ни на чем ином, кроме как на неподдающемся проверке мнении Женевской ассоциации работодателей.

12. Один из недостатков этого метода состоит в том, что заранее произведенный отбор предполагаемых наилучших работодателей не позволяет проверить обоснованность такого предположения, поскольку помимо их данных не собираются никакие данные из других источников, за исключением местных государственных органов, Постоянного представительства Соединенных Штатов и одного некоммерческого исследовательского института.

13. То, что этот метод основан на чисто абстрактной концепции, подтверждается тем фактом, что собранные данные не позволили установить существование категории работодателей, которых можно было бы считать наилучшими работодателями, ибо оклады, выплачиваемые отдельным работодателем за разную работу, носили слишком разнородный характер и конечная выборка была слишком узкой. Вследствие этого, КМГС пришлось в конце концов отказаться от такой концепции и работать при установлении шкалы окладов на основе полного диапазона данных об окладах, собранных по каждой отдельной работе, т.е. применить противоположный метод, который ранее был намечен и который служил обоснованием для выбора обследования на основе предварительного отбора.

14. Комиссия не может даже утверждать, что она правильно произвела такого рода обследование, основанного на столь шатких допущениях, поскольку фактически она собрала данные лишь у половины "предполагаемых наилучших работодателей", что по признанию самой Комиссии вновь было вызвано частично нехваткой времени.

15. Анализ этих данных показывает, что обследованные работодатели не могут считаться наилучшими работодателями, поскольку оклады, указанные женевскими органами управления - являющимися единственным звеном, не имеющим отношения к так называемым наилучшим работодателям, - ставят их несколько выше среднего уровня всех остальных работодателей.

16. Что касается дискриминации женщин в области заработной платы, то Комиссия, несмотря на уроки прошлого, производила обзор типично "женских" должностей и собирала данные о служащих женского пола, которые заняты на работах, выполняемых и мужчинами и женщинами. В конечном итоге ей пришлось исключить эти последние данные и признать реальность дискриминации, однако она отказалась исключить сугубо "женские" должности, где наиболее трудно замерить степень дискриминации, которую Комиссия в результате применения своей импирической процедуры сильно занизила.

17. Внешняя совпадающая точка была установлена на 75 процентиле, что может быть верным, когда рассматриваются данные в отношении всех наилучших работодателей или выборка, репрезентативная для всех работодателей, но не когда данные включают усредненные величины в результате поспешного, заранее predetermined отбора.

18. Внутренняя точка совпадения - это такая точка, определение которой обеспечивает наибольшую возможность для оказания влияния на окончательное решение. Начиная от определенной внешней точки, различные возможные внутренние точки (идущие от ступени I до ступени XI в каждом классе) могут привести к установлению такого ряда шкал окладов, в котором самая высокая шкала более чем на 30 процентов выше самой низкой. Не имея возможности в данном случае, как и при других расчетах, воспользоваться какой-либо заранее разработанной методологией, Комиссия выбрала внутреннюю точку совпадения (0,4, ступень VI) без серьезного обоснования своего решения и без тщательного рассмотрения аргументации представителей персонала.

19. Таким образом, рекомендация Комиссии является конечным результатом целого ряда эмпирических решений относительно выбора метода обследования, состава модели "допускаемых лучших работодателей", окладов для "женских" постов и определения внешних и внутренних точек совпадения, если говорить только о наиболее важных вопросах.

IV. Дополнительное обследование ассоциациями персонала

20. Чтобы более наглядно показать недостатки проведенного КМГС обследования, ассоциации персонала Женевы, действуя в рамках Межорганизационного комитета защиты, выступили с инициативой проведения дополнительного обследования среди работодателей Женевы.

21. Это обследование прежде всего показало, что фактический сбор данных проводился Комиссией не в оптимальных условиях. Так, например:

- a) Комиссия смогла получить надежные данные только у 22 работодателей из 45, использовавшихся в ее первоначальной модели; 18 фирм, к которым обратилась Комиссия, отказались дать ответы на ее вопросник; тем не менее консультант, привлеченный сотрудниками, сумел получить данные относительно окладов, выплачиваемых этими 18 фирмами;
- b) опыт этого консультанта дает основание предположить, что в собранных Комиссией данных могут быть неточности, которые, возможно, повлияли на окончательные результаты работы Комиссии. Это можно было бы проверить, если бы коды, использовавшиеся для обозначения обследованных Комиссией фирм, были переданы консультанту.

22. На основе дополнительных данных, собранных консультантом, можно будет отобрать 20 или 22 лучших работодателя из числа тех фирм, в отношении которых в настоящее время имеются данные, а соответствующие данные об окладах, проанализированные в соответствии с методом КМГС, несомненно дадут цифры, которые отличаются от цифр, полученных Комиссией.

23. Использование этих же дополнительных данных позволяет получить ряд однородных цифр, на основании которых можно было судить о дискриминации в заработной плате в отношении работающих в Женеве женщин более точно, чем это сделала Комиссия. В то время как Комиссия определила, что такая дискриминация выражается в 8-процентном различии во всех случаях, на самом деле такое различие составляет 15,8 процента, и это лишь весьма осторожная оценка по сравнению с официальными данными Швейцарии.

V. Заключение

24. В своем докладе Комиссия возвращается к рассмотрению прошлых результатов установления окладов сотрудников категории общего обслуживания в Женеве, подчеркивая трудности, с которыми пришлось столкнуться. Факты не являются такими простыми. Конечно, трудности имелись, однако то обстоятельство, что в течение 25 лет возникло несколько споров, не является признаком в корне нездорового положения; это скорее неизбежное выражение напряженности, обычно возникающей между работодателями и служащими, когда они обсуждают условия найма. В течение ряда лет при осторожном вмешательстве консультативных органов, которое предшествовало деятельности Комиссии, персонал и администрации научились совместно решать существенные вопросы, касающиеся окладов, и соблюдать определенные правила, вытекающие, среди прочего,

/...

из рекомендаций МОТ относительно заключения коллективных договоров. В этой связи стоит отметить, что забастовка 1976 года проводилась не в поддержку какого-либо прямого требования, касающегося окладов, а явилась результатом, как подчеркнула Объединенная инспекционная группа, нарушения действующих соглашений и недостатков в отношениях между некоторыми администрациями и их персоналом. Это подтверждается тем, что окончательное урегулирование было ниже размеров, полученных в результате обследования.

25. Вмешательство Комиссии покончило со всем этим. Вместо обычных конфликтных отношений между нанимателем и служащим, регулируемых совокупностью согласованных правил, она ввела отношения власти. Содержащееся в Статусе Комиссии требование о проведении консультаций с персоналом соблюдалось лишь формально. Комиссия фактически не принимала во внимание точку зрения персонала по любой из основных решавшихся ею проблем (выбор методологии, подлежащие рассмотрению критерии отбора служащих, решение вопросов о дискриминации в заработной плате в отношении служащих-женщин, охват вопросника, направляемого нанимателям, обоснование определения внутренней точки совпадения).

26. Все произошло как повторение обследования 1966 года в Женеве, которое администрации провели в одностороннем порядке без какого-либо согласования с персоналом и которое именно по этой причине подверглось критике в то время со стороны ККАБВ.

27. Если оценивать работу Комиссии с точки зрения степени ее успеха в устранении причин предыдущих трудностей, вполне можно ожидать отрицательного вывода. И действительно, в большей степени, чем какое-либо предыдущее обследование, обзор, проведенный Комиссией, имеет такие технические недостатки, и в ходе его в такой незначительной степени учитывалось мнение персонала, что оно вполне может вызвать реакцию персонала, которая может выйти далеко за рамки чего-либо, ранее происходившего в Женеве в этой связи.

28. Это положение является в основном результатом недооценки трудных технических проблем и времени, необходимого Комиссии для выполнения своего мандата. А учитывая это положение, необходима чрезвычайная осмотрительность со стороны всех тех, кому может быть предложено рассмотреть или оценить соответствие или детали любого осуществления рекомендации, сделанной Комиссией по международной гражданской службе.
