



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 October 2012
Russian
Original: English

Шестидесят седьмая сессия

Пункт 136 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/10).

Резюме

Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций», имеет целью выявить и поддержать условия, которые будут способствовать развитию взаимоотношений между сотрудниками и руководством на всех уровнях в Секретариате Организации Объединенных Наций, в местах службы и в рамках самостоятельно управляемых органов, фондов, программ, трибуналов, Университета Организации Объединенных Наций, операций по поддержанию мира и политических миссий на основе принципов и текстов, согласованных государствами-членами.

В настоящей записке представлены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении рекомендаций, изложенных в докладе. Мнения на уровне системы были обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали доклад и поддержали ряд содержащихся в нем рекомендаций.



I. Введение

1. Целью доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного «Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в Организации Объединенных Наций» и подготовленного на основе предложений, выдвинутых представителями руководства и сотрудников, было выявить и поддержать условия, которые будут способствовать развитию взаимоотношений между сотрудниками и руководством на всех уровнях в Секретариате Организации Объединенных Наций, в местах службы и в рамках самостоятельно управляемых органов, фондов, программ, трибуналов, Университета Организации Объединенных Наций, операций по поддержанию мира и политических миссий на основе принципов и текстов, согласованных государствами-членами.

2. Проведенный обзор свидетельствовал, что реализация принципов взаимоотношений между сотрудниками и руководством, установленных с правовой и политической точек зрения, далеко не всегда является одинаково удовлетворительной в различных подразделениях, причем проблемы в этом отношении существуют на всех уровнях взаимодействия между сотрудниками и руководством. В докладе указано, что для обеспечения эффективных взаимоотношений сотрудников и руководства от обеих сторон требуется готовность участвовать в добросовестных обсуждениях и должное понимание затрагиваемых вопросов, при этом последнее требование тесно связано с необходимостью организации учебной подготовки по вопросам взаимоотношений между сотрудниками и руководством. В докладе было отмечено, что в ряде объединенных органов, включая Комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА), единственный общесекретариатский объединенный переговорный орган (персонала и администрации), ряд соглашений по вопросам, касающимся управления людскими ресурсами, был достигнут в результате переговоров, что свидетельствует о фактическом использовании практики коллективных договоров. Далее в докладе предлагается прямо подтвердить использование этой концепции в деятельности объединенных переговорных органов, после чего к Генеральной Ассамблее обращается призыв признать, что в этом отношении к сотрудникам Организации Объединенных Наций применимы соответствующие документы Международной организации труда (МОТ). В докладе также предлагается внести ряд конкретных улучшений в организацию работы КПА.

II. Общие замечания

3. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют подготовку этого доклада. Они выражают благодарность Объединенной инспекционной группе за предоставление полезных аналитических материалов и рекомендаций, в которых были обозначены возможные способы улучшения взаимоотношений между сотрудниками и руководством. Организации, попавшие в сферу охвата этого доклада, намерены поощрять и поддерживать дальнейшее обсуждение осуществления этих рекомендаций в рамках Координационного комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (ККПА).

4. Большинство организаций согласны с тем, что доклад в целом описывает существующие взаимоотношения между сотрудниками и руководством, однако

указывают, что в нем недостаточно отражен преобладающий в настоящее время позитивный и конструктивный характер этих взаимоотношений, хотя и отмечают приведенные в докладе примеры отличных взаимоотношений между сотрудниками и руководством в ряде организаций. Они готовы наладить обмен передовой практикой и накопленным опытом, чтобы во всех организациях системы Организации Объединенных Наций можно было установить образцовые взаимоотношения между сотрудниками и руководством.

5. Организации отмечают также, что в докладе приводятся удивительно подробные рекомендации относительно того, как именно ККПА должен функционировать в будущем. В частности, упоминаются «переговоры» и «коллективные переговоры», что, по мнению большинства организаций, никак не основано на цитатах из Положений о персонале Организации Объединенных Наций и Правил о персонале, приведенных в приложении I к этому докладу. Так, в положении 8.2 четко говорится о консультативной роли объединенных органов персонала и администрации, а в правиле 8.1(h) в связи с ролью представителей персонала при пересмотре административных инструкций и директив говорится о «рассмотрении и представлении замечаний».

6. Кроме того, вопрос о делегировании полномочий является, по мнению организаций, слишком широким, для того чтобы рассматривать его исключительно в контексте взаимоотношений между сотрудниками и руководством. Организации подчеркивают, что в системе Организации Объединенных Наций существуют различия, прежде всего на уровне специализированных учреждений, и поэтому необходимо проводить разграничение между учреждениями, фондами и программами, относящимися к этой категории, и другими организациями, в которых делегирование полномочий менее формализовано. В этом отношении организации принимают к сведению пункт 53, в котором говорится об элементах неопределенности в режиме делегирования полномочий и предлагается поручить внесение ясности в этот вопрос юриконсульту ККПА, сделав это одной из главных его задач. Организации поддерживают цель внесения ясности в существующий режим делегирования полномочий, однако полагают, что эта задача входит, скорее, в область компетенции Генерального секретаря, чем юриконсульта ККПА.

7. Организация Объединенных Наций и организации, попавшие в сферу охвата этого доклада, высказали также ряд замечаний относительно того, лежит ли на Генеральном секретаре обязательство «консультироваться» или вступать в «переговоры» с персоналом по вопросам, касающимся людских ресурсов. Этот вопрос рассматривается в пунктах 64–68 доклада. В пункте 65 приведена отсылка к формулировке положения 8.1(a) Положений о персонале: «Генеральный секретарь устанавливает и поддерживает постоянные контакты и связь с персоналом, с тем чтобы обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы политики в области людских ресурсов». На основании этой формулировки Объединенная инспекционная группа утверждает в пункте 65 своего доклада, что «указанное положение 8.1 делает конечный продукт обсуждений “двусторонним решением, то есть соглашением”, а следовательно, если руководствоваться его логикой, здесь уместным является слово “переговоры”». Как представляется, в этом пункте отражена та точка зрения Объединенной инспекционной группы, что Генеральная Ассамблея обязала Генерального секретаря принимать решения по

вопросам, касающимся людских ресурсов, только после получения согласия со стороны представителей персонала в рамках процесса обязательных переговоров.

8. Организация Объединенных Наций считает, что эта точка зрения не согласуется с позицией, четко сформулированной в соответствующих Положениях о персонале Организации Объединенных Наций и Правилах о персонале, а также в статье 97 Устава. Участие персонала в решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, предусмотренное в положении 8.1, не требует того, чтобы решения по вопросам, касающимся людских ресурсов, принимались Генеральным секретарем на двусторонней основе — при участии персонала. Что же касается положения 8.2 и правила 8.2(с), то в них прямо указано, что роль объединенных органов персонала и администрации заключается в предоставлении Генеральному секретарю консультаций и рекомендаций. То, каким образом объединенные органы персонала и администрации формулируют эти консультации и рекомендации (будь то путем переговоров, обсуждений, консультативных совещаний или соглашений), не возлагает на Генерального секретаря никаких юридических обязательств вступать в переговоры с персоналом и заручаться его согласием перед принятием какого-либо решения по вопросам, связанным с благосостоянием персонала.

9. Кроме того, Организация Объединенных Наций и учреждения, охваченные этим докладом, отмечают, что в соответствии со статьей 97 Устава Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации и несет высшую ответственность за все аспекты ее работы, включая управление ее людскими ресурсами. Таким образом, нельзя урезать полномочия Генерального секретаря, требуя, чтобы он получал согласие персонала перед принятием решений по вопросам, касающимся управления людскими ресурсами и благосостояния персонала.

10. Организация Объединенных Наций и учреждения, рассмотренные в докладе, также отмечают, что в таблице 1, находящейся после пункта 28, содержатся примеры случаев, в которых, по мнению персонала, касавшиеся персонала решения принимались без предварительной консультации с представителями персонала. Организации хотели бы подчеркнуть, что федерации персонала принимали полноценное участие в заседаниях Сети по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, федерации персонала поддерживают диалог с организациями в течение заседаний, проходящих во время официальных сессий Комитета высокого уровня.

11. В частности, на протяжении нескольких лет и Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций (ККСАМС), и Федерация ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС) играют весьма активную роль в качестве наблюдателей (и участников) заседаний Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности (МУСОБ). Обе эти федерации персонала также участвуют в деятельности нескольких рабочих групп МУСОБ, внося свой вклад на самых ранних этапах разработки политики, влияющей на систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Союз полевого персонала (СПП) не входит ни в ККСАМС, ни в ФАМГС, однако является членом Феде-

рации международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕРВ), третьей федерации персонала. До настоящего времени ЮНИСЕРВ ни разу не обращалась с просьбой об участии в заседаниях МУСОБ, на которых обсуждаются вопросы политики.

12. Кроме того, Организация Объединенных Наций и входящие в нее организации отмечают, что Организация весьма активно содействует проведению не только ежегодных ассамблей ККСАМС и ФАМГС, но и ежегодных заседаний СПП, в ходе которых персоналу предоставляется время для того, чтобы напрямую обсудить ряд вопросов, касающихся безопасности, с заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности. Вопрос об участии персонала в работе групп по обеспечению безопасности поднимался неоднократно, и Организация Объединенных Наций неизменно выступала в поддержку такого участия в тех случаях, когда это возможно, но без предоставления неограниченного права на такое участие. Помимо этого, Организация Объединенных Наций неоднократно и неизменно выступала в поддержку открытого обмена между персоналом и Департаментом по вопросам охраны и безопасности информацией по вопросам, касающимся обеспечения безопасности. Таким образом, в докладе обрисована искаженная картина, не отражающая существующее положение дел.

13. Организация Объединенных Наций и учреждения, охваченные этим докладом, отмечают, что содержащиеся в нем рекомендации основаны на взаимно согласованном представителями персонала и руководством понимании, в котором использованы такие выражения, как «имеющийся и необходимый», «простой» и «частый», являющиеся субъективными по своему характеру. Кроме того, составители доклада, выступая, как кажется, за укрепление роли ККПА, предлагают перейти от принципа консультаций к принципу переговоров. Таким образом, эти рекомендации, как представляется, противоречат богатому опыту Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ и не учитывают риска потенциальных негативных последствий для более широкой системы Организации Объединенных Наций, характеризующейся неоднородностью и динамичностью. Применение принципа переговоров и договоров в контексте Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ представляет весьма сложную задачу из-за различий в их структурах управления. В этом отношении, учитывая количество органов, представляющих персонал, и размеры и численность подразделений, входящих в общую систему Организации Объединенных Наций, было бы непрактично вводить специальные меры, адаптированные к особенностям каждой организации.

III. Конкретные замечания и рекомендации

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует представлять всем государствам-членам доклады всех будущих сессий КПА, включая приложения к ним, и следует принять дальнейшие меры к достижению договоренности о проведении на ежегодной основе неформальной встречи для представления Председателем КПА государствам-членам доклада о работе каждой сессии, включая отчетность о ходе выполнения соглашений, достигнутых на предыдущих сессиях ККПА.

14. Организации системы Организации Объединенных Наций отмечают, что действующая процедура не предусматривает директивного положения, которое могло бы регулировать отношения между КПА и государствами-членами, предусматриваемые согласно этой рекомендации. Принятие решений о том, желает ли Генеральная Ассамблея проводить неформальные встречи с КПА или получать доклады от этого органа, является прерогативой Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ, признающим официальный статус органов представителей персонала и выборных представителей персонала, следует оказать содействие в обеспечении их доступа ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с сотрудниками в соответствии с договоренностью, достигнутой на сессии ККПА XXXII (2011 год).

15. Организации системы Организации Объединенных Наций, обзор которых был проведен в рамках этого доклада Объединенной инспекционной группы, поддерживают и приветствуют эту рекомендацию и занимаются обновлением своих внутренних стратегий и руководящих принципов в целях осуществления решения, принятого на сессии ККПА XXXII (2011 год), в том числе обеспечения доступа органов представителей персонала и выборных представителей персонала ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с сотрудниками. Что касается организаций, для которых решения ККПА или КПА не имеют обязательной силы, то принимаемые ими меры по обеспечению доступа ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с органами представителей персонала и выборных представителей персонала основываются на Положениях о персонале Организации Объединенных Наций и на Правилах о персонале, утвержденных Генеральной Ассамблеей.

Рекомендация 3

После достижения в КПА договоренности о справедливых и унифицированных критериях определения услуг и объема времени освобождения от служебных обязанностей для выполнения функций по представительству персонала Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов следует издать пересмотренные административные инструкции на этот счет; до этого времени положения ST/AI/293 и A/C.5/50/64 должны применяться в полном объеме и должны считаться минимальными положениями.

16. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию и продолжают усилия в целях внесения соответствующих изменений в свои административные инструкции.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует выделить своим соответствующим подразделениям по людским ресурсам необходимые ресурсы для разработки (предпочтительно совместно с представителями персонала) и осуществления учебных мероприятий по вопросам, связанным со взаимо-

отношениями между сотрудниками и руководством, и настоятельно поощрять участие вновь назначенных руководителей и вновь избранных представителей персонала в такой подготовке.

17. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют эту рекомендацию. При этом они отмечают, что в настоящее время рассмотрением затронутых в этой рекомендации вопросов занимается одна из рабочих групп КПА. С учетом ограниченности доступных ресурсов включение учебных мероприятий по вопросам, связанным со взаимоотношениями между сотрудниками и руководством, в уже существующие курсы подготовки было бы более реалистичным решением, чем выделение для них дополнительных ресурсов.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить ей на утверждение соответствующее положение о персонале, подтверждающее признание права сотрудников Организации Объединенных Наций на ведение коллективных переговоров в соответствии с принципами, изложенными в приложении к ее резолюции 128 (II). Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует применять к сотрудникам их соответствующих подразделений стандарты и принципы, вытекающие из соответствующих договорных инструментов Международной организации труда, в частности из Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год).

18. Организации принимают к сведению эту рекомендацию в отношении директивных органов. Генеральная Ассамблея устанавливает условия службы персонала Организации Объединенных Наций, утверждая Положения о персонале Организации Объединенных Наций. До настоящего времени Генеральная Ассамблея не принимала решений о включении в эти условия службы права на ведение коллективных переговоров. Однако Ассамблея сделала возможным широкое участие представителей персонала в обсуждении вопросов, касающихся людских ресурсов, утвердив положение 8.1 Положений о персонале, которое требует от Генерального секретаря устанавливать и поддерживать «постоянные контакты и связь с персоналом, с тем чтобы обеспечить эффективное участие персонала в определении, изучении и решении вопросов, связанных с благосостоянием персонала, включая условия работы, общие условия жизни и другие вопросы кадровой политики».

19. Что касается Конвенции о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров (Конвенция № 98 Международной организации труда), ссылка на которую содержится в пункте 127 и в примечаниях 107 и 108 доклада Объединенной инспекционной группы, то стоит отметить, что в статье 6 Конвенции прямо говорится о том, что ее действие «не распространяется на государственных служащих». Таким образом, нельзя утверждать, что она применима к международным гражданским служащим, даже по аналогии. Следовательно, только от Генеральной Ассамблеи зависит определение ее позиции по вопросу о том, будет ли введение права на коллективные переговоры согласовываться с ее ролью единственного органа, уполномоченного утверждать бюджет Организации, вытекающей из статьи 17 Устава Организации Объединенных Наций.

20. Что касается упоминаний о применении стандартов и принципов, предусмотренных в соответствующих документах МОТ, в частности в Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год), то организации отмечают, что в этой Декларации МОТ призывает своих членов, помимо всего прочего, ликвидировать все формы принудительного и обязательного труда и полностью упразднить детский труд. Организации ставят под сомнение релевантность этих принципов в вопросах, касающихся трудовых отношений в Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю и исполнительным главам самостоятельно управляемых органов и программ следует обеспечить органам представителей персонала в их соответствующих подразделениях простой и частый доступ ко всем соответствующим уровням руководства, включая самый высокий уровень, через как официальные, так и неофициальные каналы.

21. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают, что доступ ко всем уровням руководства уже предоставлен. Кроме того, организации продолжают напоминать своим руководителям об их обязанности консультироваться с представителями персонала по всем вопросам, которые могут отразиться на условиях труда персонала. В этом отношении они будут и далее обеспечивать открытость и доступность этих каналов коммуникации.
