

**Взаимоотношения между сотрудниками
и руководством в специализированных
учреждениях и общей системе Организации
Объединенных Наций**

Подготовил:

Жерар Биро

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2012 год**



Организация Объединенных Наций

**Взаимоотношения между сотрудниками
и руководством в специализированных
учреждениях и общей системе Организации
Объединенных Наций**

*Подготовил:
Жерар Биро*

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2012 год**

Резюме

Настоящий доклад о взаимоотношениях между сотрудниками и руководством (ВСР) в специализированных учреждениях и общей системе Организации Объединенных Наций является продолжением и дополнением доклада за 2011 год, посвященного этой же теме, но в рамках только Организации Объединенных Наций, и изданного в качестве документов JIU/REP/2011/10 и A/67/136. Подобно докладу 2011 года, настоящий доклад был составлен в соответствии с предложениями, внесенными заместителем Генерального секретаря (ЗГС) по вопросам управления, Сетью по вопросам людских ресурсов (СЛР) Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и рядом представителей персонала (ПП); он опирается на выводы, изложенные в документе JIU/REP/2011/10, и дополняет их. Успешное и эффективное взаимодействие между руководством рассмотренных организаций общей системы Организации Объединенных Наций и их сотрудниками имеет важнейшее значение для обеспечения высокопроизводительной деятельности. Целью доклада является анализ процессов, в рамках которых отдельные субъекты способствуют налаживанию гармоничных и эффективных ВСР на благо их соответствующих организаций, а также системы окладов и надбавок, единой для всех организаций и ассоциированных подразделений общей системы Организации Объединенных Наций. Охват настоящего доклада ограничивается процессами и механизмами ВСР и не включает существенные аспекты, связанные с людскими ресурсами (ЛР), которые, однако, будут упоминаться в нем для наглядности.

Ожидается, что осуществление содержащихся в докладе рекомендаций их традиционными адресатами – директивными или руководящими органами (РО) соответствующих организаций и административными руководителями (АР) – наряду с рассмотрением ряда предложений для выборного руководства органов представителей персонала (ОПП) будут способствовать совершенствованию деятельности широкого спектра созданных объединенных органов персонала и руководства (ООПР) и содействовать устранению препятствий в целях повышения эффективности ВСР для общего блага рассмотренных организаций.

Основные выводы, заключения и рекомендации

Более 100 часов бесед, результаты которых были обогащены анализом ответов на вопросник и дополнительной документацией, представленной ПП и представителями руководства (ПР) соответствующих организаций, привели Инспектора к выводу о том, что уровень качества ВСР среди рассмотренных учреждений системы Организации Объединенных Наций в 2009–2011 годах был весьма неравномерным и существенно варьировался в зависимости от организации. Так, качество ВСР было низким и указывало на серьезные проблемы в таких организациях, как ЦМТ, МСЭ, ВПС и ВОИС; в то же время качество ВСР варьировалось от хорошего до отличного в других организациях, включая МАГАТЭ, ИМО, ЮНЭЙДС, ЮНИДО, ЮНВТО и ВМО. В шести организациях (ФАО, ИКАО, МОТ, ЮНЕСКО, ВПП и ВОЗ) качество ВСР было в целом средним и указывало на наличие структурных и процедурных проблем, которые требуют решения.

В большинстве рассмотренных учреждений на качестве ВСР сказался текущий мировой финансовый кризис. Принятие государствами-членами срочных мер по ограничению своих финансовых обязательств перед организациями привело к возникновению значительной напряженности между сотрудниками, которые все больше опасаются сокращений должностей, и руководством, которое оказалось "между молотом и наковальней", пытаясь удовлетворять требования государств-членов и при этом свести к минимуму масштабы сокращений сотрудников.

Настоящий доклад включает девять рекомендаций: три – для руководящих органов (РО) соответствующих организаций и семь – для их исполнительных глав (ИГ). Кроме того, в докладе содержится ряд полезных видов практики и предложений, предназначенных для руководства и ОПП рассмотренных организаций. Далее приводятся основные выводы и соответствующие им рекомендации:

а) несмотря на определенные меры по упорядочению, принятые некоторыми организациями, доля внештатных категорий сотрудников постоянно увеличивалась и теперь представляет собой значительную часть трудовых ресурсов системы Организации Объединенных Наций в целом. В большинстве случаев внештатные работники составляют часть постоянной рабочей силы, но при этом у них нет гарантии занятости. Во многих организациях внештатные сотрудники не имеют права ни на получение пенсии, ни на выплаты в связи с медицинским страхованием в период и/или после прекращения службы, а также лишены доступа к процедурам выражения сотрудниками своего несогласия и к другим механизмам внутреннего правосудия. Как видно из Положений и правил о персонале (ППП) организаций и уставов ОПП, факт их массового присутствия нужно отразить путем проведения существенных изменений – как в трудовых отношениях, так и в руководстве – внутри учреждений Организации Объединенных Наций и их общей системы окладов и надбавок. Для всех – ИГ, органов общей системы и ОПП – пришло время соответственно задуматься о том, как наилучшим образом адаптироваться к изменяющейся реальности, гарантировать справедливый минимальный уровень защиты и права таких работников и двигаться по пути налаживания официально закрепленных и эффективных взаимоотношений между внештатными сотрудниками и руководством. В этой связи в рекомендации 1 предлагается, чтобы ИГ в докладах по вопросам ЛР, которые они представляют своим директивным или руководящим органам, давали информацию о количестве лиц, привлеченных по каждой категории внештатных контрактов, и о соответствующих правах, пособиях, расходах и обязанностях, которые предусмотрены для этих соответствующих категорий;

б) качество ВСР существенно снижается, когда реализация принципа свободы ассоциации и права ОПП на организацию затруднена из-за предполагаемого цензурного контроля над их правом использования вещательной инфраструктуры их организации. Чтобы подобные действия не повторялись, в рекомендации 2 ИГ соответствующих организаций предлагается активно расширять доступ ПП ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с персоналом без применения какой бы то ни было цензуры;

с) Инспектора поразили повторявшиеся многими опрошенными лицами – особенно теми, кто имел нестабильный контрактный статус, – заявления о том, что они боятся либо публичного участия в каком-либо профсоюзе или мероприятии персонала, либо выполнения тех или иных предста-

вительских функций. Наличие страха перед ответными мерами со стороны руководства организаций системы Организации Объединенных Наций свидетельствует о серьезном дефиците доверия и является тревожным сигналом. ПП пользуются особой защитой при исполнении своих представительских обязанностей; это признано как международными административными трибуналами – Административным трибуналом МОТ (АТМОТ), Трибуналом по спорам Организации Объединенных Наций (ТСООН), бывшим Административным трибуналом Организации Объединенных Наций (АТООН), так и в ППП некоторых (но не всех) соответствующих организаций. АТООН четко указал, что "в качестве неотъемлемого элемента права на ассоциацию против сотрудника не должно приниматься никаких мер на том основании, что он является или являлся должностным лицом или представителем Ассоциации персонала или иным образом активно участвовал в деятельности Ассоциации". Для официального гарантирования защиты ПП в рекомендации 3 предлагается, чтобы ИГ приняли соответствующие правила в тех организациях, где они отсутствуют;

d) в большинстве организаций имеется официальный объединенный орган персонала и руководства (ООПР), занимающийся вопросами ВСР; в них между персоналом и руководством (П-Р) периодически проводится диалог на высшем уровне по вопросам, влияющим на благосостояние сотрудников и на их условия работы. Хотя лишь немногие ООПР непосредственно признаны в качестве переговорных форумов, в рамках некоторых из них действительно ведутся реальные переговоры: об этом можно судить по числу соответствующих соглашений, которые были заключены и впоследствии претворены в жизнь. Хотя неформальные платформы для диалога П-Р полезны и необходимы, они должны скорее дополнять, нежели подменять собой формальные платформы (такие, как ООПР). Когда формальные платформы либо отсутствуют, либо используются недостаточно или ненадлежащим образом, это должно вызывать и вызывает серьезную озабоченность с точки зрения подотчетности руководства. Поэтому в рекомендации 4 ИГ предлагается создать ООПР по вопросам ВСР в организациях, где эта функция не выполняется;

e) беседы с действующими и с бывшими полевыми сотрудниками позволяют сделать два важных вывода: i) практически все они считают, что интересам сотрудников центральных учреждений (ЦУ) преднамеренно или случайно уделяется приоритетное внимание по сравнению с интересами полевого персонала; и ii) почти никто из полевых сотрудников, особенно набранных на национальной основе, не знает о существовании ППП, т.е. о своих правах и обязанностях как сотрудников Организации Объединенных Наций. В ходе активизации ВСР необходимо уделять больше внимания озабоченностям полевых сотрудников и стоящим перед ними проблемам. ПП в ЦУ, которые имеют более широкий доступ к старшему руководству, должны теснее взаимодействовать с полевым персоналом, чтобы надлежащим образом выражать его интересы. Руководству же, в свою очередь, нужно выполнять перед сотрудниками и перед организацией свое обязательство, касающееся соблюдения положений, правил, политики и надлежащего разбирательства, и принимать меры к тому, чтобы все сотрудники независимо от их места службы осознавали свои права и обязанности. В этой связи в рекомендации 5 РО организаций, имеющих полевые подразделения, предлагается поручить своим ИГ включать в доклады по вопросам ЛР подробную информацию о проблемах, с которыми сталкиваются полевые сотрудники;

f) результаты бесед и ответы на вопросники показывают, что практически все представители как персонала (ПП), так и руководства (ПР) признают целесообразность подготовки по вопросам ВСП для вновь избранных ПП и вновь назначенных руководителей. Поэтому в рекомендации 6 ИГ предлагается выделить своим соответствующим кадровым службам ресурсы на разработку (по возможности – совместно с ПП) и проведение учебных мероприятий по вопросам ВСП и настоятельно рекомендуется привлекать вновь назначенных руководителей и вновь избранных ПП к прохождению такого обучения;

g) если в ценности подготовки по вопросам ВСП практически нет сомнений, то эффективность двух других инструментов для активизации ВСП, отмеченных в настоящем докладе, а именно соглашений о признании/сотрудничестве (СПС) и обследований персонала, зависит от того, а) содержатся ли в СПС новые ценностные элементы (например, четкие положения об услугах и освобождении от служебных обязанностей для выполнения функций представительства персонала, которые в ряде рассмотренных организаций пока отсутствуют); и b) разрабатывалось ли обследование в условиях полной беспристрастности и с участием как ПП, так и ПР. В случаях, когда проведение обследования спонсируется организацией, это обстоятельство не должно препятствовать ПП в проведении их собственных обследований персонала (например, выявлять приоритеты и озабоченности сотрудников или запрашивать их мнения о состоянии ВСП). Для того чтобы из обследований персонала извлекалась максимальная польза, в рекомендации 7 ИГ предлагается обеспечивать с регулярными интервалами в два или в четыре года проведение сопоставимых обследований персонала, которые должны осуществляться независимым внешним органом и при участии ПП и ПР в подготовке обследования и в анализе его результатов;

h) федерации персонала играют ключевую роль для ВСП на уровне общей системы, поскольку они уполномочены защищать интересы ОПП, входящих в их состав, перед Комиссией по международной гражданской службе (КМГС), КСР, Комитетом высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) и СЛР. Несмотря на явное признание их роли в обсуждениях, проводимых на уровне учреждений общей системы, нынешняя практика, согласно которой расходы в связи с освобождением ПП, представляющего федерацию, от выполнения им своей работы полностью покрываются организацией-работодателем этого ПП, а другие организации не несут при этом никаких расходов, является несправедливой и непоследовательной, так как федерация представляет перед общей системой интересы всего персонала входящих в нее организаций. Логика подсказывает, что, если выполнение представительских функций заслуживает компенсации на уровне отдельной организации, где зачастую действуют соответствующие положения, аналогичная аргументация полностью применима и к представительству персонала на уровне общей системы. Следовательно, в рекомендации 8 директивным и руководящим органам (РО) соответствующих организаций предлагается поручить своим ИГ уделять приоритетное внимание разработке механизма и соглашения для совместного финансирования всех расходов, связанных с выполнением представительских функций должностными лицами федераций персонала, которые признаны в статуте и правилах процедуры КМГС;

i) наконец, трудно переоценить ключевое значение государственных членов как субъектов, обладающих решающей компетенцией в определении положений о персонале и условий службы в большинстве организаций. Несмотря на их решающую роль в установлении различных аспектов, влияю-

щих на благосостояние персонала, на данный момент как минимум в семи организациях нет официальных, документально оформленных положений, которые гарантировали бы ОПП право представлять свои соображения государствам-членам в рамках совещаний директивных/руководящих органов (РО). Хотя ОПП явно не заинтересованы, чтобы государства-члены опускались до микроуровня в процессе управления ВСР, они обычно сходятся во мнении о том, что некий базовый уровень должной осмотрительности и более глубокого понимания их озабоченностей со стороны государств-членов, безусловно, способствовал бы налаживанию ВСР. Это особенно важно в период бюджетных затруднений: сотрудники ожидают от государств-членов введения необходимых ограничений, когда речь идет о выработке предложений, которые могут либо ухудшить условия службы, либо послужить стимулом для привлечения на ключевые должности внештатных сотрудников или использования других видов контрактов, характеризующихся нестабильной занятостью. В этой связи в рекомендации 9 директивным или руководящим органам (РО) организаций, где пока не существует официальных положений, предлагается ввести правила, предусматривающие наделение ОПП правом делать заявления в ходе совещаний соответствующих внутренних органов, занимающихся вопросами благосостояния сотрудников.

Содержание

	Резюме.		iii
	Сокращения.		xii
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I.	Введение.	1–11	1
	A. История вопроса.	1	1
	B. Цели и охват.	2–4	1
	C. Методология.	5–11	2
II.	Проблемы проведения различий между штатными и внештатными сотрудниками.	12–27	4
	A. Диверсификация персонала, появление и распространение внештатных сотрудников.	12–15	4
	B. Выявление аналогичных фактов в гражданском обществе и соответствующая рекомендация МОТ.	16–18	6
	C. Подход Организации Объединенных Наций.	19–20	7
	D. Новые подходы специализированных учреждений.	21–23	9
	E. Взаимоотношения между внештатными сотрудниками и руководством.	24–27	10
III.	Правовая основа взаимоотношений между сотрудниками и руководством.	28–33	12
	A. Определение характера взаимоотношений в Положениях и правилах о персонале (ППП).	28	12
	B. Базовые принципы и справочные документы.	29–31	13
	C. Уставы органов представителей персонала (ОПП).	32	15
	D. Дальнейшие действия.	33	15
IV.	Органы представителей персонала (ОПП): какие они и как они действуют.	34–40	16
	A. Обоснование.	34–35	16
	B. Управление ОПП: юрисдикция уставов и положений.	36–37	16
	C. Система проведения выборов.	38–39	17
	D. Членский состав ОПП.	40	18
V.	Условия для построения взаимоотношений между сотрудниками и руководством.	41–56	19
	A. Роль исполнительных глав.	41	19
	B. Услуги для осуществления функций представительства персонала	42–48	19
	B.1 Прикомандирование сотрудников.	43	20
	B.2 Освобождение от служебных обязанностей.	44–47	20

	В.3 Предоставление служебных помещений и оборудования	48	22
	С. Свобода коммуникации	49–50	22
	Д. Защита функций представительства персонала.....	51–56	23
VI.	Общее качество взаимоотношений между сотрудниками и руководством	57–77	25
	А. Качество коммуникации, информации и консультаций	58–59	26
	В. Официальная коммуникация (объединенные органы) и неофициальные контакты.....	60–65	27
	С. Возможные проблемы в сфере ВСП в полевых отделениях	66–76	30
	Д. Дальнейшие действия.....	77	33
VII.	Инструменты укрепления ВСП	78–95	34
	А. Обучение	78–84	34
	В. Соглашения о признании/сотрудничестве (СПС) между персоналом и руководством	85–90	36
	В.1 Общее содержание соглашений о признании/сотрудничестве	86	36
	В.2 Дополнительные положения к отдельным СПС	87–89	38
	В.3 Дополнительные выгоды от соглашений о признании/сотрудничестве	90	39
	С. Обследования персонала	91–93	39
	Д. Дальнейшие действия.....	94–95	40
VIII.	Взаимоотношения между сотрудниками и руководством и вопросы этики	96–113	41
	А. Службы, занимающиеся этическими вопросами.....	96–100	41
	В. Этика и кодексы поведения.....	101–102	42
	С. Положения и правила о персонале (ППП)	103–104	43
	Д. Стандарты поведения	105–111	44
	Е. От принципов – к практике.....	112	47
IX.	Взаимоотношения между сотрудниками и руководством и общая система	113–134	47
	А. Полномочия	113	47
	В. ВСП в КМГС	114–122	48
	С. Качество ВСП в органах КМГС и КСР	123–128	51
	Д. Мнения партнеров, собранные ОИГ	129–131	53
	Е. Исправление имеющихся внутренних дисбалансов	132–134	53
X.	Федерации персонала	135–148	54
	А. Справочная информация, цели, история и сферы ответственности	135–136	54
	В. Управление.....	137–139	55

C.	Федерации и полевая служба	140	56
D.	Вопросы финансирования	141–146	56
E.	Дальнейшие действия: сотрудничество и тождественность федераций	147–148	58
XI.	Доступ к государствам-членам и их роль в ВСП	149–153	59
XII.	Выводы	154–162	62
A.	Приобретенный опыт	154–159	62
B.	Дальнейшие действия.....	160–162	64

Приложения

I.	Структура управления ОПП	65
II.	Система выборов в ОПП.....	67
III.	Членский состав ОПП и участие в выборах	69
IV.	Услуги и освобождение от служебных обязанностей для целей представительства персонала.....	70
V.	Обследования персонала, проведенные в каждой организации	72
VI.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	73

Сокращения

АКК	Административный комитет по координации
АМРО	Американское региональное бюро ВОЗ
АП	Ассоциация персонала
АП-ВБ	Ассоциация персонала Всемирного банка
АП-ВМО	Ассоциация персонала ВМО
АП-ВОИС	Ассоциация персонала ВОИС
АП-ИКАО	Ассоциация персонала ИКАО
АП-МАГАТЭ	Ассоциация персонала МАГАТЭ
АП-МОМ	Ассоциация персонала МОМ
АП-ОЭСР	Ассоциация персонала ОЭСР
АП-ЦУ-ВОЗ	Ассоциация персонала Централных учреждений ВОЗ
АП-ЮНВТО	Ассоциация персонала ЮНВТО
АПМБ-ВПС	Ассоциация персонала международного бюро ВПС
АПС-ЮНЭЙДС	Ассоциация персонала секретариата ЮНЭЙДС
АПСО	Ассоциация страновых отделений Всемирного банка
АСКС-ФАО	Ассоциация сотрудников категории специалистов ФАО
АСС-ВПП	Ассоциация сотрудников категории специалистов ВПП
АТМОТ	Административный трибунал Международной организации труда
АТООН	Административный трибунал Организации Объединенных Наций (до июня 2009 года), затем – Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций
ВБ	Всемирный банк
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПРО	Региональное бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВСП	взаимоотношения между сотрудниками и руководством
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ГД	Генеральный директор
ГЧ	государства-члены

ЕД	Инициатива "Единство действий" Организации Объединенных Наций
ЕК	Европейская комиссия
ЕМРО	Региональное бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья
ЗГС	заместитель Генерального секретаря
ИГ	исполнительный глава
ИК	Исполнительный комитет
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	информационные и коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
ИС	Исполнительный совет
КАП-МВФ	Комитет Ассоциации персонала МВФ
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления Организации Объединенных Наций
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
ККМСАП	Координационный комитет международных союзов и ассоциаций персонала системы Организации Объединенных Наций
ККПА	Координационный комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (до 2011 года)
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПА	Комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (с 2012 года)
КПБА	Комитет по программам, бюджету и администрации
КСМГС	Консультативный совет по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей Организации Объединенных Наций
ЛР	людские ресурсы
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАП	местная ассоциация персонала
МАПЮ-ЮНЕСКО	Международная ассоциация персонала ЮНЕСКО
МВФ	Международный валютный фонд
МКСЗ	Международная классификация статуса в занятости
МКТ	Международная конференция труда
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда

МПО	межправительственная организация
МСОБ	Межучрежденческая сеть по вопросам обеспечения безопасности
МСТ	Международные стандарты в сфере труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОИГ	Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций
ОКК	Объединенный консультативный комитет
ОО	сотрудники категории общего обслуживания
ООН	Организация Объединенных Наций
ООПР	объединенный орган персонала и руководства
ОПК	Объединенный переговорный комитет
ОПП	орган представителей персонала
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПЕМС	Система служебной аттестации и организации работы
ПОПФПООН	Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций
ПП	представитель персонала
ППП	Положения и правила о персонале
ПР	представитель руководства
П-Р	персонал-руководство
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РО	руководящий орган
С	сотрудники категории специалистов
СЗП	Союз персонала
СЗП-ИМО	Союз персонала ИМО
СЗП-МОТ	Союз персонала МОТ
СЗП-МСЭ	Союз персонала МСЭ
СЗП-ЮНЕСКО	Союз персонала ЮНЕСКО
СЗП-ЮНИДО	Союз персонала ЮНИДО
СЛР	Сеть КСР по вопросам людских ресурсов
СП	Совет персонала
СП-МСЭ	Совет персонала МСЭ

СПОО	Союз персонала категории общего обслуживания ФАО-ВПП
СПП	Соглашение о признании и процедуре
СПС	Соглашение о признании/сотрудничестве
СПУ	Соглашение о профессиональных услугах
СП-ЦМТ	Совет персонала ЦМТ
ССУ	Соглашение о специальных услугах
СТ/АИ	Административная инструкция Секретариата Организации Объединенных Наций
СТ/БГС	Бюллетень Генерального секретаря
ТСООН	Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций
ТСРС	техническое сотрудничество между развивающимися странами
ТССП	техническое сотрудничество между странами, находящимися на переходном этапе
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УО	участвующая организация
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАМГС	Федерация ассоциаций международных гражданских служащих
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФУНСА	Федерация ассоциаций персонала Организации Объединенных Наций
ЦМТ	Центр международной торговли
ЦУ	Центральные учреждения
ЧОС	чрезвычайное общее собрание
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕРВ	Федерация международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. История вопроса

1. В период с июля 2011 года до конца 2012 года Объединенная инспекционная группа (ОИГ) проводила обзор ВСР в специализированных учреждениях и общей системе Организации Объединенных Наций. Этот обзор, как указано в документе A/65/34 (пункт 118), **учитывает и дополняет выводы, изложенные в документе JIU/REP/2011/10** (Взаимоотношения между сотрудниками и руководством в системе Организации Объединенных Наций), который был включен в программу работы ОИГ в соответствии с предложениями, внесенными ЗГС по вопросам управления, СЛР и некоторыми ПП. Хотя сначала планировалось, что документ JIU/REP/2011/10 будет полностью охватывать общую систему Организации Объединенных Наций, его пришлось разделить на две части ввиду сложности, разнообразия и специфичности связанных с ВСР проблем, которые стоят перед Организацией Объединенных Наций и ее ассоциированными подразделениями¹. Настоящий обзор охватывает 12 специализированных учреждений Организации Объединенных Наций², а также МАГАТЭ, ЦМТ³, ЮНЭЙДС и ВПП, в том числе органы и механизмы, посредством которых представители их персонала (ПП) и руководства (ПР) также связываются и взаимодействуют между собой на уровне "общей системы".

B. Цели и охват

2. Отправной точкой является тезис о том, что **успешное и эффективное взаимодействие между руководством организаций системы Организации Объединенных Наций и их сотрудниками, которые считаются их наиболее ценным активом, имеет решающее значение для оказания высококачественных услуг**. С этой точки зрения беседы общей продолжительностью более 100 часов (проводившиеся параллельно с ПП и ПР) убедили Инспектора в том, что качество ВСР существенно варьируется в зависимости от организации. Цель настоящего обзора – проанализировать процессы, в рамках которых отдельные субъекты способствуют налаживанию гармоничных и эффективных ВСР на благо их соответствующих организаций, а также систему окладов и надбавок, единую для всех организаций и ассоциированных подразделений **сис-**

¹ Охват первого обследования пришлось в целом скорректировать, чтобы распространить его только на учреждения, участвующие в работе Координационного комитета по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (ККПА), в который входят Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, подразделения за пределами Центральных учреждений, региональные комиссии, фонды и программы Организации Объединенных Наций, миротворческие операции и трибуналы Организации Объединенных Наций.

² ФАО, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНВТО, ВПС, ВОИС, ВОЗ и ВМО.

³ ЦМТ был официально учрежден в 1964 году как Центр международной торговли Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). В 1967 году ЮНКТАД и ГАТТ предложили создать объединенный центр ГАТТ/ЮНКТАД, который после одобрения Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций был преобразован в январе 1968 года в совместную инициативу. На сотрудников ЦМТ в полной мере распространяются ППП Организации Объединенных Наций, поскольку их статус не противоречит особым критериям этого документа.

темы Организации Объединенных Наций, т.е. "общей системы". Охват настоящего доклада ограничивается процессами и механизмами ВСР и не включает существенные аспекты, связанные с людскими ресурсами (ЛР), которые, однако, будут упоминаться в нем для наглядности. **В нем не затрагивается и пенсионный компонент общей системы.**

3. В докладе выявляется практика ВСР, принятая в обследованных организациях, федерациях международных гражданских служащих, к которым относятся ОПП, сопоставимых межправительственных организациях (МПО)⁴ и КМГС, с точки зрения ее роли для ВСР. Особое внимание уделено ВСР в ряде полевых подразделений: это вызвано часто выражаемым беспокойством в связи с тем, что интересам сотрудников центральных учреждений (ЦУ) преднамеренно или случайно уделяется приоритетное внимание по сравнению с интересами полевого персонала. Кроме того, в докладе рассмотрена роль директивных/руководящих органов, поскольку они обладают решающей компетенцией в определении положений о персонале и в принятии решений с финансовыми последствиями, влияющими на благосостояние сотрудников.

4. Наряду с этим в докладе рассматриваются существующие ППП, которые регулируют ВСР в организациях, и международные трудовые нормы и стандарты, а также выявляются передовые виды практики и прикладные инструменты, дающие ПП и ПР возможность эффективно выполнять свои функции на благо их соответствующих организаций. Первоочередное значение для эффективных ВСР имеет подлинный диалог между ПП и ПР, а также подотчетность и тех, и других. Применительно к ПП в ходе обследования рассматриваются существующие механизмы взаимодействия ПР и предлагаются меры по их совершенствованию. Что касается ПР, то в докладе выявляются виды практики/процессы, благодаря которым можно добиться большей ясности в вопросе о характере полномочий, делегируемых на различные уровни управления, и об официальных структурах, представляющих интересы персонала. Ожидается, что выполнение содержащихся в докладе рекомендаций ОИГ их традиционными адресатами (директивными органами/РО или ИГ) наряду с указаниями для выборного руководства ОПП будут способствовать совершенствованию деятельности широкого спектра созданных ООПР и содействовать устранению препятствий в целях повышения эффективности ВСР для общего блага обследованных организаций.

С. Методология

5. С учетом того, что настоящий доклад касается ситуаций, в которых субъекты, представляющие такие стороны, как сотрудники и руководство, защищают собственные интересы, в нем высвечиваются как точки соприкосновения, так и разногласия, а также признается воздействие личностного фактора на ВСР. Он опирается прежде всего на точки зрения как персонала, так и руководства, и представляет собой попытку уловить характер их взаимоотношений в условиях максимальной нейтральности и объективности. Таким образом, в док-

⁴ Для ознакомления с передовой практикой в сфере ВСР были проведены беседы с сотрудниками семи межправительственных организаций (МПО), в число которых входят: Европейская комиссия (ЕК), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Международная организация по миграции (МОМ), Международный валютный фонд (МВФ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Всемирный банк (ВБ).

ладе был применен симметричный подход, и на основе принципа полной беспристрастности и при гарантиях конфиденциальности с помощью параллельного анкетирования и проведения параллельных бесед выявлялись мнения как ПП, так и ПР во всех рассмотренных организациях.

6. В соответствии с внутренними стандартами, процедурами работы и руководящими принципами ОИГ методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора, 88 бесед, в том числе 24 – в режиме видеоконференции⁵, а также углубленного анализа их результатов. Кроме того, 102 целевых вопросника были направлены ПР и ОПП организаций, участвующих в обзоре ОИГ (УО), отобранных сопоставимых учреждений и федераций ОПП; при этом доля респондентов со стороны руководства и ОПП в УО составила соответственно 100% и 97%. Большинство участников отвечали по организации в целом (или в ряде случаев – по отдельным категориям персонала, представляемым некоторыми ОПП). Что касается ВОЗ, то ассоциация персонала ЦУ и ассоциации сотрудников трех региональных бюро (ПАОЗ/АМРО, ЕМРО и ВПРО) направили ответы по собственной инициативе. Кроме того, Инспектор провел беседы с представителями Координационного комитета международных союзов и ассоциаций персонала системы Организации Объединенных Наций (ККМСАП) и Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС), с председателем и заместителями председателя КМГС и с юрисконсультами по вопросам трудовых отношений.

7. В рамках обзора наряду с организациями, находящимися в Женеве, Инспектор провел беседы в Берне (ВПС), Париже (ЮНЕСКО, ОЭСР) и Ханое, где встретился с ПП и ПР в страновых отделениях различных УО (ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ) и ЮНЭЙДС, а также сопоставимых организаций (МФСР, МВФ, МОМ, ВБ), чтобы подробнее ознакомиться с положением в области ВСР. Наряду с этим он встретился с сотрудниками канцелярии координатора-резидента Организации Объединенных Наций в Ханое, а также с представителями ханойской Федерации ассоциаций персонала Организации Объединенных Наций (ФУНСА)⁶.

8. Инспектор стремился выявить и проанализировать основные аспекты, касающиеся персонала и руководства, которые могут влиять на качество ВСР, принимая во внимание все точки зрения и не исключая при этом ни одну из заинтересованных сторон. В соответствии со статутом⁷ инспекторы ОИГ выполняют сугубо консультативные функции; они не обладают ни полномочиями принимать решения, ни правом "вмешиваться в работу инспектируемых ими служб", но они вправе "предлагать реформы или выносить рекомендации" участвующим организациям.

9. В настоящем докладе проводится сопоставление общих условий ВСР в 12 специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций, а также в МАГАТЭ, ЦМТ, ЮНЭЙДС и ВПП, в ходе которого отмечаются общие

⁵ Беседы с ПП и ПР ряда обследуемых ОИГ организаций (МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ЮНИДО и ВПП) и сопоставимых МПО (МФСР, МВФ и ВБ), штаб-квартиры которых находятся вне Женевы, пришлось проводить в режиме видеоконференции.

⁶ В разделе VI.C подробно рассмотрены проблемы, наблюдавшиеся в Ханое, а также проблемы, которые, возможно, имеются и в других полевых подразделениях, исходя из общих мнений и опыта сотрудников, работающих в Ханое, в том числе тех, которые ранее проходили службу в других полевых подразделениях.

⁷ Статья 5.5 статута ОИГ (резолюция 31/192, приложение), можно загрузить по адресу: www.unjiu.org.

проблемы и виды передовой практики, равно как и их взаимодействие на уровне общей системы. Кроме того, в докладе выделен ряд полезных видов практики и предложений в адрес руководства и ОПП. ОПП следует обсудить их и определить, какие из них являются применимыми и могут быть претворены в жизнь в их соответствующих организациях. Согласно принципу свободы ассоциаций сотрудники каждой организации вправе по собственному усмотрению формировать, учреждать, критиковать, реформировать и демократическим путем совершенствовать свои представительные органы. Ни руководство, ни третья сторона, ни РО или государства-члены не могут принимать за них решения в этой области, поскольку такое действие будет считаться вмешательством и запрещается стандартами МОТ в сфере труда (Комитет по вопросу о свободе объединений).

10. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после проведения консультаций между инспекторами, целью которой являлось сопоставление изложенных в нем выводов и рекомендаций с коллективной доктриной Группы. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении VI приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад РО и ИГ рассмотренных организаций для принятия мер или для информации. Ввиду ограничений для объема доклада специфические аспекты ВСП в каждой организации будут отражены на веб-сайте ОИГ (www.unjiu.org) в качестве дополнения к докладу 2012/10.

11. Инспектор хотел бы выразить свою глубокую признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, особенно представителям руководства и персонала, которые участвовали в беседах, прислали свои замечания и с готовностью поделились своими знаниями и опытом в доверительной обстановке.

II. Проблемы проведения различий между штатными и внештатными сотрудниками

A. Диверсификация персонала, появление и распространение внештатных сотрудников

12. Прежде всего Инспектору хотелось бы обратиться к масштабному вопросу, постепенно проявлявшемуся в ходе исследования: какие категории работников в контексте взаимоотношений между сотрудниками и руководством (ВСП) рассматриваются руководителями и ОПП в качестве штатных? В организациях системы Организации Объединенных Наций занято множество работников, которые не относятся к штатным и зачастую упоминаются собирательно как внештатные. Хотя термины "штатный сотрудник" или "должностное лицо" постоянно употребляются Международной организацией труда и другими организациями для обозначения должностных лиц, по смыслу статьи VI (раздел 18 ff.) Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 года⁸ "во всем мире насчитывается примерно 45 000 внештатных сотрудников"⁹, в том числе более 26 500 – в одном только Секретариате Организации

⁸ Замечание, которое было озвучено руководством МОТ инспекторам ОИГ в рамках настоящего обзора.

⁹ A/65/373, Доклад Генерального секретаря, пункт 175.

объединенных Наций¹⁰, которые работают в организациях системы Организации Объединенных Наций на более или менее регулярной основе, но при этом не считаются штатными. Эта ситуация наблюдается несмотря на меры по официальному закреплению статуса сотрудников, принятые некоторыми организациями (например, в 2000 году – МОТ, позднее – ЮНЭЙДС), при ограниченном числе переводов внештатных сотрудников, явно выполняющих штатные функции, на контракты со статусом штатных сотрудников.

13. МОТ прояснила для своих подразделений значение близкого по смыслу термина "наемный работник"¹¹, но в целом различия между понятиями "штатный" и "внештатный" за последние два десятилетия значительно сгладились, поскольку организации испытывают на себе воздействие противоположных векторов – расширения мандатов и сокращения ресурсов согласно концепции "нулевого роста". В результате организации допустили некоторый отход от установленных общих требований, разработав и расширив различные виды контрактных соглашений, которые позволяют, в частности, привлекать многочисленных "консультантов", не являющихся индивидуальными внешними подрядчиками, как предполагает это наименование. Категория внештатных сотрудников является "прикрытием" для лиц, работающих на всех видах контрактов¹², одни из которых явно не выполняют и не могут выполнять функции штатных сотрудников, а другие считаются внештатными по не вполне понятным причинам. При этом ясно, что занятость "внештатных сотрудников" является менее надежной по сравнению со штатными сотрудниками или должностными лицами, и данное обстоятельство влияет на то, как они воспринимаются (или не воспринимаются) руководителями и ПП в качестве потенциальных субъектов или участников ВСР.

14. В своем недавнем обзоре ОИГ¹³ подчеркнула необходимость определения штатной и внештатной категорий сотрудников, посвятив этому вопросу отдельную главу¹⁴. Инспектор полностью согласен с анализом и выводами, изложен-

¹⁰ Согласно докладу Генерального секретаря (A/66/224, пункт 2), насчитывается 16 480 внештатных сотрудников полевых миссий и 10 080 таких сотрудников за пределами полевых миссий.

¹¹ См., например, резолюцию "Международная классификация статуса в занятости (МКСЗ)", принятую пятой Международной конференцией статистиков труда (январь 1993 года), пункт 8. (http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087562/lang--en/index.htm).

¹² Соглашение о специальных услугах (ССУ), соглашение об индивидуальном подряде, контракт на оказание услуг, прикомандированные правительством сотрудники, внештатный контракт, контракт индивидуального подрядчика, контракт на внешние услуги, доброволец Организации Объединенных Наций, индивидуальный консультант, индивидуальный специалист, контрактное соглашение об услугах, консультант, временный работник, внештатный эксперт, сотрудник, работающий на основании соглашения о профессиональных услугах (СПУ), сотрудник национального проекта, национальный корреспондент, специалист по сотрудничеству Юг–Юг, эксперт по техническому сотрудничеству между развивающимися странами (ТСРС)/техническому сотрудничеству между странами, находящимися на переходном этапе (ТССП), редакторы, корректоры, преподаватели, контрактное соглашение об оказании услуг, полевой персонал учреждения, сотрудники министерств, национальный персонал, безвозмездно предоставляемый персонал категорий I и II.

¹³ Обзор использования индивидуальных консультантов в системе Организации Объединенных Наций, JIU REP/2012/5, пункты 15–19.

¹⁴ Там же, глава II "Внештатные сотрудники в системе Организации Объединенных Наций", пункты 15–39.

ными в этом обзоре, в резюме которого были сделаны следующие важные замечания:

"Консультанты и другие внештатные сотрудники становятся важной частью рабочей силы организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако политика и регламенты не всегда обеспечивают четкие критерии использования этих кадровых ресурсов, а практическое осуществление этой политики представляет проблему с точки зрения справедливой и социально ответственной практики найма, особенно когда люди работают в течение продолжительных периодов времени по краткосрочным контрактам в качестве внештатных сотрудников. Необходимость выдавать нужный результат в условиях нехватки финансовых средств и негибкости моделей кадрового обеспечения в сочетании с недостаточно четкой политикой в отношении внештатных сотрудников и при отсутствии контроля приводит к тому, что организации слишком часто прибегают к заключению контрактов с внештатными сотрудниками.

Введение в системе различных категорий статуса для аналогичных видов работы, которые больше не подпадают под действие общих правил и положений, может негативно отражаться на практике найма, репутации организаций и однородности кадрового состава. Нынешняя практика порождает шаткость положения таких сотрудников, что не соответствует в полной мере ценностям Организации Объединенных Наций, а также международным принципам трудовых отношений. Такая ситуация недопустима ни для отдельных лиц, ни для организаций, переживающих коренные изменения в своем кадровом составе. Необходимо, чтобы организации регулярно контролировали и оценивали практику использования услуг внештатного персонала и чтобы они принимали меры по снижению рисков".

15. Обеспечивают ли КМГС и КСР прикладное определение и/или критерии понятия "штатный сотрудник"? Могут ли они подтвердить вышеупомянутый юридический критерий, относящийся к Конвенции о привилегиях и иммунитетах 1947 года и ее общему применению? Является ли окончательным критерием официальное применение ППП той или иной организации системы Организации Объединенных Наций к какому-либо работнику? По-видимому, эти вопросы весьма актуальны для Организации Объединенных Наций¹⁵.

В. Выявление аналогичных фактов в гражданском обществе и соответствующая рекомендация МОТ

16. Упомянутая выше ситуация, сложившаяся в международных организациях, отчасти является следствием применения концепций и практики управления ЛР, существующих в сфере руководства коммерческой деятельностью, которые были разработаны для внедрения в частном секторе, а затем не вполне осмысленно перенесены в область международной гражданской службы. Поэтому можно извлечь уроки из проведенного Международной конференцией труда (МКТ) анализа ситуаций в странах, где субъекты отношений (правительства,

¹⁵ "Положения и условия, применимые к сотрудникам, и принципы административного права, лежащие в основе положений и правил о персонале и административной структуре Организации Объединенных Наций, не применимы к внештатному персоналу" (Доклад Генерального секретаря A/65/373, пункт 179).

работодатели и трудящиеся) находятся в условиях, схожих с условиями в системе Организации Объединенных Наций.

17. В своей Рекомендации о трудовом правоотношении за 2006 год (№ 198), в которой членам даются полезные, хотя и не имеющие обязательной силы рекомендации относительно надлежащих внутренних политики и мер, МКТ упоминает о "трудности установления того, возникает ли трудовое правоотношение в ситуациях, когда соответствующие права и обязательства заинтересованных сторон не вполне ясны или когда в правовой структуре или же при толковании и применении правовой системы имеются неточности или ограничения". В ней отмечается, что "возникают ситуации, когда договорные отношения могут приводить к лишению работников защиты, на которую они имеют право", и признается, "что государства-члены вправе рассчитывать на международное консультативное содействие в целях обеспечения защиты работников" и что "национальная политика должна проводиться на основе консультаций с социальными партнерами и задавать ориентиры заинтересованным сторонам на производстве"¹⁶.

18. Инспектор полагает, что, поскольку указанный вывод можно с легкостью применить к различным организациям системы Организации Объединенных Наций, содержание этой рекомендации может также служить для руководящих органов и ИГ организаций общей системы ориентиром в их нынешней работе над этим вопросом. В качестве первого шага на пути прояснения ситуации можно использовать предложенные критерии и показатели, чтобы определять, возникает ли трудовое правоотношение, исходя при этом из существенных, а не из формальных признаков; именно такому принципу следуют судебные органы во многих странах¹⁷.

С. Подход Организации Объединенных Наций

19. Поскольку взаимоотношения с внештатными сотрудниками могут являться источником жалоб и арбитражных исков в адрес Организации Объединенных

¹⁶ См. преамбулу Рекомендации о трудовом правоотношении, 2006 год (№ 198).

¹⁷ Там же, пункт 13: "Государства-члены должны предусмотреть возможность определения в своих законодательных и нормативных правовых актах, либо иными средствами, конкретных признаков существования трудового правоотношения. К таким признакам могли бы относиться следующие элементы:
а) тот факт, что работа: выполняется в соответствии с указаниями и под контролем другой стороны; предполагает интеграцию работника в организационную структуру предприятия; выполняется исключительно или главным образом в интересах другого лица; выполняется лично работником; выполняется в соответствии с определенным графиком или на рабочем месте, которое указывается или согласовывается стороной, заказавшей ее; имеет определенную продолжительность и подразумевает определенную преемственность; требует присутствия работника; предполагает предоставление инструментов, материалов и механизмов стороной, заказавшей работу;
б) периодическая выплата вознаграждения работнику; тот факт, что данное вознаграждение является единственным или основным источником доходов работника; осуществление оплаты труда в натуральном выражении путем предоставления работнику, к примеру, пищевых продуктов, жилья или транспортных средств; признание таких прав, как еженедельные выходные дни и ежегодный отпуск; оплата стороной, заказавшей проведение работ, поездок, предпринимаемых работником в целях выполнения работы; или то, что работник не несет финансового риска".

Наций, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 64/233 (пункт 8 b)) просила Генерального секретаря представить "обновленную информацию о точном числе лиц, помимо штатного персонала, работающих в Организации Объединенных Наций и фондах и программах по контрактам различных видов, включая индивидуальных подрядчиков, консультантов и персонал, работающий по контрактам на услуги, на основе соглашений о специальном обслуживании и на условиях поденной оплаты". В 2011 году КСР выпустил содержательную публикацию объемом 130 страниц, в которой данный анализ распространяется на большинство организаций системы Организации Объединенных Наций. После получения ряда негативных отзывов на эту публикацию за ней был закреплен лишь статус проекта. Поэтому статистика по внештатному персоналу, которая приводится в настоящем докладе, была взята из других источников, в том числе из ответов на вопросники ОИГ.

20. В упомянутой резолюции 64/233 Генеральная Ассамблея далее просила Генерального секретаря "в связи с вопросом об имеющихся средствах правовой защиты для различных категорий внештатного персонала проанализировать и сопоставить соответствующие преимущества и недостатки, включая финансовые последствия, указанных ниже вариантов с учетом статус-кво в отношении механизмов урегулирования споров для внештатного персонала" (пункт 9). В ответ на это была проделана (и еще продолжается) важная работа, которая получила развитие и отражение в ряде вышедших друг за другом докладов Генерального секретаря на тему отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, а также в ряде концептуальных документов¹⁸.

¹⁸ Соответствующими докладами Генерального секретаря и резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций являются:

- доклад A/65/373: пункты 165–183 – "Механизмы обжалования для внештатного персонала", где рассматриваются различные альтернативные варианты для принятия решения Генеральной Ассамблеей; и приложение IV – "Контракты и правила, регулирующие отношения между Организацией Объединенных Наций и различными категориями внештатных сотрудников";
- резолюция 65/251: пункт 55 – "просит представить более конкретную информацию (...) с учетом различных категорий соответствующего нештатного персонала";
- доклад A/66/275: пункт 190 – Генеральный секретарь представляет предложение относительно механизмов правовой защиты для внештатного персонала, изложенное в приложении II к докладу (Общий обзор регламента ускоренных арбитражных процедур по контрактам Организации Объединенных Наций с консультантами и индивидуальными подрядчиками: концептуальный документ);
- доклад A/66/224: пункты 2–3 – Канцелярия Омбудсмана Организации Объединенных Наций и посредники подтверждает свою готовность рассматривать дела внештатных сотрудников;
- резолюция 66/237: пункты 38–40 – Генеральная Ассамблея:
 - "38. просит Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее в ходе основной части ее шестьдесят седьмой сессии доклад, содержащий:
 - а) предложение о реализации предложенного механизма применения ускоренных арбитражных процедур в отношении индивидуальных подрядчиков и консультантов, о которых идет речь в приложении II к докладу Генерального секретаря об отпадении правосудия, в том числе о финансовых последствиях реализации различных аспектов этого предложения;
 - б) анализ стратегических и финансовых последствий, возникающих в случае, если индивидуальным подрядчикам и консультантам, на которых распространя-

D. Новые подходы специализированных учреждений

21. В 2011 году ИКАО ввела в действие подробную систему процедур и условий трудоустройства внештатных сотрудников, т.е. консультантов и индивидуальных подрядчиков. В рамках этой системы официально закреплены процедуры и условия найма внештатных сотрудников, а также применимые к ним условия труда, и достигнуто общее взаимопонимание между организацией и внештатными сотрудниками. Эта система также предусматривает положение об урегулировании споров. Благодаря принятию указанных мер удалось адекватным образом удовлетворить потребности этого временного кадрового ресурса, на долю которого приходится 10% всего персонала ИКАО (один из самых низких процентных показателей среди организаций системы Организации Объединенных Наций).

22. Кроме того, после представления указанного проекта доклада заинтересованным сторонам для замечаний директор по ЛР ВОЗ поделился с ОИГ конструктивным информационным документом о контрактных соглашениях с внештатными сотрудниками¹⁹. По мнению Инспектора, этот документ может быть полезен другим организациям. Наряду со ссылкой на недавнее заявление Генерального директора (ГД) ВОЗ о том, что "вместо найма нового персонала для расширяющихся программ будет рассмотрен вопрос о более эффективном использовании консультантов или других видов контрактов с внештатными сотрудниками", и развитием темы о создании рабочей группы по вопросам нештатного персонала в документе рассматривается ряд аспектов, связанных с вариантами контрактных отношений, а также критерии и условия их применения. В нем описываются характер работы по контракту штатного сотрудника в сравнении с работой по разным видам внештатных контрактов и виды контрактов, которые в настоящее время имеются в ВОЗ для привлечения внештатных сотрудников; напоминаются основные условия найма внештатного персонала с выделением абсолютной необходимости рассмотреть разницу в характере выполняемой работы, а также необходимости учета конкретных механизмов защиты интересов Организации; и устанавливаются четкие критерии, которые будут способствовать ведению мониторинга и надзора за применением контрактов с внештатными сотрудниками.

23. ВОЗ также предоставила сравнительную таблицу с данными о внештатном персонале с указанием каждого из существующих видов контрактов с вне-

ется действие предлагаемых ускоренных арбитражных процедур, будет разрешено пользоваться посредническими услугами в рамках неформальной системы;

39. просит также Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее в ходе основной части ее шестьдесят седьмой сессии доклад по вопросу о доступе к системе отправления правосудия различных категорий персонала, не относящегося к штатным сотрудникам и не охватываемого механизмом урегулирования споров, предложенным в приложении II к докладу об отправлении правосудия;

40. просит далее Генерального секретаря включить в доклад, испрошенный в пункте 39 выше, информацию о мерах, которые надлежит принять в отношении неформальных и формальных аспектов системы отправления правосудия в целях оказания такому персоналу, не относящемуся к штатным сотрудникам, помощи в урегулировании споров, которые могут возникнуть;"

¹⁹ Документ подготовлен совместно с департаментом контрактно-закупочных служб этой организации и представлен на совещании Совета ВОЗ по общему управлению персоналом (9–12 октября 2012 года, Вашингтон О.К.).

штатными сотрудниками, о характере работы и спецификациях по видам работ; об ответственном подразделении; о социальных выплатах соответствующему лицу; о сопоставлении с другими контрактами, которые заключаются с внештатными сотрудниками (основные сходства и различия); и о сопоставлении с другими регулярными временными контрактами (основные сходства и различия).

Е. Взаимоотношения между внештатными сотрудниками и руководством

24. Хотя внештатные сотрудники являются (в большей или меньшей степени) частью "постоянных" кадровых ресурсов организации, они обычно считают свое положение менее стабильным с юридической²⁰ и контрактной точек зрения, чем штатные сотрудники. Это в особенности актуально для периода, когда некоторые организации проводят (или уже провели) сокращение ряда штатных должностей. Большинство внештатных сотрудников не имеют права на получение выплат по пенсионному обеспечению и медицинскому страхованию в сравнении с выплатами штатным сотрудникам²¹. Таким образом, вполне естественно, что они ощущают себя более уязвимыми, и поэтому могут избегать участия в собраниях персонала и других мероприятиях по линии ОПП, в выдвижении кандидатур на выборах представителей персонала, что может вызвать негативную реакцию со стороны их руководителя/руководителей или службы ЛР, особенно при наличии напряженности в сфере ВСР. В настоящем докладе отмечены критерии, использованные в вышеупомянутом "проекте доклада" КСР, в соответствии с которыми тот факт, что работник подпадает под действие ППП своей организации, делает его/ее штатным сотрудником. С точки зрения этих критериев ряд категорий работников, занятых в организациях общей системы Организации Объединенных Наций, выпадают из охвата термина "штатный". Эта тема требует дальнейшей проработки.

25. Анализ ППП соответствующих учреждений указывает на наличие определенной ясности в вопросе о том, кто является штатным сотрудником в ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОИС, ВМО (наиболее ясно) и ВПП. Менее ясной или совсем не ясной является ситуация в ИКАО, ЦМТ (в котором действуют ППП Организации Объединенных Наций), МСЭ, ЮНВТО и ВПС. В ходе бесед очень немногие представители персонала или руководства затронули вопрос о внештатных сотрудниках. Тем не менее когда Инспектор касался этого вопроса, многие ПП выражали готовность представлять интересы внештатных сотрудников, даже если в их уставах нет положений, непосредственно предусматривающих выполнение таких представительских функций. Некоторые ПП отметили, что их уставы уже охватывают все категории сотрудников. В ближайшие годы этот вопрос станет одной из главных тем для рассмотре-

²⁰ Как правило, внештатные сотрудники не имеют доступа к процедурам обжалования для персонала и к другим механизмам внутреннего правосудия. Этот вопрос обсуждался между государствами-членами и Секретариатом Организации Объединенных Наций.

²¹ Более подробную информацию см. в вышеупомянутом докладе ОИГ об обзоре использования индивидуальных консультантов (JIU/REP/2012/5). Некоторые организации вводят ряд положений в интересах внештатного персонала: например, в ВОЗ предусмотрено страхование внештатных работников (ССУ, консультантов, членов Исполнительного совета, членов комитетов экспертов, временных советников, научных сотрудников, стажеров и советников) действующее независимо от медицинского страхования персонала.

ния в рамках общей системы между руководителями и ОПП в каждой организации согласно последующим замечаниям и результатам анализа. Инспектор согласен с предложением руководства ФАО о том, что было бы весьма выгодно, если бы общая система (КМГС, СЛР, КВУУ) могла бы рассмотреть вопрос о контрактах с внештатными сотрудниками и ввести стандарты для заключения таких контрактов, в том числе о правах и обязанностях этих сотрудников, в целях обеспечения единообразия в рамках всей системы Организации Объединенных Наций²².

26. Государства-участники, которые уже вовлечены в прения в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи, вряд ли обойдут молчанием эту тему, учитывая ее финансовые, юридические, социальные и другие последствия, в том числе риск издержек в связи с судебным/арбитражным разбирательством. Хотя практика найма и увеличения численности внештатного персонала уже приобрела существенные масштабы, ее еще предстоит отразить путем проведения заметных преобразований в организациях системы Организации Объединенных Наций и ее общей системы окладов и надбавок. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит уровень подотчетности рассмотренных организаций, так как она предусматривает введение для них требования официально представлять информацию об условиях работы внештатных сотрудников²³.

²² Тема контрактов с внештатными сотрудниками будет включена в программу работы ОИГ на 2013 год.

²³ Ниже приводятся отдельные замечания в связи с рекомендацией 1, полученные от руководства некоторых УО:
 ФАО: "ФАО периодически отчитывается перед своими руководящими органами о своем кадровом составе... сведения о видах контрактов и соответствующих им правах и обязанностях внештатных сотрудников содержатся в соответствующих разделах ее Руководства".
 МАГАТЭ: "сведения о численности консультантов сообщаются государствам-членам в том же докладе, что и сведения о штатном расписании... Секретариат представит государствам-членам краткое изложение условий, которые применяются к внештатным консультантам".
 ЮНИДО: "в настоящее время достаточно того, что у внештатных сотрудников есть доступ к таким механизмам, как Бюро по вопросам этики, что дает им возможность обращаться с жалобами. Кроме того, внештатные сотрудники ЮНИДО при необходимости могут воспользоваться помощью и услугами Совета персонала и советника по персоналу".
 ВОЗ: "После проведения сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения 2012 года статистические данные по внештатному персоналу были отражены в ежегодном докладе о ЛР (А65*34). Нами только что подготовлен проект информационно-директивной записки для обсуждения с должностными лицами региональных административных, финансовых и юридических служб в регионах, с тем чтобы установить, в каком случае использовать тот или иной вид контракта с внештатными сотрудниками, включая контрольные перечни, а также определения различных категорий персонала, наборов функций и профессиональных навыков, которые необходимы для удовлетворения потребностей Организации с точки зрения контрактного статуса".
 ВПС: "Это уже частично делается в докладах по вопросам ЛР, представляемых Административному совету".

Рекомендация 1

В процессе отчетности перед своими директивными/руководящими органами о людских ресурсах, в том числе о кадровом составе, исполнительным главам рассматриваемых организаций, которые еще этого не делают, следует указывать информацию о количестве лиц по каждой категории контрактов с внештатными сотрудниками и о соответствующих правах, пособиях, расходах и обязанностях, предусмотренных для этих категорий.

27. При надлежащем соблюдении принципа свободы ассоциации каждый ОПП вправе по своему усмотрению решать, нужно ли учитывать и каким образом нужно учитывать озабоченности и интересы внештатных категорий персонала, а также, возможно, представлять их интересы, что, в свою очередь, может потребовать обновления их уставов.

III. Правовая основа взаимоотношений между сотрудниками и руководством

A. Определение характера взаимоотношений в Положениях и правилах о персонале (ППП)

28. Правовая основа ВСР складывается из принятых организациями документов, в которых рассматриваются "кадровые отношения", а также из других документов, которые были составлены ОПП по собственной инициативе и приняты в качестве их уставов или внутренних директив на основе принципа свободы ассоциации. Все участвующие организации (УО) осуществляют свою деятельность в соответствии с имеющими обязательную силу Положениями о персонале, которые были приняты государствами-членами, представленными в их директивных органах/РО, тогда как Правила о персонале принимают ИГ по итогам переговоров или консультаций с ОПП²⁴ (за исключением МОТ, где приняты Положения о персонале, а не Правила)²⁵. Обычно в правилах о персонале предусмотрен раздел, цель которого – способствовать налаживанию ВСР²⁶.

²⁴ Исключение составляют следующие учреждения, в которых действуют ППП, заимствованные у других организаций: ВПП – у ФАО (для персонала, набираемого на международной основе, и для персонала ОО, набираемого на местной основе в ЦУ и бюро по связи (которое считаются периферийными отделениями ЦУ); на полевой персонал ВПП, набираемый на местной основе, в настоящее время распространяется действие ППП ООН); ПАОЗ и ЮНЭЙДС – у ФАО; фонды и программы ООН и ЦМТ – у Организации Объединенных Наций.

²⁵ Статья 14.7 о поправках к Положениям о персонале МОТ гласит: "При условии одобрения со стороны РО Генеральный директор вправе вносить поправки в настоящие Положения без ущерба для прав, предоставленных должностным лицам, проконсультировавшись с Объединенным переговорным комитетом (ОПК). Генеральный директор также вносит поправки в Положения без ущерба для прав, предоставленных должностным лицам, и после консультации с ОПК для выполнения решений КМГС, которые касаются: 1) размеров выплат и пособий (кроме пенсий, пособий на иждивенцев, пособия на обучение, отпуска на родину, пособия на репатриацию и выходного пособия), критериев для их получения и классов проезда; и 2) классификации мест службы с целью применения коррективов по месту службы; такие поправки доводятся до сведения РО".

²⁶ "Сопоставимые" учреждения, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, тоже имеют собственные ППП, включающие в ряде случаев юридические и

ИГ могут после консультаций или переговоров (в соответствии с действующими положениями и с позицией соответствующих ООПР) дополнить эти положения другими административными решениями по конкретным аспектам (например, решениями о предоставлении ПП услуг для выполнения ими официальных представительских функций, положениями об их защите от дискриминации в связи с их статусом ПП)²⁷. В дополнение к существующей правовой основе четыре организации и их признанные ОПП ввели в действие обязательные для обеих сторон соглашения о признании/сотрудничестве (СПС) (представлены в разделе VII. В.)

В. Базовые принципы и справочные документы

29. Хотя все ОПП отметили, что в их соответствующих организациях не имеется действующего официального документа о применении положений Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) или соответствующих договорных документов МОТ, в уставах этих ОПП, как правило, есть ссылки на указанные документы²⁸. Ответы ПР в зависимости от толкования ими этого вопроса существенно отличались тонкостью подхода: одни ответили "да", что, вероятно, относится в основном к сфере практики (т.е. к применению), другие ответили "нет", имея в виду понятие официального (т.е. формального) признания. Одним значимым и позитивным исключением явилась МОТ, руководство которой особо отметило Соглашение о признании и процедуре (СПП), заключенное в 2000 году между Бюро и Союзом персонала МОТ; в нем упоминаются принципы и права, закрепленные в Конвенции 1948 года о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (№ 87), Конвенции 1949 года относительно применения принципов права на организацию и заключение коллективных договоров (№ 98), Конвенции 1978 года о процедурах определения условий занятости на государственной службе (№ 151) и в статье 20 ВДПЧ. Другие ПР не ответили вообще или ограничились аллюзиями или косвенными ссылками на аналогичные принципы, закрепленные в других документах, таких как Стандарты поведения КМГС. Ситуация, которая типична для различных организаций, находит свое отражение в следующем ответе: "В уставе, положениях или правилах учреждения нет отдельных правовых ссылок на эти документы, но учреждение применяет их в качестве руководящих принципов в сфере управления своим персоналом".

30. Инспектор задавал всем соответствующим заинтересованным сторонам вопрос о том, должны ли вышеупомянутые документы и предусмотренные в них универсальные принципы действовать только на национальном уровне тех 185 государств – членом МОТ, которые их принимают, но не на уровне МПО – таких, как организации общей системы Организации Объединенных Наций, –

контрактные документы, в которых признается важность взаимоотношений с персоналом. Примерами тому, в частности, являются: Соглашение об отношениях между ЕК и профсоюзами и ассоциациями персонала ("Рамочное соглашение"); ППП для должностных лиц МОМ; и ППП и "Инструкции, применимые к должностным лицам ОЭСР".

²⁷ См. также JIU/REP/2011/10, глава VI, пункты 118–131 и приложение I.

²⁸ Например, в статье 2 устава Ассоциации персонала секретариата (АПС) ЮНЭЙДС в числе целей фигурирует "обеспечение того, чтобы условия занятости персонала секретариата ЮНЭЙДС соответствовали: i) общепринятым стандартам в сфере труда, особенно тем, которые предусмотрены конвенциями МОТ". Еще одним примером является устав СПОО ФАО-ВПП.

персонал которых не подпадает под действие трудового законодательства какого-либо отдельного государства²⁹). В связи с этим представляется, что такие принципы нельзя на законном основании ввести в действие в учреждениях системы Организации Объединенных Наций. Тем не менее с учетом универсального применения ВДПЧ ко всем лицам они, по логике, должны применяться ко всем сотрудникам Организации Объединенных Наций – как к штатным, так и к внештатным. Поэтому в Положения о персонале этих организаций необходимо включить четкую формулировку, чтобы перейти от применения де-факто к применению де-юре. В рекомендации 5, которая изложена в документе JIU/REP/2011/10 и адресована Генеральной Ассамблее, как раз содержится призыв обеспечить ясность в этом вопросе в интересах персонала Организации Объединенных Наций и учреждений ее системы³⁰.

31. В этой рекомендации также предлагается уделить пристальное внимание Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, принятой МОТ в 1998 году. Особое значение в этой связи приобретает принцип свободы ассоциации и реальное признание права на заключение коллективных договоров³¹, которое отражает и дополняет "демократию, свободу выбора и верховенство права (...). Соблюдение этих Международных стандартов в сфере труда (МСТ) может создать среду, благоприятную для более эффективной организации труда, новаторства и повышения производительности. Наконец, эти стандарты обладают потенциалом для укрепления социального спокойствия, тем самым содействуя привлечению инвестиций, и облегчают адаптацию предприятий к внешним потрясениям, таким как финансовые кризисы"³². Ответы на вопросники, полученные от различных ПР, ПП и федераций персонала, свидетельствуют об их стремлении к тому, чтобы упомянутые выше принципы и права были официально признаны и претворены в жизнь.

²⁹ Глава II Справочника МОТ для работодателей 2001 года гласит: "МСТ предназначены в первую очередь для правительств. Тем не менее они актуальны и для **работодателей** [...]. Так, наряду с правительствами и работниками работодатели несут ответственность за придание МСТ и их осуществлению реалистичного и осмысленного характера. Только при активном участии работодателей МСТ могут обеспечивать равновесие, которое им необходимо для удовлетворения ожиданий".

³⁰ JIU/REP/2011/10, 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 МОТ, в частности из Декларации об основополагающих принципах и правах в сфере труда (1998 год)".

³¹ В 1978 году МКТ внедрила эту концепцию в сферу государственной службы, приняв Конвенцию 1978 года о процедурах определения условий занятости на государственной службе (№ 151). В этой связи см. также Руководство по ведению коллективных переговоров и урегулированию трудовых споров в сфере государственной службы (Департамент отраслевой деятельности МОТ): <http://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/public-service/lang-en/index.htm>.

³² Там же, пункт 8.

С. Уставы органов представителей персонала (ОПП)

32. В соответствии с принципом свободы ассоциации и правом на организацию, а также во исполнение конвенций МОТ № 87 (1948 год) и № 98 (1949 год) ОПП принимают свои собственные уставы, как правило – путем проведения референдума среди всех сотрудников или в ходе общего собрания членов ОПП. Согласно соответствующим ППП, примерно половина уставов ОПП в рассмотренных учреждениях должны были утверждаться ИГ, причем в ряде случаев – только для обеспечения того, чтобы данная хартия, устав или заявление о целях не противоречили интересам организации. Такая процедура была обязательна для МАГАТЭ, ИКАО, МСЭ, ЮНЕСКО и ЮНИДО, но не обязательна для ФАО, МОТ, ЦМТ, ЮНЭЙДС, ВПС³³ и ВОИС. В ряде случаев, особенно когда в одной организации одновременно действуют несколько ОПП, могли быть разработаны и приняты дополнительные "правила о представительстве персонала"³⁴, в принципе предназначенные для предупреждения затяжных конфликтов, но последствия при этом были неоднозначными, например в случае МСЭ. Кроме того, в некоторых специализированных учреждениях между ИГ и ОПП были заключены СПС.

Д. Рекомендации на будущее

33. Содержание главы VII документа JIU/REP/2011/10, которая озаглавлена "Подотчетность для всех", применимо также и к участникам ВСР, рассматриваемым в настоящем докладе. Наблюдается расхождение в степени эксплицитности, с которой в документах, принятых организацией (ППП), и в документах, принятых ОПП (уставы), предусматривается соблюдение основных международных принципов, регулирующих трудовые отношения. Тем не менее даже неофициальное признание представителями как руководства, так и персонала того факта, что принципы, закрепленные в этих документах (ВДПЧ, соответствующих договорных документах МОТ) должны направлять их взаимоотношения, явилось бы важным отправным пунктом на пути к более конструктивным ВСР. В самом деле, из четырех основных принципов и прав, провозглашенных в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, ни детский труд, ни принудительный труд не являются актуальными проблемами для трудовой среды в Организации Объединенных Наций (поскольку их не существует), а проблема дискриминации в сфере труда и занятий решается посредством уважения разнообразия – одной из трех главных ценностей Организации Объединенных Наций. Таким образом, лишь один из этих четырех основных принципов все еще нуждается в эффективном укреплении в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций, а именно принцип свободы ассоциации и эффективного признания права на заключение коллективных договоров.

³³ Кроме процедуры избрания Председателя.

³⁴ Информацию о таких правилах, действующих в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, см. в документе JUI/REP/2011/10, пункт 78.

IV. Органы представителей персонала: какие они и как они действуют

A. Обоснование

34. Анализ уставов 20 ОПП в МАГАТЭ, ЦМТ, ЮНЭЙДС, ВПП и специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций показывает, что их цели, как правило, охватывают защиту прав, привилегий, интересов и благосостояния всех сотрудников; предоставление/финансирование/софинансирование используемых персоналом услуг и видов деятельности (например, сотрудников по консультированию персонала, центров по уходу за детьми, страхования юридических рисков и т.д.); обеспечение в коллективном или индивидуальном порядке всестороннего участия сотрудников в работе ОПП путем выработки и пропаганды общих позиций по затрагивающим их вопросам; активизацию участия персонала в деятельности ОПП; и развитие сотрудничества с ОПП в других организациях/учреждениях для защиты коллективных интересов.

35. В индивидуальном плане ОПП можно сравнить со страховой компанией, которая обеспечивает своим членам определенную гарантию того, что права, предоставленные им при заключении договорных отношений с какой-либо организацией, будут защищены во многих обстоятельствах или в большей их части, и надежность этой гарантии зависит лишь от добросовестности коллег, которые будут посвящать свое время, знания и навыки достижению таких целей и которые выбираются путем демократической избирательной процедуры. Кроме того, при необходимости такие ПП консультируют сотрудников в индивидуальном порядке в случаях возникновения критических ситуаций на рабочем месте или трудных условий службы. Такое персональное консультирование иногда сродни работе настоящего юрисконсульта. С более философской точки зрения добровольное выполнение таких функций является проявлением естественной солидарности между коллегами. С управленческой точки зрения такие представительские функции являются официальными и совершенно необходимыми для успешного социального диалога, посвященного эволюционирующим аспектам управления ЛР, которые влияют на благосостояние персонала. Большинство ОПП позиционируют себя как ассоциация персонала, и лишь немногие из них считают себя союзом персонала или советом персонала, как в случае большинства ОПП в системе Организации Объединенных Наций. Употребляемая терминология не влечет соответствующих различий с точки зрения качества ВСР.

B. Управление ОПП: юрисдикция уставов и положений

36. Устав является учредительным внутривидовым актом ОПП. В нем указаны цели, сфера деятельности и категории персонала, которых этот ОПП намерен обслуживать и представлять перед ИГ и старшими ПР организации; в нем также отражены структура и процедуры управления ОПП, которые обычно предусматривают двухступенчатую систему, включающую исполнительный комитет (ИК) или Совет персонала (СП), состоящий из 7–40 должностных лиц, избираемых всеми сотрудниками в соответствии с рядом правил, которые обеспечивают их репрезентативность с точки зрения демократии; и Бюро, которое, как правило, избирается членами Совета и состоит из председателя, иногда – генерального секретаря, одного или нескольких заместителей председателя и казначея (см. JIU/REP/2011/10, пункты 79–87).

37. В МАГАТЭ, ЦМТ, ЮНЭЙДС и во всех специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций (кроме ФАО) созданы ОПП с юрисдикцией в масштабах всей организации (в отличие от Секретариата Организации Объединенных Наций), которые представляют сотрудников всех подразделений независимо от их местонахождения³⁵. На практике эта черта обеспечивает большое преимущество для организации и регулярной деятельности в сфере ВСР: она позволяет избегать решения трудных задач, связанных с примирением соответствующих интересов различных местных ПП, а также длительных, сложных и затратных процедур ВСР; с подобными проблемами сталкивался ККПА Организации Объединенных Наций, а затем его преемник – Комитет по взаимоотношениям между персоналом и администрацией (КПА).

С. Система проведения выборов

38. Советы (или комитеты) персонала в соответствии с их уставами должны "обеспечивать справедливое представительство" всех сотрудников (см. JIU/REP/2011/10, пункт 76). Поэтому в зависимости от конкретной организации некоторое число мест в составе Совета персонала закрепляется за представителями определенной категории сотрудников (как правило, категории специалистов (С) и выше в сопоставлении с сотрудниками категории общего обслуживания (ОО)), как это делается в ИКАО, ВПС, ЦУ ВОЗ и МФСР, или места службы (например, сотрудники ЦУ в сопоставлении с сотрудниками вне ЦУ), как это происходит в МОТ, ЮНЭЙДС и ВПП. Иногда оба эти критерия объединяются, например в ИКАО, где в состав совета входят шесть сотрудников категории С и шесть сотрудников категории ОО, причем в каждой категории один сотрудник представляет региональное подразделение. В нескольких организациях, например в МАГАТЭ³⁶ и ЮНИДО³⁷, представительство персонала организуется через избирательные ячейки – единицы организационного деления на основе департаментов. Такая практика применяется и для обеспечения представительства персонала ЦУ Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке (см. JIU/REP/2011/10, пункт 85). Полезная практика выявления потенциальных ПП принята в Комитете Ассоциации персонала МВФ (КАП), где бывшие члены Комитета заблаговременно проводят работу с лицами, которые, по их мнению, обладают качествами, необходимыми для успешного выполнения функций ПП, и побуждают их к участию в выборах в КАП. Для обеспечения преемственности представительства в восьми ОПП только половина мест в составе СП заполняется путем проведения выборов в какой-либо установленный срок. Хорошим примером может служить практика МОМ – сопоставимого учреждения, где между проведением выборов в состав АП-МОМ и началом ее работы пре-

³⁵ Единственными исключениями являются ФАО и ВПП: каждая из этих организаций имеет ОПП исключительно для представления сотрудников категории специалистов, набранных на международной основе (АСКС ФАО, АСС-ВПП), а СПОО ФАО-ВПП представляет персонал общего обслуживания ЦУ и бюро по связи обеих организаций. Персонал за пределами ЦУ, набранный на местной основе, сотрудники ОО и национальные должностные лица в обеих организациях не имеют представительства в рамках упомянутых ОПП.

³⁶ Статья 25 главы X Устава Ассоциации сотрудников МАГАТЭ гласит: "Каждая ячейка состоит из членов прибывших из одной и той же или из смежной организационной службы".

³⁷ Статья 25 главы IX Устава Союза персонала ЮНИДО гласит: "Ячейки в максимальной степени соответствуют департаментам или их подразделениям в соответствии с организационной структурой Секретариата ЮНИДО".

дусмотрен двухмесячный переходный период. В течение этого периода как вступающий в должность, так и выбывающий председатели совместно выполняют одни и те же функции, что позволяет обеспечить гладкий переход полномочий. ОПП проводит одно очередное общее собрание в год.

39. Руководящий орган (Совет персонала, комитет или исполнительный комитет персонала), именуемый далее "Совет персонала (СП)", проводит заседания либо ежемесячно, либо в некоторых случаях – раз в два месяца. Исполнительный орган СП (именуемый далее "Бюро") состоит из 4–10 членов, которые проводят от двух до четырех заседаний в месяц. Как правило, для принятия легитимных решений на каждом уровне требуется кворум. Чтобы обеспечить регулярное функционирование ОПП, СПОО ВПП/ФАО ввел в действие положения, регулирующие частотность отсутствия членов Бюро на заседаниях. Согласно его уставу, "любой член Исполнительного комитета, пропустивший без уважительной причины более четырех очередных заседаний подряд, считается освобожденным от своих обязанностей". В большинстве сопоставленных ОПП срок полномочий составляет два года, а в ОПП трех организаций (ИКАО, ЮНВТО и ВПС) – один год. Кроме того, в ЮНВТО и ЮНИДО предусмотрены соответственно разные сроки полномочий председателя и постоянных представителей Совета. В половине случаев срок полномочий ПП не ограничен, в другой половине случаев продление этого срока ограничено одним, двумя или тремя годами. Однако в этих случаях уставами предусмотрен "период бездействия", после чего бывший ПП вновь может баллотироваться на выборах.

D. Членский состав ОПП

40. Несмотря на ряд неблагоприятных факторов как внешнего, так и внутреннего характера (см. приложение III), значительная доля сотрудников, имеющих право на членство в ОПП, добровольно выбирают присоединение к ОПП путем уплаты членских взносов. Принцип, предусматривающий возможность присоединения, четко закреплен в инструкции для персонала ОЭСР № 10/2003: "Свобода ассоциации должна соблюдаться. Все сотрудники/члены миссий имеют право участвовать или не участвовать в выборах комитетов/представителей персонала" (пункт 5.1). Ставки членских взносов, которые обычно уплачиваются путем их прямого удержания из заработной платы сотрудников, выбравших вариант согласия или отказа в любое время, нередко устанавливаются в соответствии с классом и варьируются в шкалах (в зависимости от ОПП) от 0,01% до 0,5% чистого оклада. В настоящее время существуют две системы, дающие "штатным сотрудникам" (как они определяются в соответствующих организациях) возможность принимать активное участие в выборе своих представителей: а) когда все штатные сотрудники какой-либо организации автоматически считаются членами ОПП, они могут голосовать на выборах членов руководящего органа ОПП и тем самым влиять на направление его деятельности; б) когда ОПП не предусматривает автоматического членства, он должен быть полностью открыт для всех сотрудников организации, соответствующих его целевому электорату (см. JIU/REP/2011/10, пункт 84), без каких-либо иных условий, кроме выражения согласия с уставом ОПП и уплаты индивидуальных взносов для получения права голоса. К дополнительным критериям определения представленности относятся степень участия в общих выборах (см. приложение III) или референдумах, активизация деятельности в кризисные периоды путем проведения прямых мероприятий (подачи петиций, демонстраций и т.п.).

V. Условия для построения взаимоотношений между сотрудниками и руководством

A. Роль исполнительных глав

41. Инспектор пришел к выводу, что отношение со стороны ИГ является ключевым фактором успеха или неуспеха ВСР в любой организации. Для них **требуемыми профессиональными качествами** являются осознание важности обеспечения хороших отношений с сотрудниками; готовность к регулярному и частому ведению (обычно через директора по ЛР, но также и напрямую) диалога с Председателем ОПП в русле политики "открытых дверей"; кроме того, важное значение для поддержания уровня ВСР имеет быстрота ответов на его/ее запросы. Еще одним наглядным позитивным индикатором является прозрачность перед государствами-членами в вопросах ВСР. И наоборот, частая сменяемость директоров по ЛР; чисто официальный и ограниченный характер контактов; проведение общих собраний по заготовленному сценарию; восприятие любой критики в качестве личного оскорбления; цензура общения ОПП с персоналом в целом; оказание скрытого давления на отдельных лиц и нежелание раскрывать информацию о состоянии ВСР перед государствами-членами (включая ее оценку со стороны ОИГ) свидетельствуют о проблемном характере ВСР.

B. Услуги для осуществления функций представительства персонала

42. Руководство организаций должно предоставлять ОПП ряд услуг, которые признаны в стандартах МОТ в качестве важнейшей составляющей трудовых отношений в сфере государственной службы³⁸, чтобы ОПП могли эффективно выполнять свои официальные³⁹ представительские функции на благо ВСР. К числу этих услуг относятся:

- постоянный контакт между ИГ и ПП для обсуждения аспектов кадровой политики, представляющих взаимный интерес (как это предусмотрено в большинстве Положений о персонале);
- участие в работе различных комитетов, в составе которых представлен персонал, с выполнением консультативных, а иногда и переговорных функций в соответствии с нормативными документами (де-юре) и/или с практикой (де-факто) через посредство соответствующих объединенных органов персонала и руководства (ООПР).

³⁸ Статья 6 Конвенции 1978 года об определении условий занятости на государственной службе (№ 151) вводит принцип предоставления различных возможностей организациям государственных служащих:

"1. Представителям признанных организаций государственных служащих предоставляются такие возможности, которые позволяют им быстро и эффективно выполнять свои обязанности как в их рабочее время, так и вне его.

2. Предоставление таких возможностей не наносит ущерб эффективной работе соответствующего ведомства или службы.

3. Характер и круг этих возможностей определяются в соответствии с методами, упомянутыми в статье 7 настоящей Конвенции, или другими надлежащими методами [т.е. путем ведения переговоров о заключении коллективных договоров]".

³⁹ См. JIU/REP/2011/10, пункты 110–114.

Лишь в нескольких организациях были введены в действие официальные административные инструкции или соглашения, предусматривающие обеспечение таких услуг, как прикомандирование сотрудников, освобождение от служебных обязанностей, предоставление служебных помещений и оборудования.

1. Прикомандирование сотрудников

43. В отличие от ряда учреждений, чьи ОПП отличаются финансовой устойчивостью и могут содержать собственный вспомогательный персонал (например, в штате АП-ВБ и АП-ОЭСР насчитывается соответственно семь и четыре вспомогательных сотрудника на полной ставке, оплачиваемых из средств их собственных бюджетов), большинство ОПП специализированных учреждений Организации Объединенных Наций испытывают нехватку финансирования, необходимого для найма собственного персонала. Поэтому наряду с полным освобождением выборных ПП от их служебных обязанностей важнейшим вкладом организации является выделение сотрудников, в основном категории ОО, для выполнения административных функций, которые необходимы для надлежащего управления ОПП. Их число варьируется от нуля (ЦМТ, ВПС и ЮНВТО) до двух должностей на полной ставке (МАГАТЭ, ИМО и ЦУ ВОЗ). Эти должности числятся в регулярном штатном расписании, и поэтому назначенные на них лица подпадают под действие финансовых и кадровых правил. Прикомандированные лица должны свободно выбираться (и, как правило, они свободно выбираются) ОПП.

2. Освобождение от служебных обязанностей

44. Второй формой участия организации в налаживании внутри нее социального диалога является освобождение ряда выборных должностных лиц ОПП от выполнения своих регулярных должностных обязанностей в организации. Соответствующими справочными документами могут служить административная инструкция Организации Объединенных Наций (ST/AI/293) и документ А/С.5/50/64⁴⁰, поскольку в них установлено определенное соотношение между общим количеством сотрудников и общим объемом освобожденного рабочего времени, предоставляемого ПП. Среди организаций наблюдаются расхождения как в общем объеме времени освобождения от служебных обязанностей, так и в его распределении среди ПП – от полного освобождения до частичного сокращения продолжительности нормального рабочего времени на 10–50%.

45. Поскольку освобождение от служебных обязанностей производится по разным схемам (высвобождение нормативного времени для какой-либо конкретной должности (например, Председателя) или распределение определенного количества часов между ПП), для проведения сопоставлений между организациями эквивалент полной ставки (ЭПС) рассчитывается исходя из того, что год состоит из 12 месяцев, месяц – из четырех недель и неделя – из 40 часов (см. приложение IV). Освобождение от служебных обязанностей предоставляется для того, чтобы создать условия для реальной, официальной и необходимой службы на благо организации. Кроме того, для конкретного освобождения от служебных обязанностей нужно подать **официальное письменное заявление по всей иерархической цепочке** (а не только непосредственному руководителю), **чтобы получить разрешение и сокращение соответствующего объема работы пропорционально предоставленному освобождению**. Применение такого принципа на практике было бы намного проще и не создавало бы

⁴⁰ См. JIU/REP/2011/10, пункты 110–113.

напряженности, если бы подразделения, освобождая своих сотрудников от выполнения служебных обязанностей, получали от организации финансовую компенсацию за рабочее время, потерянное в результате освобождения ПП. На данный момент такой подход принят в ФАО, но только в отношении участия в процессе реформы ФАО.

46. Инспектор обнаружил, что, за исключением случаев полного освобождения от служебных обязанностей одного сотрудника, есть множество прецедентов, когда такое послабление толкуется руководителями лишь как предоставление гибкого графика работы, не сопровождаемое реальным освобождением от обязанностей, в результате чего легко можно предположить, что ПП придется добровольно работать в ночное время и в выходные дни без внесения каких-либо изменений в план служебной деятельности соответствующего сотрудника. Возможно, именно по этой причине некоторые ОПП предпочитают запрашивать полное освобождение для одного должностного лица, нежели 50-процентные освобождения для двух должностных лиц (например, для Председателя и заместителя Председателя), хотя второй вариант позволил бы этим двум должностным лицам:

- оставаться в русле активной профессиональной деятельности и продолжать наращивание навыков в сфере их специализации, включая поддержание контактов с соответствующими профессиональными сообществами;
- продолжать прохождение профессиональной подготовки в сфере их специализации;
- по-прежнему проходить ежегодную служебную аттестацию; ни в одной организации, за исключением ФАО⁴¹, нет официальных письменных положений о том, чтобы обязанности ПП по представлению персонала отражались в их служебной аттестации. Как отметили сами ПП, нужно признать, что они были избраны своими коллегами для выполнения функций представительства персонала и что в этом качестве они вносят ценный вклад в деятельность организации. Они не только развивают широкий спектр навыков и приобретают глубокие знания о своей организации; их деятельность способствует осуществлению целей/мандата организации и поэтому должна получить признание. Это, в свою очередь, послужит дальнейшим стимулом для участия других сотрудников в деятельности по представительству персонала и поможет в борьбе с любыми проявлениями стигматизации роли ПП;
- укреплять солидарность со всеми сотрудниками (и наоборот), разделяя их условия труда и одновременно представляя их интересы.

47. Интересно отметить, что АП-ОЭСР – одно из сопоставимых учреждений – выделила трудность, с которой она столкнулась в процессе выявления сотрудников, готовых быть на 100% прикомандированными в качестве ПП: эти сотрудники опасались, что в результате пострадает их карьера, и поэтому больше склонялись к варианту 50-процентного освобождения от служебных обязанностей. Еще одним механизмом, который подвержен тем же рискам, что

⁴¹ По данным СПОО ФАО, в ФАО действует официальное письменное положение, согласно которому функции ПП по представительству персонала отражаются в их Системе служебной аттестации и организации работы (ПЕМС). Однако эта сфера деятельности не оценивается ни одним руководителем, а только коллегами; кроме того, эта оценка никак не влияет на развитие карьеры или на продвижение по службе.

и освобождение от служебных обязанностей, является установление определенного числа дней, ежегодно выделяемых для ОПП, которые они могут использовать по собственному усмотрению для выполнения функций представителя персонала.

3. Предоставление служебных помещений и оборудования

48. Хотя издержки на людские ресурсы являются основной статьей расходов ОПП, им также необходимы материальные активы, такие как служебные помещения (для обособления), минимальная меблировка, компьютеры, печатная техника и оборудование для проведения презентаций, а также легкий или исключительный доступ в какой-либо зал заседаний, где можно проводить совещания Совета и Бюро. Хотя некоторые ОПП получают ограниченную инфраструктуру (ЦМТ)⁴² или не получают ее вообще (ЮНВТО), большинство организаций признают необходимость такой поддержки и предоставляют для этих целей имеющуюся инфраструктуру.

С. Свобода коммуникации

49. Большинство рассмотренных организаций обеспечивают свои ОПП необходимыми средствами коммуникации с персоналом в целом, открывая им доступ к оборудованию для печатания, рассылки и оповещения (электронная почта), а также отдельным пространством в интранете организации, тем самым гарантируя им свободу коммуникации как теоретически (в качестве элемента свободы ассоциации и права на организацию)⁴³, так и практически. Пользование телефонной связью в подавляющем большинстве организаций является бесплатным и осуществляется на основе компенсации расходов только в ФАО, ВПП и для СЗП-МСЭ; аналогичным образом обстоит дело с использованием множительной техникой и принтерами (на компенсационной основе – в ФАО, для СЗП-МСЭ и для печатания материалов АСС-ВПП).

50. Более важное значение для обеспечения соблюдения принципа свободы ассоциации и права на организацию (JIU/REP/2011/10, пункт 97 и рекомендация 2) является обязанность всех организаций предоставить своим ОПП право использовать их интранет и систему оповещения по электронной почте **без всякой предварительной цензуры, оформления допуска или разрешения. Когда, по имеющимся сведениям, эта свобода ущемлялась в МОТ, МСЭ и ВПС, это приводило к возникновению наиболее серьезных кризисов в ОПП.** Аналогичным образом ОПП должны действовать профессионально и воздерживаться от любых неподобающих высказываний или личных оскорблений, критикуя действия, бездействие или позиции руководства в документах, подлежащих широкому распространению среди персонала и/или общественности либо среди государств-членов. Опыт показывает, что употребление сдер-

⁴² По запросу предоставляется бесплатное пользование принтерами и фотокопировальными машинами, а также обеспечивается конференционное обслуживание (помещения, звуковое оборудование, синхронный перевод).

⁴³ Конвенция № 87 МОТ, статья 3:

"1. Организации трудящихся и предпринимателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат, свою деятельность и формулировать свою программу действий.

2. Государственные власти воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению".

жанных формулировок обычно добавляет достоверности изложенным фактам. Комитет МОТ по вопросу о свободе объединений является органом, осуществляющим мониторинг этих элементов в государствах – членах МОТ⁴⁴. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит сотрудничество и координацию между ОПП и сотрудниками в целом.

Рекомендация 2

Исполнительным главам рассмотренных организаций, признающим официальный статус и функции органов представителей персонала и выборных представителей персонала, следует оказать содействие в обеспечении их доступа ко всем имеющимся и необходимым средствам коммуникации с сотрудниками без применения цензуры.

D. Защита функций представительства персонала

51. Что касается этой темы, то пункты 94–95 документа JIU/REP/2011/10, где даются ссылки на постановления Административного трибунала МОТ, применимы *mutatis mutandis* и к рассмотренным организациям. В своем постановлении № 496 (1982 год) Трибунал указал, что "При заключении каждого трудового договора Организация принимает на себя в качестве части договорных условий обязательство не ущемлять право на создание ассоциаций" (соображение б), и что Ассоциация персонала "существует отчасти потому, что ее существование отвечает интересам Организации. Если бы она была создана только руками сотрудников, Организация могла бы не проявлять к ней интереса и не упоминать о ней в Положениях о персонале" (соображение 17). АТООН счел, что "свобода ассоциации имеет важнейшее значение как для сотрудников, так и для руководства, и она должна быть защищена от превышения властных полномочий. [...] Однако верно и то, что сосуществование свободы ассоциации и рационального управления Организацией должно быть разумно сбалансированным"⁴⁵.

52. **ОПП пользуются особыми мерами защиты**, которые признаны международными административными трибуналами. АТООН указал: "В качестве неотъемлемого элемента права на ассоциацию против сотрудника не должно приниматься никаких мер на том основании, что он является или являлся должностным лицом или представителем Ассоциации персонала или иным образом активно участвовал в деятельности Ассоциации"⁴⁶. Такие защитные меры должны применяться особенно в ходе совещаний с администрацией. АТМОТ отметил, что (иерархический) "принцип должен действовать только в рамках учреждения, т.е. когда руководитель выступает именно в этом качестве; несомненно, если данный принцип действует вне этих рамок, его действие должно ослабляться в соответствии с обстоятельствами". Такая защита распространяется только на действия, совершаемые при выполнении ими своих функций представительства персонала (см. JIU/REP/2011/10, пункты 94–95).

53. **При проведении переговоров иерархический принцип замещается принципом вежливости.** Руководство не может применять дисциплинарные взыскания в качестве средства давления на ПП. АТМОТ также указал, что "как законом, так и практикой им разрешена более широкая свобода слова, и только

⁴⁴ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm>.

⁴⁵ UNAT Judgment No. 924 (1999).

⁴⁶ UNAT, Judgment No. 15, Robinson (1952).

серьезные злоупотребления будут считаться недопустимыми"⁴⁷. В этом же ключе "Трибунал последовательно заявлял, что **отдельные члены Комитета персонала должны иметь полномочия на подачу иска в качестве представителей этого органа**. Основанием для этого является тот факт, что, если Комитет по персоналу не в состоянии выступить заявителем иска, единственная возможность защитить общие права и интересы сотрудников состоит в том, чтобы разрешить отдельным должностным лицам действовать в качестве его представителей"⁴⁸.

54. Защита ПП при исполнении ими своих представительских функций непосредственно отражена в официальных документах ФАО (ПП 301.8, Соглашение о признании, стандарты поведения); МОТ (СПП, статья 4); ИМО (положения о персонале 8.1 и 8.2 и правило о персонале 108.1); ВОЗ и ЮНЭЙДС (Положения о персонале ВОЗ (статья VIII) и Правила ВОЗ о персонале (910–930) для обеих организаций⁴⁹ и статья 4 Соглашения о сотрудничестве, применимого только к ЮНЭЙДС); ЮНИДО (стандарты поведения и Кодекс этического поведения КМГС); ВПС (Кодекс поведения ВПС); ВОИС (положение о персонале 8.1); ВПП Соглашение о признании СПУ (раздел 4.2), Соглашение о признании СПОО–ФАО (раздел 4.5) и Правила о персонале ВПП (раздел руководства 304)). Вместе с тем такого **отдельного документа нет в МАГАТЭ, МСЭ, ЮНЕСКО и ВМО**. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации в соответствии с пунктом 28 стандартов поведения КМГС повысит эффективность представительства персонала.

Рекомендация 3

Главам тех рассмотренных организаций, где таких документов в настоящее время не существует, следует принять Правила о персонале для защиты представителей сотрудников от дискриминационного или необъективного отношения в связи с их статусом или деятельностью представителей персонала как в период выполнения ими этих функций, так и после его завершения.

55. В ряде организаций ПП отметили, что некоторые сотрудники, которые могли быть заинтересованы в выдвижении своих кандидатур на должности представителей персонала, нередко воздерживались от этого, **опасаясь мер воздействия со стороны отдельных руководителей**. Вышеупомянутые законодательные положения и судебные прецеденты должны рассеять подобные опасения перед проявлениями дискриминации; руководителям всех уровней и сфер полномочий следует надлежащим образом осознать установленные принципы и решения в этой области. Нужно отметить, что в ОЭСР – сопоставимом учреждении – режим защиты распространяется даже на период после прекращения функций представительства персонала, поскольку Председатель

⁴⁷ Judgment No. 911, consideration 8 (1988); см. также UNAT, Judgment No. 855 (1997).

⁴⁸ ILOAT, Judgment No. 2791, at consideration 2 (2009).

⁴⁹ Комментарий руководства ВОЗ по поводу проекта рекомендации 3: "ВОЗ имеет четкие Правила и Положения, в которых обеспечено право на ассоциацию и определены функции и права Ассоциации персонала. Наряду с этим в ВОЗ была внедрена система мер по борьбе с преследованиями и защите информаторов, которой в любое время может воспользоваться каждый сотрудник, будь то представитель персонала или нет, и подать официальную жалобу. Кроме того, мы совместно с АП разрабатываем соглашение, по которому будет введен в действие механизм, обеспечивающий сохранение и дальнейшее совершенствование в ВОЗ благоприятной трудовой среды и предусматривающий принятие энергичных мер по предупреждению преследований и споров".

АП–ОЭСР сохраняет свой статус вплоть до одного года после прекращения своих функций (что гарантируется в письме Генерального секретаря ОЭСР).

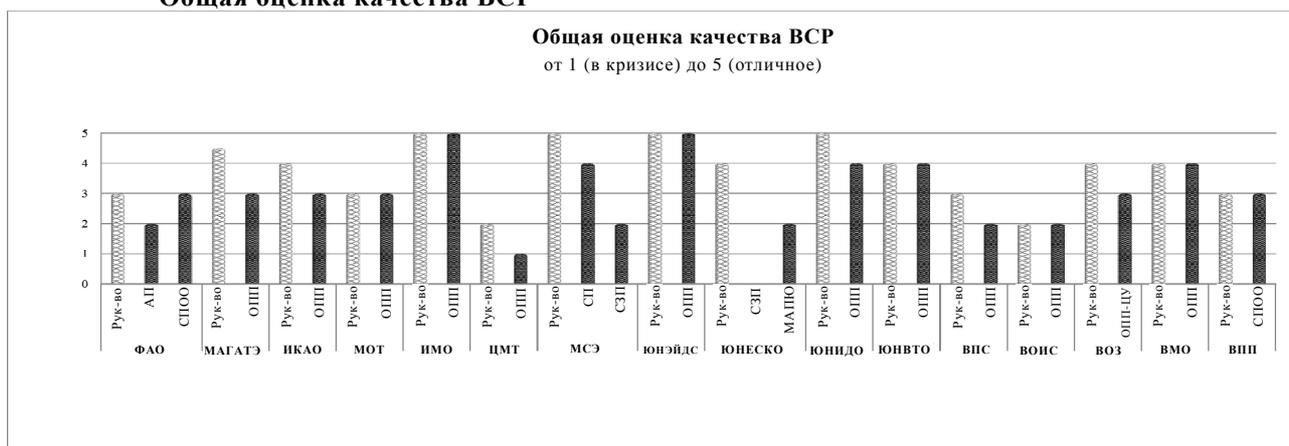
56. Для рассмотрения вопросов, связанных с уровнем доверия между сотрудниками и руководством, необходима независимая, прозрачная и надежная система правосудия. Это касается прежде всего такой деликатной сферы, как наем и увольнение персонала, в которой к числу факторов, обеспечивающих хороший уровень ВСР, бесспорно, относится значимое участие ПП в работе соответствующих механизмов. Хотя в ВОЗ вопрос о степени участия и эффективности ПП в процессе сокращения должностей вызвал полемику, ПП в ЦУ ВОЗ принимают всестороннее участие в работе отборочных комиссий (уровни их участия в региональных бюро неодинаковы).

VI. Общее качество взаимоотношений между сотрудниками и руководством

57. Когда речь идет об оценке общего качества ВСР самими их участниками, нужно рассматривать два элемента: а) оценки, выставляемые как персоналом, так и руководством; и б) различия в восприятии между ПП и ПР в рамках одной и той же организации. Используя пятибалльную шкалу от 5 (отличное) до 1 (в кризисе), ОПП и ПР одинаково оценили качество ВСР в следующих организациях: "отличное" – в ЮНЭЙДС и ИМО; "хорошее" – в ВМО и ЮНВТО; "среднее" – в МОТ, ВПП и ФАО (распространяется на СПОО в ВПП и ФАО)⁵⁰ и "низкое/напряженные отношения" – в ВОИС. В девяти других организациях, где ОПП оценили качество ВСР ниже, чем ПР, результаты показаны в порядке роста расхождения между оценками ПР и ПП в рамках одной организации: 1 балл: "отличное" – "хорошее" – в ЮНИДО и МСЭ (оценка СП-МСЭ); "хорошее" – "среднее" – в МАГАТЭ, ИКАО и ВОЗ; "среднее" – "низкое" – в ВПС; 2 балла: "хорошее" – "низкое/напряженные отношения" – в ЮНЕСКО (оценка МАПЮ-ЮНЕСКО)⁵¹; и 3 балла: "отличное" – "низкое/напряженные отношения" – в МСЭ (оценка СЗП-МСЭ).

Рис. 1

Общая оценка качества ВСР

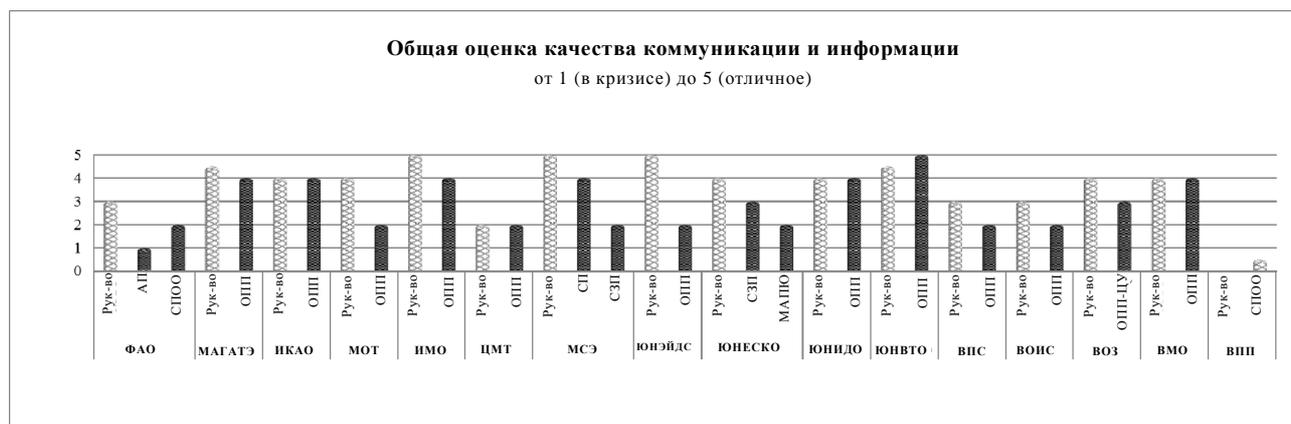


Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

⁵⁰ АСКС ФАО оценила качество ВСР в целом как "низкое/напряженные отношения".

⁵¹ Несмотря на неоднократные напоминания, Союз персонала ЮНЕСКО (СЗП) не ответил на этот пункт вопросника ОИГ.

Рис. 2
Общая оценка качества коммуникации и информации



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

А. Качество коммуникации, информации и консультаций⁵²

58. **Качество коммуникации и информации** было высоко оценено как сотрудниками, так и руководством только в ЮНВТО – наименьшей из всех организаций, где условия в данной области являются самыми удобными; а только руководством – в ИМО, МСЭ и ЮНЭЙДС, где сотрудники, оценив качество ВСР в целом как отличное, выставили качеству коммуникации/информации оценку "низкое/напряженные отношения", отметив при этом, что "оценка в принципе была бы хорошей, но мы сейчас находимся в процессе анализа функций персонала, и многие сотрудники крайне разочарованы отсутствием коммуникации со стороны руководства в связи с этим процессом и достигнутым прогрессом". И персонал, и руководство оценили качество ВСР как "хорошее" в МАГАТЭ, ИКАО, ЮНИДО и ВМО. Расхождения в оценках между оптимистично настроенным руководством и весьма сдержанными ОПП были отмечены в МОТ и МСЭ, где оценка СЗП-МСЭ ("низкое/напряженные отношения") оказалась более жесткой, чем оценка СП-МСЭ ("хорошее").

59. Среди ПР только ЦМТ оценивает **качество консультаций** как "среднее", в то время как ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, ЮНЕСКО, ЮНВТО, ВПС, ВОЗ и ВМО считают его "хорошим", а ИМО, МСЭ, ЮНЭЙДС и ЮНИДО – "отличным". Что касается персонала, то оптимизм руководства разделяет лишь АП-ЮНВТО, тогда как ОПП в ИМО, СП-МСЭ, ЮНЭЙДС и СЗП-ЮНЕСКО оценивают его как "хорошее", ОПП в СПОО-ФАО, ИКАО, МОТ, ЮНИДО, ВОЗ-ЦУ⁵³, ВМО и СПОО-ВПП – как "среднее", а ОПП в МАГАТЭ, МСЭ, СЗП-МСЭ, МАШО-ЮНЕСКО и ВОИС – как "низкое/напряженные отношения". ОПП в АСКС-ФАО

⁵² Руководство ВПП не дало оценки качества коммуникации, консультаций и переговоров.

⁵³ АП-ЦУ-ВОЗ признала, что, хотя состояние ВСР отвечает большинству минимальных требований для хорошей оценки, она снизила свою оценку из-за напряженности в отношениях, наблюдавшуюся последние два года вследствие сокращения персонала. Это – пример случая, когда отдельный фактор снижает качество ВСР, даже если большинство формальных критериев хорошего качества ВСР соблюдено.

и ВПС оценили качество консультаций в своих соответствующих организациях как находящиеся "в кризисе"⁵⁴.

Рис. 3
Общая оценка качества консультаций



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

В. Официальная коммуникация (объединенные органы) и неофициальные контакты

60. Термин "объединенный орган" означает групповое образование, в составе которого ПР и ПП, обычно в равных количествах, занимаются совместной работой над различными вопросами – от комиссий по продвижению по службе до комитетов по гаражному обслуживанию. Количество и виды ООПР существенно варьируются в зависимости от организации. Смысл деятельности основных ООПР обычно связан с ППП. Кроме того, согласно административным инструкциям нередко учреждаются специальные ООПР, предназначенные для выполнения конкретных ограниченных функций.

61. В большинстве организаций деятельность основного ООПР посвящена вопросам ВСР; в них диалог между сотрудниками и руководством ведется на высшем уровне, на периодической основе и посвящен вопросам, оказывающим влияние на благосостояние персонала и на условия его службы. Некоторые ООПР определены в качестве форумов для ведения переговоров: такая практика наблюдается, в частности, в Организации Объединенных Наций (КПА – в масштабах всего Секретариата Организации Объединенных Наций⁵⁵ и (постепенно) ОПК в основных местах службы) и в МОТ, где в действующих до-

⁵⁴ Хотя в вопросник, который ОИГ разослала ОП и ПР, был включен вопрос о качестве переговоров, ответов на него не поступило из-за наблюдавшихся как среди ПР, так и среди ПП явных расхождений в восприятии и понимании термина "переговоры" (который иногда употребляется на практике (де-факто), но не закреплен в законодательном порядке (де-юре)), вследствие чего любые стандартные сопоставления или полученные оценки приобретают ненадежный характер.

⁵⁵ См. круг ведения КПА (ST/SGB/2011/6).

говорных документах (статье 10.1 с) Положений о персонале) признается, что условия занятости в МОТ могут определяться совместно ГД или назначенными им представителями и СЗП-МОТ посредством социального диалога, информации, консультаций и **ведения коллективных переговоров**. "ГД уполномочен вести коллективные переговоры с СЗП-МОТ в целях **заключения коллективных соглашений**. Заключенные в результате этого коллективные соглашения прилагаются к настоящим Положениям"⁵⁶. Однако для любого коллективного соглашения, которое влечет за собой финансовые последствия или внесение поправки в Положения о персонале, требуется одобрение со стороны ГД⁵⁷.

62. По определению во всех организациях, где предусмотрено проведение дискуссий в рамках объединенных консультативных комитетов (ОКК), они носят чисто консультационный характер, и достигнутые соглашения могут в лучшем случае иметь моральную, но никак не юридическую силу. Когда ОКК являются основным ООПР, деятельность которого посвящена вопросам ВСП, ПП имеют возможность не только обсуждать некоторые аспекты и проекты административных инструкций, подготовленные руководством, но и выдвигать собственные предложения по любой теме, входящей в круг ведения, определенный в ППП. Интересно отметить, что в ИМО "Комитет представляет Генеральному секретарю рекомендации наряду с любыми особыми мнениями, приобретенными по просьбе отдельных членов комитета". Различные ПР и ПП отмечают, что в соответствии с этими документами принятие окончательного решения является прерогативой ИГ, поскольку любое предложение или рекомендация, которые удалось выработать, не являются по своему характеру юридически обязательными. Однако если для руководства это – лишь проявление осмотрительности, то для ПП – источник разочарования, поскольку в результате у них создается впечатление, что ООПР "не имеют никакой власти" и играют роль форумов, на которых ПР лишь обещают оказывать поддержку согласованным позициям перед ИГ.

63. Помимо договорных документов и за пределами сферы их действия, в целом ряде организаций **на практике ведутся реальные переговоры** в рамках объединенных переговорных и/или консультативных комитетов (ОКК). Переговоры также проводятся в составе дополнительных специальных рабочих групп (а также в фокусных группах – в ИМО), учрежденных в целях выработки официальных решений ООПР по конкретным аспектам ВСП (например, ОПК по реформе ФАО). В ходе проведенного ОИГ обзора были выявлены случаи **достижения соответствующих "соглашений"** (даже если они не имеют обязательной силы) в рамках ООПР, предположительно не ведущих переговоры. Примеры⁵⁸ таких соглашений можно встретить в ФАО⁵⁹: новая Система служеб-

⁵⁶ Положения о персонале МОТ, статья 10.1 с).

⁵⁷ Ведение коллективных переговоров в МОТ определяется как добросовестный переговорный процесс, направленный на заключение коллективных соглашений по вопросам, предусмотренным в статье 2 Соглашения о признании и процедуре.

⁵⁸ Этот перечень не является исчерпывающим.

⁵⁹ Хотя в ФАО право на ведение переговоров четко предусмотрено Положением о персонале 301.8.1, далее в положениях о персонале 8.11 и 8.12 вводятся ограничения на его сферу охвата:
"301.8.1 В соответствии с принципом, согласно которому персонал имеет право на создание организации для защиты и поощрения своих интересов, один или несколько представителей органов персонала, признанных Генеральным директором, поддерживают постоянные контакты и ведут переговоры с Генеральным директором о порядке и условиях занятости сотрудников и общем благосостоянии персонала.

ной аттестации и организации работы, политика гибких трудовых соглашений, программа посредничества, система обеспечения безопасности и гигиены труда; в ЮНИДО: политика гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Кодекс этического поведения, защита сотрудников от преследования за сообщения о ненадлежащем поведении и за сотрудничество в ходе проведения ревизий и расследований, раскрытие финансовой информации и декларирование интересов, изменение политики мобильности на местах; ИКАО: достигнутые соглашения по пересмотру и исправлению всего "служебного кодекса", являющегося аналогом Правил о персонале.

64. **ООПР второго типа создаются для консультирования исполнительного главы** (по сути дела – руководства) **по отдельным аспектам**, когда ПП участвуют в процессах управления ЛР в сфере найма, продвижения по службе, прекращения службы⁶⁰, надлежащего разбирательства, дисциплинарных и досудебных процедур во внутренней системе отправления правосудия⁶¹. **Деятельность ООПР третьего типа сосредоточена на управлении службами и инфраструктурными объектами** в том или ином конкретном месте службы, включая, в частности, комитеты по общественному питанию, эксплуатации гаражей, делам кооперативов, детских садов, местного транспорта, кассы взаимопомощи и т.д. Роль сотрудников в таких органах носит в основном консультативный характер. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень координации и сотрудничества между ПП и ПР.

Рекомендация 4

Исполнительным главам тех рассмотренных организаций, в которых пока не имеется объединенных органов персонала и руководства, занимающихся различными аспектами ВСП, следует создать такие органы для проведения официальных консультаций по вопросам, влияющим на условия службы и благосостояние сотрудников.

65. ПП и ПР в большинстве организаций признают, что **неофициальный диалог** зачастую ведется между руководителем ЛР и председателем ОПП на ежедневной (например, в ИМО), еженедельной (например, в ВОЗ) или ежемесячной (например, в ЮНЕСКО) основе. В небольших организациях, таких как ЮНВТО, а также в ряде крупных организаций, таких как ВОЗ, неофициальные совещания являются распространенной практикой и способствуют налажива-

8.11 Переговоры между признанными органами по представительству персонала и Генеральным директором проводятся при том понимании, что за Генеральным директором в соответствии с положениями о сфере его уставной ответственности будет сохраняться право на принятие окончательного решения по вопросам, входящим в его компетенцию.

8.12 В ходе переговоров с такими органами персонала Генеральный директор не обязан выполнять любое окончательное решение, если такое решение относится к компетенции руководящих органов Организации или идет вразрез с общей системой Организации Объединенных Наций; в таких случаях Генеральный директор стремится к выработке согласованных позиций для их направления компетентным органам Организации или общей системы".

⁶⁰ См. JIU/REP/2012/4 "Наем персонала в организации системы Организации Объединенных Наций: сравнительный анализ и система контрольных параметров", в частности приложение об этапах процесса набора персонала: специальные группы по оценке и постоянные контрольные органы (со стороны Организации).

⁶¹ Информацию о роли ПП в реформе и профессионализации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций см. JIU/REP/2011/10, пункт 106.

нию хорошей коммуникации и взаимоотношений П-Р. "**Политика открытых дверей**", проводимая высшим руководством (например, в ЮНЭЙДС), свидетельствует о явном беспокойстве руководящего состава организации о своих сотрудниках и ведет к установлению конструктивных ВСР. Когда между ПП и ПР на уровне принятия решений налажен постоянный и эффективный диалог, необходимость в использовании официальных ООПР снижается, поскольку они становятся чисто официальными. Тем не менее официальные структуры П-Р нужно использовать так, как это предусмотрено в ППП: например, в ВОИС ОКК используется ненадлежащим образом – для предварительного рассмотрения дисциплинарных дел сотрудников, что подрывает к нему доверие со стороны как персонала, так и руководства.

С. Возможные проблемы в сфере ВСР в полевых отделениях

66. В рамках имеющихся ресурсов группе по обзору ОИГ удалось совершить поездку только в одно полевое отделение в Ханое, Вьетнам (одну из восьми "пилотных стран", участвующих в инициативе "Единство действий" (ЕД) Организации Объединенных Наций). В ходе этой поездки она провела беседы с руководством и ПП семи участвующих организаций ОИГ⁶² и четырех сопоставимых организаций⁶³. Следовательно, в этом разделе не преследуется цель всеобъемлющего охвата всех проблем, которые существуют на местах, и не утверждается, что представленные в нем проблемы являются общими или в равной степени актуальными для всех полевых отделений. В нем, скорее, отмечен ряд проблем, наблюдавшихся в Ханое, и выделены те из них, которые, возможно, имеются в других полевых отделениях, исходя из общих мнений и опыта сотрудников, работающих в Ханое, включая тех, которые ранее проходили службу в других полевых отделениях. Ниже представлены основные из обнаруженных проблем.

67. **В подавляющем большинстве специализированных учреждений на уровне полевых отделений нет официальной местной ассоциации персонала с утвержденным уставом.** В качестве причины, объясняющей такое положение, часто указывается невысокая численность персонала в том или ином конкретном полевом отделении, которая не требует создания официального ОПП, особенно когда решение вопросов возможно на внутреннем уровне. В этой связи интересно отметить практику ОБСЕ, в которой официально признано право на создание местного союза персонала в любом учреждении/подразделении, насчитывающем более 17 сотрудников, и право на пользование услугами полевого комитета персонала, структура которого практически полностью соответствует структуре Комитета персонала в ЦУ.

68. Следовательно, учитывая отсутствие таких ассоциаций, руководство слабо заинтересовано или вообще не заинтересовано в создании ООПР на уровне полевых отделений для обсуждения вопросов, непосредственно влияющих на благосостояние сотрудников. Поэтому на местах ВСР носит весьма неофициальный характер: полевые сотрудники, проявляющие интерес к ВСР, обычно выполняют функции ПП на добровольной (а не на выборной) основе и зачастую не знакомы с ППП своей организации. Не способствует улучшению ситуации и тот факт, что в таких местах службы, как Вьетнам, которые участвуют в иници-

⁶² ФАО, МОТ, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ и канцелярия Резидента-координатора ООН.

⁶³ МФСР, МВФ, МОМ и Всемирный банк.

циативе ЕД, объем регулярных служебных обязанностей существенно возрос в результате внедрения концепции ЕД, согласно которой страновые группы Организации Объединенных Наций (СГОООН) ведут совместный поиск общих решений по большинству вопросов. Поскольку ПП не получают никакого официального освобождения от служебных обязанностей, им приходится жертвовать личным временем для выполнения как возросшего объема своей основной работы, так и функций представительства персонала. А тот факт, что штат большинства полевых отделений составляет лишь несколько человек, ограничивает для ПП возможность делегировать представительские полномочия другим сотрудникам.

69. Вышеупомянутые проблемы оказывают соответствующее влияние на эффективность местных ФУНСА, задача которых – объединять ПП из всех учреждений Организации Объединенных Наций, находящихся в каком-либо конкретном месте службы, для коллективного рассмотрения общих проблем в сфере благосостояния персонала в этом месте службы. В ходе дискуссий с членами ФУНСА и о самой ФУНСА в Ханое выяснилось, что большинство ПП испытывают значительную нехватку не только времени для активного участия в совещаниях ФУНСА, но и необходимых знаний и подготовки в вопросах представительства персонала. Таким образом, роль ФУНСА в Ханое в основном ограничивается организацией общественных мероприятий и не отвечает тем требованиям, на которые рассчитывала ФАМГС, предлагавшая модель ФУНСА, внедренную в настоящее время еще в 27 местах службы.

70. На состоянии ВСР в Ханое сказываются местный культурный уклад и языковой барьер. Многие из опрошенных сотрудников, набранных на местной основе, сообщили, что они больше всего заботились о том, чтобы "не ударить в грязь лицом", и поэтому избегали предъявления каких-либо жалоб, не желая прослыть "возмутителями спокойствия". Некоторые из них также указали, что, поскольку их владение рабочим языком отделения (английским) является ограниченным, особенно в сравнении с персоналом, набранным на международной основе, это непосредственно подрывает их уверенность в том, что они могут надлежащим образом заявлять о своих беспокойствах. Вполне можно допустить, что аналогичные проблемы существуют и в других полевых отделениях, где значительная часть местных сотрудников, возможно, не владеет рабочим языком в достаточной степени.

71. По мнению сотрудников, с которыми были проведены беседы в Ханое, чувство гарантированной занятости у сотрудников, которые набраны на национальной и на международной основе, может быть неодинаковым из-за различий в схемах мобильности и в уровнях владения ППП. Большинство международных сотрудников прошли определенную подготовку по вопросам ВСР, поскольку они выполняли те или иные руководящие функции. Кроме того, они лучше знают свои права в рамках ППП по сравнению с местными сотрудниками, которые во многих случаях признали, что очень мало знакомы или почти не знакомы с ППП, которые к ним применимы⁶⁴. Местные сотрудники также отметили,

⁶⁴ Один ОПП отметил, что, "хотя вопрос о знаниях является проблемным, мы все же считаем, что, даже когда сотрудники знают правила, у них нет уверенности в том, что, если они выступают с критическими замечаниями, кто-то сразу примет меры. Скорее всего, их воспримут как "возмутителей спокойствия" или как людей, не умеющих "работать в коллективе", который признает, что руководители "всего лишь пытаются обеспечить выполнение заданий", и т.д. При отсутствии открытого диалога между коллегами в небольшом подразделении "критические замечания" приведут лишь к обострению отношений с руководителем подразделения и с коллегами".

что, независимо от обстоятельств, они зачастую считали себя обязанными поддерживать хорошие отношения со своим руководителем, поскольку перспективы их карьерной мобильности обычно ограничиваются тем (зачастую небольшим) страновым отделением, где они работают. В некоторых случаях все руководящие функции возложены на одно лицо; обычно это – директор странового отделения, который занимается проведением оценок результативности всего местного персонала. В такой ситуации местному/национальному персоналу крайне важно надлежащим образом ознакомиться со своими правами (и обязанностями) как сотрудников, а также с имеющимися официальными механизмами обжалования и с их функционированием, чтобы они не воспринимали своего руководителя в качестве единственного и окончательного вершителя их карьерных судеб. В случаях, когда в других полевых отделениях наблюдаются условия, аналогичные вышеназванным, вполне вероятно, что местные сотрудники могут обоснованно или необоснованно быть менее уверенными в стабильном характере своей занятости.

72. По меньшей мере в одном полевом отделении в Ханое Инспектор наблюдал весьма патерналистское отношение руководства к местным сотрудникам. В ходе бесед некоторые руководители страновых отделений указали на "культурные различия", косвенно подразумевая, что местный персонал в определенной степени не способен защищать собственные права, вследствие чего руководителю приходится брать это на себя; в подобном подходе полностью игнорируется внутренний конфликт интересов руководителя – для своих сотрудников он выполняет одновременно как роль фактического работодателя, так и роль защитника их прав во взаимоотношениях с работодателем.

73. ПП во многих специализированных учреждениях в Ханое заявили, что у них нет адекватного взаимодействия с ПП, находящимися в ЦУ, что их общение сводится в основном к получению ocasionальных рассылок по электронной почте и что у них практически нет доступа к представителям государств-членов. В самом деле, ПП в ЦУ некоторых (но не всех) специализированных учреждений признали, что можно активнее работать над улучшением коммуникации с их коллегами в полевых отделениях. Создалось впечатление, что большинство ПП в Ханое не информируются даже о значимых событиях, влияющих на ВСР в их собственных организациях. Общение между этими ПП и их коллегами и департаментом ЛР в региональных отделениях (например, в Бангкоке) постепенно становится более регулярным (по сравнению с ЦУ). По мнению Инспектора, нужно продолжать укрепление таких связей между региональными и полевыми отделениями.

74. Повышение уровня знаний должно сопровождаться активностью и чуткостью со стороны руководства, включая укрепление доверия к механизмам внутреннего управления и подотчетности. В находящихся во Вьетнаме организациях, не входящих в число УО ОИГ, – таких как МОМ и Всемирный банк, – ВСР налажены более официально с обоими подразделениями, имеющими местные ассоциации персонала (МАП), чьи ПП (сотрудники, набранные на местной основе) испытывают больше доверия и лучше знакомы со своими правами, с ППП и с функционированием формальных/неформальных механизмов урегулирования споров. Инспектор полагает, что прозорливые действия Ассоциации сотрудников Группы Всемирного банка (со штаб-квартирой в Вашингтоне, О.К.) по созданию ассоциаций персонала страновых отделений (АПСО), которые теперь имеются в большинстве полевых отделений Всемирного банка, включая Ханой, являются примером передовой практики, которому могли бы последовать все ОПП в своих подразделениях на местах. Членство в МАП не следует считать несовместимым с членством в ОПП на общеорганизационном уровне.

75. Поскольку за последние пять лет уровень децентрализации Всемирного банка значительно вырос (за пределами Вашингтона, О.К., работает более 4 000 его сотрудников), деятельность АП-ВБ была соответствующим образом скорректирована: основное внимание стало уделяться расширению прав и возможностей персонала страновых отделений и повышению самостоятельности АПСО, что позволяет сотрудникам проникнуться реальным чувством сопричастности к ассоциации персонала. Кроме того, АП-ВБ использует воздействие коллектива в случаях, когда руководство странового отделения на начальном этапе неохотно реагирует на идею создания АПСО. Одним из достигнутых результатов стало удвоение численности персонала страновых отделений, вступившего в АП-ВБ. В то же время Всемирный банк располагает всеобъемлющими механизмами рассмотрения споров (посредничество, включая региональных посредников, омбудсмен, рассмотрение на коллегиальном уровне, критерии этической культуры и добросовестности, трибунал), которые открыты и понятны для полевых сотрудников. Представители внутренней системы правосудия Всемирного банка посещают страновые отделения для проведения подготовки местного персонала.

76. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень подотчетности рассмотренных организаций с точки зрения уделения должного внимания озабоченностям полевых сотрудников и стоящим перед ними проблемам.

Рекомендация 5

Руководящим органам рассмотренных организаций, которые имеют полевые подразделения, следует поручить своим исполнительным главам принять меры к тому, чтобы при подготовке докладов по вопросам, касающимся людских ресурсов, особенно подробно раскрывались проблемы, стоящие перед полевыми сотрудниками.

D. Дальнейшие действия

77. Как видно из данного раздела, мнение о качестве ВСР, выявленное в большинстве соответствующих организаций, далеко от удовлетворительного. Кроме того, часто встречающиеся расхождения в оценках качества ВСР со стороны руководства и сотрудников, по-видимому, указывают на наличие серьезных пробелов в их взаимном общении и взаимопонимании. Официальным механизмам в виде объединенных органов персонала и руководства (там, где они есть) для ведения диалога по вопросам ВСР, как представляется, не хватает четкости в определении их мандата, что не позволяет им выносить обязательные для исполнения решения и вызывает у ПП сомнения относительно их эффективности. Следует немедленно исправить ситуации, когда такие органы используются не в полную силу и ненадлежащим образом. Нужно стимулировать и развивать использование неофициальных каналов диалога, но не подменяя при этом официальные каналы, а дополняя их. Кроме того, необходимо создавать механизмы, дающие полевым сотрудникам возможность адекватно излагать свои точки зрения и озабоченности, и принимать меры по обеспечению того, чтобы весь персонал, независимо от места службы, четко усвоил содержание ППП. В разделе VII представлен ряд полезных инструментов, которые при их эффективном внедрении способны восполнить некоторые из пробелов, отмеченных в этом разделе.

VII. Инструменты укрепления ВСР

A. Обучение

78. Налицо высокая потребность в обучении как ПР, так и ПП по вопросам, связанным с ЛР. Обе стороны признают, что такое обучение особенно необходимо с точки зрения ВСР и нужно систематически находить решения для вновь избранных ПП и вновь назначенных ПР, особенно когда они не имеют базовых знаний в этой сфере. Десять УО подтвердили, что они предоставляют и оплачивают курсы профессиональной подготовки для руководителей. Способы обучения в разных организациях неодинаковы и варьируются от электронных программ и курсов на компакт-дисках (ЮНЕСКО) до учебных мероприятий и Программы сертификации руководителей для всех сотрудников руководящего звена в МАГАТЭ. Обучение иногда предлагается и персоналу в целом: в виде вводного курса (МОТ, ЮНИДО), обязательного курса (МАГАТЭ) или добровольного курса (для участия необходимо разрешение руководителя – ИКАО, ИМО, ВОЗ, ВОИС). Некоторые учебные мероприятия включают специальный курс, посвященный ВСР (МОТ, МАГАТЭ, ВОЗ⁶⁵), с введением о роли ОПП в деятельности организации. В ЮНИДО Председатель СП регулярно принимает участие в проведении вводного курса ЮНИДО для вновь набранных сотрудников, в рамках которого предусмотрено отдельное занятие по этой теме. Подобная передовая практика пока остается исключением, нежели правилом.

79. Для ПП наличие формального обучения носит менее систематический характер, поскольку зависит от финансовых ресурсов ОПП или их федераций, необходимых для найма внешних подрядчиков в качестве инструкторов. Наиболее распространенной формой обучения на местах является выделение опытного ПП в качестве наставника для вновь избранного ПП, что обеспечивает преемственность внутренней деятельности и передачу институциональных знаний. СЗП-МОТ официально закрепил проведение обучения в рамках Руководства для ПП и занятий, которые проводятся в ходе региональных совещаний или отдельно по запросу. Среди сопоставимых учреждений в АП-МОМ имеется справочник для вновь избранных ПП, в котором отражены пути и средства оказания содействия персоналу, а также принципы, которые необходимо соблюдать.

80. Для ознакомления всех новых сотрудников с их правами и обязанностями, а также с органами, которые могут защитить их, **соответствующим службам ЛР следует обеспечивать распространение среди всех новых сотрудников экземпляров ППП, стандартов/кодексов поведения, актуальной информации об ОПП в их организациях (определяемой самими ОПП), а также любых других документов, согласованных между ОПП и руководством. Когда это осуществимо, ПП можно также приглашать для выступлений перед новыми сотрудниками в ходе вводных заседаний.**

81. ФАМГС и ККМСАП проводят специальные курсы, которые, как представляется, вызывают удовлетворение у ОПП. Однако для ПП возможность посещения таких занятий зависит от отношения руководства к подобным мероприятиям и к любому согласованному освобождению от служебных обязанностей: ведь путевые расходы, выплата суточных и нерабочие дни оборачиваются

⁶⁵ В ознакомительном курсе ВОЗ (интерактивной программе под названием "Новости ВОЗ") модуль 6 посвящен представлению Ассоциации персонала, Кодекса поведения, омбудсмена и внутренней системы правосудия.

издержками, которые организация и тем более ОПП покрывают отнюдь не всегда.

82. **Ни в одной УР, кроме ВОЗ⁶⁶, в настоящее время не проводится совместного обучения П-Р, несмотря на единодушие в вопросе о его потенциальных выгодах для обеих сторон в качестве дополнения к разделному обучению.** ПР и ПП в своих ответах на вопросник ОИГ указали три основных сферы потенциального обучения:

- понимание и знание организационной политики применительно как к системе Организации Объединенных Наций в целом (права и обязанности персонала, пенсионная система, политика найма, механизмы правовой защиты, трибуналы, процедуры обжалования, противодействие домогательствам и дискриминации), так и к их конкретной организации (международное положение, стратегическое направление, политика, ППП, стандарты поведения, курсы по вопросам этики, система управления результативностью, отношения со средствами массовой информации и общественностью);
- официальные ВСР (роль и полномочия ООПР, подотчетность руководства в сфере кадровой политики, правила и положения об ОПП, обязанности и перспективы ПП, трудовые отношения и механизмы, навыки и процедуры ведения переговоров и консультаций);
- активизация роста по службе и пользовательских навыков (лидерские качества, мотивация, стрессоустойчивость, навыки коммуникации и публичных выступлений, посредничество и урегулирование конфликтов, стратегическое и творческое мышление).

83. Хотя некоторые из вышеупомянутых тем более интересны либо для сотрудников, либо для руководства и не должны изучаться обеими сторонами, проведение совместного обучения является возможным, особенно в сфере знаний, которые необходимы для официальных ВСР. Выполнение нижеследующей рекомендации улучшит координацию и сотрудничество между ПП и ПР.

Рекомендация 6

Исполнительным главам рассмотренных организаций следует выделить своим соответствующим кадровым службам необходимые ресурсы для разработки (предпочтительно совместно с представителями персонала) и осуществления учебных мероприятий по вопросам, связанным с ВСР, и настоятельно поощрять участие в таком обучении вновь назначенных руководителей и вновь избранных представителей персонала.

84. Учитывая финансовые последствия разработки и осуществления учебных мероприятий, такое обучение, по возможности, следует включать в уже существующие ориентировочные программы для новых руководителей.

⁶⁶ Согласно информации от руководства ВОЗ, совместно с Ассоциацией персонала было проведено обучение по вопросам осуществления политики борьбы с домогательствами и этичного поведения. Кроме того, за месяц до заседания Совета по вопросам общего управления персоналом (СОУП) ДЛР провел учебные занятия по теме "Ценности – в действии", в которых могли участвовать представители как сотрудников, так и руководства.

В. Соглашения о признании/сотрудничестве (СПС) между персоналом и руководством

85. В ряде организаций⁶⁷ руководство и персонал указали на необходимость⁶⁸ официального закрепления их партнерских отношений в соглашении о признании/сотрудничестве (СПС) – дополнительном подписанном договорном инструменте, согласно которому обе стороны обязуются поддерживать длительные привилегированные отношения. Основная идея такого соглашения – взаимное "признание", посредством которого обе стороны придают официальный статус своим (прежним) партнерским отношениям, основанным на представляемых ими двух легитимных правомочиях. Для ПР это предполагает функциональную систему подчиненности сверху вниз – от руководящих органов до исполнительных глав, затем до администрации и, наконец, до рядовых сотрудников. Для ПП это означает симметричную систему властных полномочий ОПП, избираемого всеми сотрудниками в целях представления и защиты их коллективных интересов, консультирования или ведения переговоров, а также, возможно, для сотрудничества с руководством. Предполагается, что СПС позволит прояснить пути и средства, с помощью которых персонал, четко оговоренный в СПС, будет ощущать результаты этого сотрудничества⁶⁹ на его различных уровнях. Их спектр варьируется от проведения консультаций и переговоров с организацией (оба СПС в ФАО) до более ограничительных функций – консультаций, представительства и коммуникации (МФСР и ЮНЭЙДС).

1. Общее содержание соглашений о признании/сотрудничестве

86. СПС, заключенное СПОО–ФАО, явилось самым первым СПС, принятым в организации системы Организации Объединенных Наций, и послужило примером для других последовавших за ним СПС. В рамках таких соглашений ПП и ПР договариваются уважать и соблюдать следующие права и соответствующие обязанности в отношении своих партнеров:

а. Руководство подтверждает следующее:

Права ОПП

а) консультироваться, консультировать и вести переговоры (ФАО и МОТ) по всем аспектам, касающимся порядка и условий найма, а также по любым другим совместно согласованным вопросам;

⁶⁷ Организации, в которых заключены СПС: соглашение СПОО-ФАО о признании между ФАО (ее ГД) и СПОО (1976 год); соглашение МФСР о сотрудничестве (1987 год); АСКС-ФАО (2009 год); соглашение МОТ о признании и процедуре (2000 год); соглашение ЮНЭЙДС о сотрудничестве (2010 год).

⁶⁸ Не все организации разделяют мнение о том, что СПС являются необходимыми.

⁶⁹ Например, термин "штатный сотрудник" означает любое лицо, которое получает вознаграждение за выполненную для МФСР работу, независимо от любых условий и сроков, предусмотренных трудовым договором, и назначено в соответствии со статьей 6.8 Соглашения о создании МФСР, за исключением руководства МФСР; СПС, которое заключено в ФАО, затрагивает соответственно сотрудников категории С и работающий в ЦУ персонал ОО как ФАО, так и ВПП; в СПС, действующем в МОТ, "штатный сотрудник" определяется как "любое лицо, которое имеет с Организацией оплачиваемые отношения, за исключением внешних сотрудников на контракте бона фиде".

- b) распространять информацию о своей деятельности и предлагать отвечающим соответствующим критериям сотрудникам примкнуть к ней (на добровольной основе);
- c) проводить заседания в помещениях организации, указав соответствующую частотность, продолжительность и время проведения таких заседаний;
- d) быть представленными на общесистемных совещаниях (например, в рамках ФАМГС, ККМСАП и КМГС) в лице ПП, находящихся в специальном отпуске (в качестве части их официальных обязанностей);
- e) использовать инфраструктуру помещений организации: залы заседаний, доски объявлений, вещательное и печатное оборудование (возможно, на компенсационной основе);
- f) пользоваться организационной системой вычетов из заработной платы для сбора ежемесячных взносов со своих членов на основе их письменного разрешения;
- g) быть свободными от вмешательства руководства в свое внутреннее управление;

Права ПП

- h) посвящать разумную долю своего регулярного рабочего времени выполнению обязанностей по представительству персонала;
- i) освободиться от выполнения обычных служебных обязанностей с ведома своих руководителей;
- j) **не подвергаться запугиванию или дискриминационному обращению** со стороны организации в связи с выполнением функций представительства персонала;

b. Обязанности ОПП

- k) представлять руководству полный список всех избранных ПП с указанием их соответствующих наименований/функций в составе ОПП;
- l) давать руководству гарантии, что их ПП не будут злоупотреблять предоставленными им услугами;

c. Общие обязанности ОПП и руководства

- m) намечать процедуры коммуникации, информирования, консультаций и переговоров;
- n) изъявлять готовность к (совместной) разработке процедуры рассмотрения жалоб, претензий и разногласий среди сотрудников (ОПП может по запросу представлять интересы того или иного сотрудника при рассмотрении существа его жалобы на действия руководства (МФСР));
- o) изъявлять готовность к (совместному) изучению возможности разработки процедур примирения/арбитража (уже разработаны в СПС АСКС–ФАО) с привлечением в качестве посредника какого-либо нейтрального лица (внешнего или отставного сотрудника);

р) согласиться с представительскими процедурами, изложенными в приложении к СПС, где содержатся (в редких случаях) положения о **забастовках**⁷⁰.

2. Дополнительные положения к отдельным СПС

87. В СПС, разработанные по примеру СПС ФАО, был включен ряд новых аспектов (разной степени значимости). Например, в связи с пунктом 1.a (выше) руководство обязуется направлять ОПП информацию с оговоркой о том, что любая конфиденциальная информация будет сохранять свой статус (СПС МФСР), в том числе информация о деятельности общей системы (СПС МОТ); в связи с пунктом 1.b (выше) ОПП подтверждает, что его члены могут в любое время выйти из рядов Ассоциации персонала (СПС МФСР); и в связи с пунктом 1.c (выше) во все СПС включаются четкие положения об их исправлении и возможном прекращении.

88. В СПС МОТ различаются четыре вида аспектов, составляющих сущность ведения коллективных переговоров⁷¹:

а) политика, процедуры и практика осуществления в организации тех положений и условий занятости, которые действуют в рамках общей системы;

б) внесение изменений в положения и условия общей системы (по инициативе либо ПР, либо ПП);

с) политика, процедуры и практика, касающиеся других положений и условий занятости;

д) аспекты, затрагивающие ту или иную группу сотрудников, включая те, которые возникают в ходе ежедневного управления и руководства организацией.

89. В СПС МОТ также предусмотрены обучение членов СЗП-МОТ; проведение независимой ревизии финансовых соглашений о сотрудничестве; и **создание ОПК и определение процедур его деятельности. В нем разработаны важные процедуры урегулирования коллективных споров**, в основу которых заложены различные меры со стороны группы по рассмотрению споров и кульминацией которых является свобода действий соответствующих сторон в случае, если принятые последовательные шаги не увенчаются успехом. В процессе налаживания своего механизма и процедур сотрудничества в СПС ЮНЭЙДС подробно указывается целый ряд **транспарентных мер по обеспечению официальных П-Р контактов**, включая ежегодное очное совещание между Исполнительным комитетом АПС-ЮНЭЙДС и старшим руководящим составом, а также четко оговоренные заседания в составе более мелких групп ПП и ПР, проводимые раз в месяц, раз в квартал, раз в две недели и раз в неделю.

⁷⁰ ОПП соглашается (в приложении) с тем, что случаев прекращения работы и применения ограничительных методов следует избегать в максимально возможной степени; далее он выражает намерение сотрудничать с организацией в разработке процедур организованного поведения, если ей потребуется прибегнуть к таким средствам.

⁷¹ Под ведением коллективных переговоров понимается добросовестное ведение переговоров с целью заключения коллективного соглашения между соответствующими сторонами. Следует отметить, что в СПС ЮНЭЙДС понятие "сотрудничество" заменено понятием "ведение коллективных переговоров", которое охватывает консультации по тем же четырем видам аспектов.

3. Выгоды от соглашений о признании/сотрудничестве

90. Обследование не выявило какой-либо связи между наличием СПС и качеством ВСР в соответствующих организациях⁷². Хотя СПС позволяют повысить согласованность действующих обязательств как со стороны ОПП, так и со стороны руководства и четко указать, что представительские функции являются официальными обязанностями, в тех организациях, где СПС не заключены, основная часть рассматриваемых в СПС вопросов уже охвачена положениями их ППП, административными инструкциями и соглашениями, заключенными в рамках ООПР⁷³. Кроме того, поскольку СПС отражает общее стремление двух сторон к заключению единого партнерства, при наличии нескольких ОПП в одной организации возникает необходимость в согласовании соответствующими сторонами других правил о представительских управленческих структурах. Координационный совет персонала ЮНОГ, объединяющий несколько ОПП (JIU/REP/2011/10, пункт 78), может служить в этой связи полезным примером, как и Рамочное соглашение Европейской комиссии. Для организаций, руководство которых может с недоверием относиться к заключению СПС из опасения частично утратить имеющийся у него контроль, важно подчеркнуть, что наличие СПС ни в коей мере не означает соуправление организацией. Например, в СПС МФСР непосредственно признается, что предоставление признания не уменьшает полномочий и ответственности Президента (ИГ) в сфере управления деятельностью МФСР (статья 3.01).

С. Обследования персонала

91. Обследования персонала представляют собой непосредственный инструмент для проведения оценки взглядов сотрудников на различные аспекты их рабочей среды, включая ВСР. Обследования должны проводиться периодически, поддаваться сопоставлению по прошествии времени и соответствовать методологии, приемлемой как для ПП, так и для ПР, которым нужно иметь возможность для совместного участия и мониторинга на всех соответствующих этапах этого процесса. Проведение обследования персонала под эгидой лишь одной из сторон (либо ПП, либо ПР) создает опасность его "политической ангажированности".

92. Когда обследование является нейтральным и методологически выдержанным, оно помогает выявлять важные аспекты деятельности организации и поэтому может служить полезным инструментом для ведения диалога и кон-

⁷² Комментируя сделанный ОИГ вывод об отсутствии связи между наличием СПС и качеством ВСР в соответствующих организациях, АСС-ВПП отметила для справки, что, "хотя это может соответствовать действительности, нам хотелось бы подчеркнуть важность наличия СПС для ассоциаций персонала. **СПС является для ОПП гарантией его основных прав еще и потому, что предусмотренные в нем положения остаются в силе независимо от смены руководства и/или ИГ**".

⁷³ Например, в ВОЗ, где СПС отсутствует, руководство отмечает, что, "за исключением пунктов с), n), o) и р) выше и ряда положений, указанных в пункте 89, в ВОЗ формально или неформально охвачены все положения, касающиеся процедур рассмотрения жалоб, политики борьбы с домогательствами, требований в отношении обучения, консультаций по вопросам политики, процедур, практики и условий занятости". АП-ЦУ-ВОЗ "надлежащим образом представлена во всех объединенных комитетах (по вопросам повторного назначения, классификации и т.д.), во всех процедурах найма, а также в составе Апелляционного совета Центральных учреждений".

сультаций. Например, в ИКАО руководство признает, что сбор информации осуществляется благодаря частому проведению диалогов, консультаций и обследований персонала. Этот факт подтвердила АП–ИКАО, отметившая в связи с проведенным в переходный для организации период "обследованием морального состояния персонала" (2009 год), что "ОПП играет решающую роль в доведении мнений сотрудников до сведения руководства через проведение обследования, анализ их результатов и изложение итогов, выводов и рекомендаций в форме доклада. Таким образом, сведения о различных этапах обследования доводятся до персонала по электронной почте, на информационных собраниях и учебных занятиях". Обследования в ИКАО (2001 и 2004 годы) также являются примером случаев, когда обследования способствовали осознанию проблем, возникающих в связи с переживаемым организацией переходным периодом.

93. Основная польза от обследования – это не только его результаты, но и та реакция, которую вызывает процесс его проведения у сотрудников и у руководства как один из основных элементов налаживания/перестройки ВСП и рациональной стратегии в сфере ЛР (см. обследование по вопросу об удовлетворенности персонала, проведенное в ИМО в 2008 году). Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность ВСП.

Рекомендация 7

Исполнительным главам рассмотренных организаций следует на регулярной основе с интервалами от двух до четырех лет (когда это осуществимо) проводить обследования персонала, в которые включены вопросы, поддающиеся сопоставлению с течением времени, реализуемые в условиях объективности, в частности при участии представителей как персонала, так и руководства в процессе подготовки, проведения и анализа результатов обследований.

Д. Дальнейшие действия

94. Хотя ценность обучения по вопросам ВСП стала общепризнанной, любая реальная польза от применения двух других инструментов, отмеченных в этом разделе, зависит от того: а) включены ли в СПС новые элементы, которые обеспечивают дополнительные выгоды (например, четкие положения о предоставлении инфраструктуры и освобождения от служебных обязанностей для выполнения функций представительства персонала; в настоящее время эти элементы отсутствуют во многих рассмотренных организациях); и б) было ли обследование разработано в условиях полной непредвзятости при участии как ПП, так и ПР.

95. Несмотря на явное признание пользы от обучения в сфере ВСП, в системе этого обучения имеется также немало недостатков, ибо в настоящее время ни одна организация не может гарантировать, что все новые сотрудники, независимо от их класса или места службы, были объективно ознакомлены с аспектами ВСП, включая применимые к ним ППП. Хотя в различных организациях новым сотрудникам усилиями либо ПР, либо ОПП было в инициативном порядке предоставлено определенное обучение, такие усилия нуждаются в воспроизведении и согласовании в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. По мнению Инспектора, подготовки в вопросах ВСП особенно не хватает полевому персоналу; в этой связи ПР и ПП должны сотрудничать в целях выявления наиболее экономичных способов проведения такой подготовки. Следующий раздел посвящен основным принципам и документам с изложением прав,

функций и обязанностей, которые, как ожидается, должны четко осознаваться персоналом и руководством в масштабах всей организации и которые им следует неукоснительно соблюдать.

VIII. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством и вопросы этики

A. Службы, занимающиеся этическими вопросами

96. Если общие ценности имеют для системы Организации Объединенных Наций ключевое значение, то, по логике, все штатные и внештатные сотрудники должны руководствоваться едиными нормами поведения, в том числе и в сфере ВСР. Пункт 3 статьи 101 Устава Организации Объединенных Наций, подписанного в 1945 году, вводит общий стандарт для всех сотрудников и обязывает их поддерживать "высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности". Стандарты являются для сотрудников источником информации, пояснений и мотивации, поскольку в них отражены основные ценности, составляющие этическую и духовную основу международной гражданской службы.

97. В 1954 году Консультативным советом по международной гражданской службе (КСМГС)⁷⁴ был опубликован доклад о стандартах поведения на международной гражданской службе. Более пяти десятилетий этот доклад считался авторитетным источником и традиционно распространялся среди новых сотрудников во многих организациях системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, при проведении оценок поведения персонала на него ссылались многие органы, в том числе Административный трибунал Организации Объединенных Наций (АТООН). В предисловии к изданию 1986 года ИГ организаций системы Организации Объединенных Наций справедливо отметили, что "лучший способ достижения высоких стандартов поведения – это обеспечение понимания всеми сотрудниками того, что есть связь между их поведением и успешной деятельностью международных организаций".

98. В этом же предисловии Административный комитет по координации (АКК) дал следующий комментарий по поводу одного из многочисленных изменений, произошедших за последние три десятилетия, которое касалось роли выборных ПП: "признание права сотрудников на участие – через своих представителей – в рассмотрении вопросов, связанных с их условиями службы, позволило добиться отрядного прогресса [...]. Так, в настоящее время ПП разрешено выступать перед РО многих организаций при обсуждении кадровых вопросов. [...] Однако в какую бы форму ни было облечено участие персонала, основной принцип – уважение взаимных обязательств и "правил игры" [...] – остается важнейшим для эффективной и согласованной работы секретариатов". Такие принципы по-прежнему крайне необходимы для ВСР среди международных публичных должностных лиц (см. JIU/REP/2011/10, таблица 4 "Правила ведения конструктивных переговоров").

99. Помимо ОПП, в большинстве организаций имеется значительное число подразделений, которые доступны для сотрудников в случае возникновения этических проблем, в том числе консультанты персонала, омбудсмены, посред-

⁷⁴ КСМГС был учрежден в 1948 году и играл важную роль в разработке принципов и стандартов в кадровой сфере вплоть до 1975 года, когда ему на смену пришла КМГС.

ники, арбитры, работники кадровых служб, бюро по надзору и бюро/сотрудник по вопросам этики. В 2010 году ОИГ провела тщательный обзор функциональных звеньев по вопросам этики в организациях системы Организации Объединенных Наций, представила рекомендации и предложила стандарты в сфере официального формирования функциональных звеньев по вопросам этики (см. документ JIU/REP/2010/3 "Этика в системе Организации Объединенных Наций"). Те разнообразные аспекты, которые должны быть включены в процесс официального создания функциональных звеньев по вопросам этики (как это предложено в докладе), безусловно, облегчили бы налаживание ВСП. Они могли бы использоваться в качестве средства для максимально возможного предотвращения неэтичного поведения и коррупционных проявлений, которые по-прежнему влияют на деятельность и репутацию некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций. В упомянутом докладе также выделена необходимость привлечения ПП к участию в процедурах отбора руководителей подразделений по вопросам этики в их соответствующих организациях, в частности в пункте 43 доклада сообщается, что были выражены "одни и те же сомнения и оговорки относительно эффективности функционального звена по вопросам этики. В частности, можно отметить глубокое недоверие к процедурам найма и отбора руководителей подразделений по вопросам этики. Инспекторы считают, что функциональное звено по вопросам этики не может полностью достичь своих целей без поддержки сотрудников организаций"⁷⁵.

100. В ходе бесед, проводившихся в рамках подготовки двух докладов по ВСП (JIU/REP/2011/10 и JIU/REP/2012/10), этические аспекты отношений регулярно упоминались как представителями персонала, так и представителями руководства, включая утверждения о неэтичном поведении членов противоположной группы (которые не ограничивались аспектами честности). В приложении I к документу JIU/REP/2010/3 дана информация об организациях, в которых создано функциональное звено по вопросам этики⁷⁶. И хотя основания для создания такого функционального звена различаются в зависимости от ОПП, каждый сотрудник может считать оба эти подразделения службами по предоставлению защиты и поддержки.

В. Этика и кодексы поведения

101. ПП и ПР выделили три различных нормативных документа:

⁷⁵ JIU/REP/2010/3, пункт 43.

⁷⁶ В своем комментарии по проекту доклада руководство ИКАО отметило, что "с 1 января 2012 года в ИКАО были введены в действие этические рамки, которые включают, в частности, положения о защите сотрудников от преследования. Кроме того, был нанят сотрудник по вопросам этики, которому поручено следить за соблюдением этих этических рамок, давать рекомендации, заниматься вопросами обучения и т.д. Таким образом, созданы механизмы защиты всех сотрудников от преследования, в том числе, разумеется, сотрудников, выполняющих представительские функции". Руководство ВОЗ также подчеркнуло, что "ВОЗ в настоящее время рассматривает вопрос о разработке и создании отдельного функционального звена/подразделения по вопросам этики, поскольку на данный момент такое функциональное звено является общим для ОЛР/ЛРПП, правовой службы и службы внутреннего надзора (СВН)".

а) ППП каждой организации с соответствующим разделом, посвященным взаимоотношениям персонала, служат правовой основой для ВСП⁷⁷;

б) стандарты поведения – возможно, оформленные в виде кодекса поведения, – могут представлять собой отдельный документ для какой-либо организации (например, ВПС и МОМ, которые являются сопоставимыми организациями) или общий документ для международной гражданской службы, изданный КМГС. В последнем случае КМГС предложила обновленную редакцию этого документа в приложении IV своего годового доклада Генеральной Ассамблеи за 2012 год (A/67/30);

в) специальные кодексы этики, разработанные некоторыми организациями (МСЭ, ВМО).

102. С точки зрения ВСП эти нормативные документы могут вызвать ряд вопросов:

- В какой степени ПП взаимодействуют с руководством в процессе их разработки и принятия?
- Являются ли соответствующие обязанности и функции руководства и персонала сбалансированными в этих документах и тем более при их осуществлении?
- Могут ли они быть обеспечены правовой санкцией?
- Какой класс должности или какие функции должен иметь руководитель, чтобы принимать перед другими сотрудниками требующие соблюдения юридические обязательства от имени его/ее организации (например, по вопросам охраны и безопасности)?
- Насколько актуально нынешнее содержание этих документов с точки зрения поддержания и развития хороших ВСП?

С. Положения и правила о персонале (ППП)

103. Ключевое значение для ВСП имеет адаптация правил о персонале к новым реальностям, возможностям и ограничениям, производимая в рамках официальных заседаний ООПР и неофициальных контактов П-Р, посвященных изменениям, затрагивающим интересы сотрудников. У руководства и ПП должна быть возможность проводить углубленные дискуссии по новым предложениям, инициативам или концепциям, которые способны оказать существенное влияние на кадровую политику (например, упрощение большого числа имеющихся контрактных механизмов). Кроме того, для обновления по мере необходимости административных инструкций, а на местном уровне – информационных циркуляров, которые влияют на благосостояние и условия службы персонала, необходимо в соответствии с применимой правовой основой регулярно проводить краткие и своевременные (плановые) дискуссии, консультации и/или переговоры.

104. Однако, если меры по проведению преобразований разрабатываются при полном верховенстве одной стороны, без четкого информирования или проведения консультаций с соответствующими участниками, ВСП могут оказаться под угрозой. Это особенно вероятно в случаях, когда под давлением извне по-

⁷⁷ Информацию о ППП, непосредственно касающихся ВСП в Организации Объединенных Наций, см. в документе JIU/REP/2011/10, приложение I.

спешно принимаются односторонние инициативы, порождающие болезненные "реформы", которые затем трудно регулировать и проводить в жизнь.

D. Стандарты поведения

105. В 1997 году Генеральный секретарь издал доклад объемом 54 стр., озаглавленный "Предлагаемый Кодекс поведения Организации Объединенных Наций", который имел мало общего со **стандартами поведения для международной гражданской службы** 1954 года. В своей резолюции, где принимается предложенный Генеральным секретарем документ, Генеральная Ассамблея, по-видимому, признала это расхождение, заявив, что "КМГС постановила включить в свою программу работы вопрос об обновлении Норм поведения в международной гражданской службе Консультативного совета по международной гражданской службе (КСМГС) 1954 года в консультации с Консультативным комитетом по административным вопросам (ККАВ) и ожидает результатов этой работы"⁷⁸. Под эгидой ККПА две рабочие группы П-Р обсудили этот доклад Генерального секретаря и предложили внести 40, а затем – 50 поправок. Наконец, на основе рекомендаций ККПА Генеральный секретарь предложил в добавлении к своему докладу Генеральной Ассамблее исключить из его первоначального предложения все положения, касающиеся ПП, поскольку они должны охватываться исключительно главой VIII (Взаимоотношения администрации и персонала) ППП. Исправленный документ был принят 10 декабря 1998 года как "Статус, основные права и обязанности сотрудников Организации Объединенных Наций" (ST/SGB/1998/19), а затем пересмотрен в качестве документа ST/SGB/2002/13 под тем же заглавием, но с несколькими изменениями.

106. Тем временем КМГС вела тесное сотрудничество с организациями и ПП в целях достижения консенсуса по документу, который отвечал бы потребностям международной гражданской службы в XXI веке. В 2001 году она приняла и рекомендовала директивным органам всех организаций обновленную редакцию доклада КСМГС 1954 года, сохранив его заглавие – "Стандарты поведения для международной гражданской службы". Генеральная Ассамблея приветствовала этот документ в резолюции 56/244. Пункт 3 Стандартов (в редакции 2012 года) гласит: "Следующие ценности, которые хранят организации системы Организации Объединенных Наций, должны также служить ориентирами для международных гражданских служащих во всех их действиях: основные права человека, социальная справедливость, достоинство и ценность человеческой личности и равноправие мужчин и женщин и равенство прав больших и малых наций".

107. В 2009 году КМГС обратилась к своему секретариату с просьбой провести во взаимодействии с организациями и федерациями персонала обзор стандартов поведения для обеспечения того, чтобы они продолжали отвечать потребностям организаций, и определения аспектов, которые, возможно, нуждаются в обновлении⁷⁹. После проведения двух совещаний рабочая группа предложила текст, который в конечном счете был принят КМГС. Большинство пунктов текста 2002 года остались без изменения, а формулировки ряда других были несколько упрощены (что придало им более прямой смысл). В документе содержатся новые пункты об использовании активов и информации организаций, а также об ограничениях по окончании трудовой деятельности в масштабах

⁷⁸ Резолюция A/RES/52/252, пункт 13 (принята 8 сентября 1998 года).

⁷⁹ A/64/30, пункт 35.

всей системы Организации Объединенных Наций в случае возможного конфликта интересов.

108. Новый текст, который был утвержден КМГС и представлен Генеральной Ассамблее в качестве приложения IV к ее годовому докладу за 2012 год⁸⁰, с точки зрения ВСП является шагом вперед по пути улучшения. В продолжение многочисленных докладов и резолюций о системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций (начиная с резолюции 48/218 В) в этих стандартах справедливо утверждается принцип личной ответственности, пункт 13 которых гласит: "Международные гражданские служащие на всех уровнях должны отчитываться и отвечать за все свои действия и принимаемые ими решения, а также за обязательства, которые они принимают при выполнении своих функций". Наряду с закреплением ранее существовавших руководящих принципов в сфере ВСП этот текст дополняет ее новыми аспектами, такими как добросовестность (пункт 5), равное уважение всех людей без различий по каким бы то ни было признакам (пункт 6), уважение права других иметь собственную точку зрения (пункт 14) и свобода от дискриминации как одно из основных прав человека (пункт 15).

109. В разделе "Рабочие отношения" новый текст предстает более уравновешенным по сравнению с предыдущим вариантом стандартов. В частности, пункты 16–18 адресованы исключительно "руководителям всех уровней" и предусматривают следующее:

"16. Руководители всех уровней в силу занимаемого ими положения несут ответственность за обеспечение гармоничных отношений в коллективе, построенных на взаимном уважении; они должны быть готовы рассматривать все взгляды и мнения, а также обеспечивать надлежащий учет заслуг сотрудников. Они должны оказывать им поддержку; это особенно важно в тех случаях, когда сотрудники подвергаются критике за действия, связанные с исполнением своих служебных функций. На руководителях лежит также обязанность направлять работу и мотивировать своих сотрудников и поощрять их профессиональный рост.

17. Руководители всех уровней служат образцами для подражания, и поэтому на них ложится особая обязанность соблюдать самые высокие стандарты поведения. Для них совершенно недопустимо принимать услуги, подарки или ссуды от своих сотрудников; они должны быть беспристрастны и не должны проявлять фаворитизм или прибегать к запугиванию. В вопросах, касающихся назначения или развития карьеры других, международные гражданские служащие не должны пытаться оказывать влияние на своих коллег по личным соображениям.

18. Руководители всех уровней должны умело общаться со своими сотрудниками и обмениваться с ними соответствующей информацией. Международные гражданские служащие со своей стороны несут ответственность за предоставление всех соответствующих фактов и информации своим руководителям и за выполнение и отстаивание всех принимаемых решений, даже если те не согласуются с их личным мнением".

110. Как подчеркивалось в предыдущем докладе о ВСП⁸¹, для ПП также важно уважение верховенства права, как это подразумевается в пункте 20 стандартов: "Международные гражданские служащие обязаны доводить информацию о лю-

⁸⁰ A/67/30.

⁸¹ JIU/REP/2011/10 или A/67/136, пункты 120–121.

бых нарушениях положений и правил организации до сведения должностных лиц или структур своих организаций, которые отвечают за принятие надлежащих мер, и сотрудничать в проведении должным образом санкционированных ревизий и расследований. Международный гражданский служащий, который добросовестно сообщает о таком нарушении или который сотрудничает в проведении ревизии или расследования, имеет право на защиту от преследования за такие действия". Ниже приводится текст предложенных стандартов в части, касающейся ВСР.

Взаимоотношения между персоналом и администрацией

"30. Наличие благоприятных условий имеет весьма важное значение для конструктивных взаимоотношений между персоналом и администрацией и служит интересам организаций. Взаимоотношения между администрацией и персоналом должны строиться на основе взаимного уважения. Избранные представители персонала играют одну из основных ролей в рассмотрении вопросов, касающихся условий службы и работы, а также всех вопросов, связанных с благополучием персонала. Свобода ассоциаций является одним из основополагающих прав человека, и поэтому международные гражданские служащие имеют право образовывать ассоциации, союзы и другие объединения и вступать в них в целях отстаивания и защиты своих интересов. Непременным условием является ведение постоянного диалога между персоналом и администрацией. Администрация должна способствовать такому диалогу.

31. Избранные представители персонала пользуются правами, вытекающими из их статуса; это может включать право выступать в директивных органах своей организации. Этими правами следует пользоваться таким образом, чтобы это соответствовало Уставу Организации Объединенных Наций, ВДПЧ и международным пактам о правах человека и не шло вразрез с принципами независимости и добросовестности международных гражданских служащих. Пользуясь широкой свободой выражения мнения, которая им предоставлена, представители персонала должны проявлять чувство ответственности и избегать неоправданной критики организации.

32. **Представители персонала должны быть защищены** от дискриминационного или предвзятого обращения, обусловленного их статусом или их деятельностью в качестве представителей персонала как в течение срока их полномочий, так и после его окончания. Организациям следует избегать неоправданного вмешательства в процесс руководства союзами или ассоциациями их персонала".

111. В ходе обсуждения предложенной новой редакции стандартов поведения были также рассмотрены вопросы безопасности и охраны персонала. Как указано в докладе КМГС за 2012 год, при обсуждении вопросов безопасности и охраны вышеупомянутая рабочая группа также рассмотрела предложение, поступившее от федераций персонала, перед которыми организации ответственны за то, чтобы делать все возможное для создания безопасных и здоровых условий труда для своих сотрудников. Рабочей группе не удалось прийти к консенсусу по данному конкретному аспекту, и в КМГС было проведено новое обсуждение, которое отражено в пунктах 67–70 ее доклада⁸². КМГС обсудила вопрос

⁸² Федерация пояснили (но без успеха), что "в предложенном тексте была сделана попытка привнести современные принципы оценки рисков и управления ими в

об уместности включения в рассматриваемый документ положений об обязанностях и функциях организации. Было решено, что для этих целей может быть подготовлен отдельный документ⁸³, однако в решениях КМГС в пункте 71 доклада такое намерение не упомянуто.

Е. От принципов – к практике

112. Позволит ли укрепить ВСП официальное создание функционального звена по вопросам этики, подкрепленное адекватными ресурсами и механизмами для его внедрения (включая гарантированную независимость бюро по надзору, сотрудников по вопросам этики, сотрудников по консультированию персонала, омбудсменов, посредников и арбитров) во всех соответствующих организациях во исполнение рекомендаций ОИГ на эту тему? Возрастет ли у персонала в целом и у ПП в частности доверие к подотчетности их организаций и коллег? Хотя всеобъемлющие ППП и стандарты поведения уже разработаны, как ПР, так и ПП еще многое предстоит сделать для того, чтобы все сотрудники на всех уровнях в достаточной степени прониклись указанными принципами и стали полностью подотчетными.

IX. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством и общая система

А. Полномочия

113. Взаимоотношения между сотрудниками и руководством являются неотъемлемым фактором, определяющим условия службы/занятости на уровне отдельно взятой организации, а также на уровне общей системы окладов и надбавок. Двумя основными официальными учреждениями в этой области являются а) КВУУ и б) КМГС. В состав КВУУ входят главы администрации, которые занимаются подготовкой решений, принимаемых КСР, опираясь на документы, составленные СЛР. СЛР – преемница Консультативного комитета по административным вопросам (кадровые вопросы), или ККАВ (КВ), – состоит из директоров по ЛР; ее деятельность направлена на разработку и поддержку стандартов в кадровой области во всей системе Организации Объединенных Наций, а от имени КСР – на сотрудничество с КМГС (см. ниже) для обеспечения того,

стандарты поведения, которые служат основополагающим документом, регулирующим большинство аспектов международной гражданской службы. Поскольку персонал Организации Объединенных Наций не охватывается национальным законодательством, рассматриваемый текст закладывает важную основу для обеспечения единообразия в рамках всей международной гражданской службы. Заложенные в текст стандартов поведения концепции, предусматривающие "практически осуществимые превентивные и защитные меры", отражают принципы, закрепленные в законодательстве большинства государств-членов и основополагающие международные нормы. Рассматриваемая формулировка охватывает два аспекта: обязанность и способы ее выполнения. ККМСАП и ФАМГС отметили, что эта формулировка получила одобрение директоров медицинских служб организаций системы Организации Объединенных Наций. Была выражена надежда на то, что Комиссия продемонстрирует свою приверженность делу обеспечения здоровых и безопасных условий труда". (A/67/30, пункт 67).

⁸³ Доклад КМГС за 2012 год, A/67/30, пункт 69.

чтобы все элементы системы Организации Объединенных Наций вели согласованную совместную работу в области ЛР.

В. ВСП в КМГС

114. КМГС была создана в качестве технического консультативного органа государствами-членами и в их интересах для координации и регулирования условий службы во всей системе Организации Объединенных Наций, а Правление Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ПОПФПООН) параллельно занимается вопросами пенсионного обеспечения – другого крыла общей системы. В конкретном плане КМГС действует как орган, принимающий решения по наиболее техническим аспектам своего мандата⁸⁴, и как инициатор предложений и консультант Организации Объединенных Наций и руководящих органов других организаций, которым она дает рекомендации (предположительно) чисто технического характера.

115. По мнению Инспектора, для полного учета интересов всех соответствующих сторон (государств-членов, сотрудников и руководства) во всех организациях, затрагиваемых ее решениями, Генеральной Ассамблее (т.е. прежде всего Пятому комитету) и РО других организаций следует:

- либо получать предложения, которые уже обсуждались представителями всех сторон в соответствующих организациях, через представительный вспомогательный трехсторонний орган по типу ПОПФПООН, в состав которого входили бы представители государств-членов, руководства и персонала (посредством их федераций). Внедрение этого способа, за который в ходе прошлых бесед с инспекторами ОИГ высказывались наиболее влиятельные государства-члены и некоторые ПП, потребовало бы проведения масштабной институциональной реформы, выходящей далеко за рамки охвата настоящего доклада; либо
- получать прямые консультации от какого-либо органа, который в свою очередь находится в тесном контакте с представителями всех трех сторон и информируется об их соответствующих интересах. КМГС обладает чертами такого органа, поскольку она получает сбалансированную информацию от ПР и ПП каждой соответствующей организации.

116. В своей резолюции 3357 (XXIX) (от 18 декабря 1974 года), утверждающей статут и мандат КМГС, Генеральная Ассамблея предложила организациям, являющимся членами общей системы Организации Объединенных Наций, принять участие и внести вклад в работу КМГС. Официальное примечание к тексту правила 37 правил процедуры призывает свободно толковать это правило, "со-

⁸⁴ Комиссия уполномочена выносить решения по следующим вопросам:

- методы, по которым следует применять принципы определения условий службы;
- условия получения и нормы надбавок и пособий (исключая пенсии и надбавки и пособия, установленные Генеральной Ассамблеей);
- стандарты классификации должностей (для обеспечения равной оплаты за труд равной ценности);
- нормы путевых расходов;
- классификация мест службы в целях применения коррективов по месту службы (для обеспечения глобального выравнивания покупательной способности) и надбавки за работу в трудных условиях (для сотрудников, которые живут и работают в местах с трудными условиями службы).

блюдая при этом дух статута Комиссии, призывая к **самым широким консультациям с ИГ и персоналом** и к тому, чтобы Комиссия выразила желание принять самое широкое участие в этой работе".

117. Одна из функций ПР и ПП в самом общем плане отражена в статье 28 статута КМГС:

"1. Организации предоставляют Комиссии всю информацию, необходимую ей для обсуждения любого рассматриваемого ею вопроса. Она может запрашивать у любой организации или у ПП письменную информацию, сметные предположения или предложения по таким вопросам.

2. ИГ организаций и ПП имеют право, совместно или каждый в отдельности, представлять факты и соображения по любому вопросу, входящему в сферу компетенции Комиссии. Формы осуществления этого права закрепляются после консультаций с ИГ и ПП в правилах процедуры, разработанных согласно статье 29".

118. ПП, определение которых фигурирует в правиле 1 f) правил процедуры КМГС⁸⁵, являются официально признанными и упоминаются во многих статьях статута и правилах процедуры КМГС, нередко наравне с "представителями организаций" (т.е. руководства), как показано в обобщенных далее материалах. В правилах 5, 6, 8 и 22 упоминается (зачастую наряду с АКК – предшественником КСР) ФАМГС, аффилированными членами которой вплоть до 1982 года являлись все ассоциации персонала организаций общей системы, а также ККМСАП, созданный после раскола в рядах членов ФАМГС⁸⁶. В этих двух документах указаны различные способы привлечения ПП к участию в работе КМГС⁸⁷. Исходя из существа работы Комиссии самым важным для интересов персонала положением является статья 26, где закрепляется принцип, согласно которому **Комиссия, принимая свои решения и рекомендации, и ИГ, выполняя их, действуют при этом таким образом, чтобы не ущемлять права, предоставленные персоналу**⁸⁸ в соответствии с положениями о персонале заинтересованных организаций.

119. Участвуя в деятельности рабочих групп, представители федераций персонала наряду с представителями организаций и привлеченными членами Комиссии являются полноправными участниками, а зачастую – и соавторами доклада. Несмотря на эти положения, **федерации персонала** считают, что их воздействие и/или влияние носит ограниченный характер, поскольку члены Комиссии могут проигнорировать, отменить или пересмотреть договоренности, достигнутые в рамках рабочих групп КМГС⁸⁹. Аналогичным образом, соглаше-

⁸⁵ "ПП означают представителей персонала УО, признанными в соответствии с ППП этой организации, или, если того требует контекст, подобных представителей из нескольких или из всех УО".

⁸⁶ Объединение из двух (ранее – из трех) союзов персонала (СПП ООН и ПРООН-ЮНФПА-ЮНОПС-АП) из Группы Организации Объединенных Наций, получившее название Федерации международных гражданских служащих Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕРВ), было образовано после раскола с ККМСАП в 2007 году и упоминается в ряде недавних официальных докладов КМГС.

⁸⁷ Роль ПП в работе КМГС отражена в следующих статьях статута и правилах правил процедуры КМГС: статьи статута 4.1, 6.2, 10, 12.2, 17, 24, 25 и 28; правила 5, 6 (f–h), 36 и 37 правил процедуры.

⁸⁸ Понятие, которое редко используется в документах Организации Объединенных Наций, но является весьма важным в ряде национальных трудовых законодательств.

⁸⁹ То же самое можно было бы сказать и о других участниках деятельности рабочих групп, будь то представители организаций или привлеченные члены Комиссии: все

ния в рамках СЛР могут игнорироваться, отменяться или пересматриваться КВУУ. Наконец, Генеральная Ассамблея также вправе игнорировать, отменять или пересматривать рекомендации Комиссии, как это неоднократно имело место за прошедшие два десятилетия.

120. К сожалению, ни на одном уровне для директивных органов не предусмотрено обязательства давать письменное разъяснение причин отмены позиций, которые были согласованы на том или ином предшествующем этапе или уровне. **Такое распределение полномочий по принятию решений является источником разочарования для ПП и ПР**, ибо оно подрывает их уверенность в будущем утверждении и/или претворении в жизнь любой взаимной договоренности. Это имеет большое значение, учитывая, что вскоре после начала своей работы КМГС приняла решение изучать различные аспекты кадровой политики в целях **возможной выработки комплексного подхода к управлению ЛР**. С годами Комиссия сосредоточила свое внимание на вопросах найма, развития карьеры, гендерного баланса, повышения квалификации и обучения персонала и управления результативностью, чтобы давать организациям всесторонние указания относительно их стратегий.

121. В 2000 году Комиссия представила Генеральной Ассамблее **комплексные основные положения по управлению ЛР**⁹⁰, в которых выделены взаимосвязи в различных областях деятельности КМГС: вознаграждение, пособия и льготы, наем, регулирование развития карьеры и **благое управление**. Наряду со стилем управления и отправлением правосудия она подчеркнула **роль ПП**, которая определена как всестороннее участие и содействие в решении всех вопросов, относящихся к политике и практике в кадровой области и в области управления ЛР. **В соответствии с этими комплексными основными положениями необходимо соблюдать три принципа:**

а) организации должны признать законную роль ПП, заключающуюся в представлении позиций персонала по всем вопросам, относящимся к политике и практике в кадровой области и в области управления ЛР;

б) организации должны обеспечить всестороннее информирование ПП обо всех вопросах, влияющих на условия службы, и обеспечить консультирование с ними по тем вопросам, которые относятся к политике и практике в кадровой области и в области управления ЛР;

с) организации должны обеспечить создание надлежащих механизмов для предоставления ПП возможности участвовать в принятии решений, затрагивающих политику и практику в отношении персонала/управления ЛР, и влиять на их характер.

122. Генеральная Ассамблея приветствовала эти принципы в своей резолюции 55/223, в которой она **"рекомендует организациям общей системы Организации Объединенных Наций использовать комплексные основные положения в качестве основы в их будущей работе, связанной с политикой и процедурами в области управления ЛР, и довести их до сведения своих РО"**. По мнению Инспектора, эти принципы следует закрепить в ППП всех

они сталкивались с риском того, что согласованные ими решения будут проигнорированы, отменены или пересмотрены.

⁹⁰ Приложение II к докладу КМГС за 2000 год (A/55/30(SUP)).

организаций общей системы⁹¹. Их можно апробировать по ряду фактов, представленных в настоящем докладе, и определить, соблюдаются ли они и в какой степени.

С. Качество ВСР в органах КМГС и КСР

123. В КМГС взаимоотношения между сторонами консультативного процесса (руководство и ОПП организаций системы Организации Объединенных Наций) редко были безоблачными. "Генеральная Ассамблея неоднократно (см. резолюции 43/226, 47/216, 48/224 и 50/208) с озабоченностью отмечала отказ ПП от участия в работе Комиссии. Неучастие время от времени с 1988 года того или иного органа персонала в работе КМГС независимо от обуславливавших это причин несомненно препятствует работе Комиссии"⁹².

124. В краткой записке⁹³ Генеральный секретарь предложил провести обзор КМГС⁹⁴ (усилиями группы, состав которой уже был определен), но Генеральная Ассамблея выдвинула для проведения этого мероприятия ряд условий⁹⁵. В 2000 году Генеральный секретарь в своем докладе об укреплении международной гражданской службы⁹⁶ представил проблемы, стоящие перед общей системой, и призвал к тому, "чтобы были урегулированы вопросы, которые послужили причиной отказа одной из ассоциаций сотрудников международной гражданской службы от участия в работе Комиссии в течение определенного времени, с тем чтобы укрепить сотрудничество между Комиссией и всеми ее партнерами"⁹⁷. Кроме того, он напомнил об ограниченных результатах предыдущих усилий⁹⁸ и выразил сожаление в связи с тем, что самый широкий на сегодняшний день обзор функционирования Комиссии "завершился в 1991 году безрезультатно: Комиссия не смогла принять большинство предложений, выдвинутых АКК, а ПП отказались участвовать в его проведении"⁹⁹.

125. Четыре года спустя в свете новой инициативы Генеральной Ассамблеи¹⁰⁰ и рекомендаций рабочей группы, учрежденной КМГС, Генеральная Ассамблея отметила, что "утвержденные Комиссией изменения в ее правилах процедуры могут дать всем сторонам возможность обеспечить учет их мнений на всех этапах рассмотрения любых вопросов". Она также просила Комиссию "следить за

⁹¹ Для Организации Объединенных Наций соответствующие ППП были представлены в приложении I к документу JIU/REP/2011/10.

⁹² "Укрепление международной гражданской службы", доклад Генерального секретаря (A/55/526, пункт 18).

⁹³ Обзор Комиссии по международной гражданской службе (54/483).

⁹⁴ "Укрепление международной гражданской службы", доклад Генерального секретаря (A/55/526).

⁹⁵ Резолюция 54/238 Генеральной Ассамблеи (от 23 декабря 1999 года).

⁹⁶ "Укрепление международной гражданской службы", доклад Генерального секретаря (A/55/526).

⁹⁷ Там же, пункт 9.

⁹⁸ Там же, пункт 15: "Генеральная Ассамблея предложила также КМГС расширить обзор своего функционирования в консультации с организациями общей системы Организации Объединенных Наций и ПП и представить предложения по этому вопросу на ее сорок пятой сессии".

⁹⁹ Там же, пункт 16.

¹⁰⁰ Резолюция 49/223 Генеральной Ассамблеи (от 23 декабря 1994 года).

ходом применения пересмотренных правил процедуры и представить доклад по этому вопросу"¹⁰¹.

126. Позднее организации и ПП приветствовали инициативу сотрудничества с КМГС в деле разработки **комплексных основных положений по управлению ЛР** (см. пункт 122) и проведения обзора системы вознаграждения, пособий и льгот¹⁰². Наряду с этим группа занималась¹⁰³ темой укрепления международной гражданской службы и рассмотрела в своем докладе¹⁰⁴ вопрос о процессе консультаций в рамках Комиссии и о рациональном подключении федераций персонала к этому процессу. Хотя группа не провела отдельного анализа роли КМГС с точки зрения ВСР, ее первая рекомендация касалась двух из трех аспектов ВСР, а именно необходимости "повышать степень доверия в отношениях между Комиссией и администрацией и персоналом каждой организации" и "расширять сотрудничество между Комиссией и сторонами, участвующими в ее работе – государствами-членами, организациями общей системы и ассоциациями персонала". В своем докладе за 2004 год Комиссия негативно отреагировала на аспекты, затронутые в рекомендации 1¹⁰⁵: Комиссия сочла, что они "не носят конкретного характера", и заявила, что она осуществила все реформы своих методов работы, которые были намечены ею в 1998 году, а также в ходе предыдущих обзоров в свете того, что свое участие в работе Комиссии возобновили ККМСАП в 1999 году и ФАМГС – в 2001 году.

127. Комиссия приняла к сведению, в частности, рекомендации 1 и 3 Группы, причем эта последняя предусматривала "официальное закрепление практики, направленной на расширение процесса консультаций между всеми сторонами как при составлении повестки дня Комиссии [...], так и при подготовке документов", и сочла, что "изменения, которые предложено внести в правила процедуры, теперь утратили актуальность в силу того, что измененные методы работы используются в течение определенного периода времени, и это привело к улучшению рабочих отношений и конструктивному сотрудничеству между всеми сторонами". Комиссия также приняла к сведению рекомендацию 4 Группы относительно использования рабочих групп партнеров, пояснив, что она будет продолжать использовать их по мере необходимости для рассмотрения ключевых аспектов. Она недвусмысленно отвергла рекомендацию 7 Группы, касающуюся ограничения продолжительности своих сессий максимум 10 днями¹⁰⁶.

128. В 2007 году Комиссия опубликовала свои соображения относительно собственных методов работы¹⁰⁷ (наряду с планом действий) в целях рассмотрения путей дальнейшего укрепления Комиссии и максимально возможного повышения ее способности оказывать поддержку Генеральной Ассамблее в руководстве общей системой. Комиссия стремилась быть более инициативной посредством улучшения взаимоотношений со своими партнерами и сосредоточения основного внимания на стратегическом планировании. Одной из четырех целей Комиссии являлась координация работы с заинтересованными сторонами. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/227 приветствовала эти шаги. К сожалению, с 2008 года тема эффективности и действенности методов работы

¹⁰¹ Резолюция 53/209 Генеральной Ассамблеи (от 18 декабря 1998 года).

¹⁰² Доклад Генерального секретаря (A/55/526, пункт 23).

¹⁰³ В соответствии с разделом IV резолюции 57/285 Генеральной Ассамблеи (от 20 декабря 2002 года).

¹⁰⁴ A/59/153.

¹⁰⁵ A/59/30 (Vol. II), пункты 5–6.

¹⁰⁶ Там же, пункты 8, 9 и 12.

¹⁰⁷ A/62/30, глава VII.

КМГС не затрагивалась ни в одном из ее годовых докладов (кроме представления плана работы), а на веб-сайте КМГС не представлено ни доклада о проделанной работе по усилению роли КМГС, ни Плана работы. В резолюции 63/251 Генеральной Ассамблеи (за декабрь 2008 года) обращается особое внимание на то, что необходимо еще больше укрепить потенциал Комиссии в качестве технического экспертного органа и консультативного органа по директивным вопросам. По мнению Инспектора, этот аспект в полной мере сохраняет свою актуальность.

D. Мнения партнеров, собранные ОИГ

129. Большинство ПР, ответивших на вопросник ОИГ (т.е. 10 из 15), выразили удовлетворение ролью КМГС и КВУУ, а также надежду на то, что работа по пересмотру условий и формата для обмена мнениями в рамках сессий КВУУ (с ведением диалога по ряду отобранных пунктов, согласованных между Секретариатом КСР и федерациями и сообщенных КВУУ до начала сессии) приведет к улучшениям. Ряд других руководителей выделили имеющиеся у ПП официальные и неофициальные возможности выражать озабоченности и/или излагать комментарии относительно любого пункта повестки дня/обсуждаемого вопроса, касающегося ЛР/ВСР, что впоследствии было отражено в заключительных документах. Это же касается деятельности различных рабочих и целевых групп, которые могут время от времени создаваться КМГС, КВУУ и/или СЛР для рассмотрения вопросов особой важности и/или сложности. Наряду с этим затрагивался вопрос о необходимости своевременного распространения документации.

130. Ответы, полученные от 20 ОПП относительно их опыта сотрудничества с КМГС, носят ограниченный характер из-за отсутствия прямого личного участия большинства руководителей ОПП в консультациях, проводившихся Комиссией. ОПП также отметили, что они уверены в способностях своих федераций персонала представлять их и проводить с ними обмен знаниями посредством коммуникации и проведения рабочих совещаний. Те немногие ПП, которые недавно осуществляли взаимодействие с органами общей системы, также подчеркнули, что "в нынешней обстановке финансового кризиса во многих крупных странах-донорах КМГС уделяла озабоченностям персонала намного меньше внимания"; такое замечание вызывает беспокойство.

131. Вместе с тем эти же ПП признали, что недавно в регламенте работы КВУУ произошли позитивные изменения, преобразовавшие его в более всеохватный процесс, в рамках которого ПП не только представляют письменные заявления, но и принимают активное участие в соответствующих частях заседания. Однако некоторые ПП отметили, что недавняя работа по выявлению сквозных мер и мер по повышению эффективности была проделана без участия федераций персонала и что эту ситуацию нужно исправить. Инспектор полагает, что **в трудных условиях (включая периоды строгой бюджетной экономии) более необходимым всегда является реальный и добросовестный диалог между партнерами.**

E. Исправление имеющихся внутренних дисбалансов

132. Эффективность процессов ведения консультаций органами КМГС и КСР (такими, как СЛР и КВУУ) при рассмотрении аспектов, оказывающих непосредственное влияние на благополучие персонала, зависит от конкретных усло-

вий, в которых ПП и ПР организаций могут заниматься этими аспектами, нередко – весьма технического характера. Если на ранней стадии выполнения базовой работы, имеющей жизненно важное значение, в КМГС есть примерно 48 сотрудников, то в ФАМГС – всего один сотрудник категории специалистов на полной ставке, а в ККМСАП – вообще ни одного. Следовательно, федерациям явно не хватает кадров для тщательного рассмотрения и всестороннего осмысления общих последствий всей соответствующей документации, для подготовки материалов и технических документов и для участия в совещаниях, которые зачастую проводятся параллельно в разных местах службы.

133. Что касается показателей численности, то на практике каждая организация направляет одного представителя на совещания СЛР (уровня директора по ЛР), на совещания КВУУ (уровня административного директора) и на совещания КМГС (шесть командировок в год общей продолжительностью восемь недель плюс четыре командировки по одной неделе для участия в совещаниях обеих рабочих групп КМГС). Обычно в этих совещаниях участвуют 1–3 представителя федераций персонала. В отличие от них в каждом совещании участвуют порядка 25 ПР из разных организаций и около 10 ПР принимают участие в деятельности рабочих групп КМГС. В настоящее время два ПП полностью освобождены своей организацией-работодателем от служебных обязанностей на один год для работы по линии ФАМГС. Однако на данный момент ни в одной из организаций нет положений, предусматривающих освобождение выборных ПП непосредственно для представительства ККМСАП. В результате тот ПП, который представляет ККМСАП, одновременно выполняет функции по представлению как ОПП своей организации-работодателя, так и ККМСАП. В отдельных организациях доступ ПП к Секретариату КМГС весьма ограничен.

134. Подобные дисбалансы следует внимательно рассмотреть и заняться их исправлением с помощью тщательно продуманных средств предоставления ПП более прямого и равновесного доступа к учреждениям общей системы. Двумя способами решения этой проблемы являются: а) принятие мер в связи с отсутствием финансовой компенсации со стороны УО на покрытие путевых расходов и суточных ПП (в настоящее время они покрываются за счет взносов персонала в ОПП) для участия в совещаниях учреждений общей системы; и б) принятие мер в связи с отсутствием механизма совместного финансирования расходов среди УО на основе их соответствующих уровней платежеспособности в целях покрытия издержек, связанных с полным освобождением ПП, избранных в федерации, от их служебных обязанностей.

Х. Федерации персонала

А. Справочная информация, цели, история и сферы деятельности

135. Подобно тому, как гражданские служащие могут объединяться и объединяются в ОПП, сами ОПП, в свою очередь, могут объединяться и объединяются в федерацию персонала. В соответствующих уставах федераций отражены порядок их организации и функционирования, система их управления, внутренние нормы их деятельности и механизмы внутреннего контроля за подотчетностью. Две федерации ОПП были официально признаны органами общей системы и ответили на вопросник ОИГ: ФАМГС (в 1952–1982 годах – единственная федерация) и ККМСАП (действует с 1982 года). Признание ФАМГС было распространено на ККМСАП в резолюциях Генеральной Ассамблеи, статуте и правилах процедуры КМГС и посредством выданного им разрешения посещать

мероприятия и представлять документы в качестве наблюдателей АКК, ККАВ, КВУУ, СЛР, Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности (МСОБ), соответствующим вспомогательным органам и ПОПФПООН¹⁰⁸.

136. Как в уставе ККМСАП (статьи 1–9), так и в уставе ФАМГС (статьи 2–5) аналогичным образом упоминаются Устав Организации Объединенных Наций, основные права человека, стремление содействовать коммуникации и сотрудничеству между членами, защищать международную гражданскую службу и ее независимость, а также общие интересы международных гражданских служащих в лице всех сотрудников, общая численность которых в каждой федерации составляет около 40 000 человек. В настоящее время ККМСАП представляет главным образом ОПП Секретариата Организации Объединенных Наций и ряда ассоциированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая международные уголовные трибуналы и Университет Организации Объединенных Наций. ФАМГС, в отличие от ККМСАП, представляет в основном ОПП специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (кроме МОТ и ЮНИДО, которые ассоциированы с ККМСАП). Две ОПП, имеющиеся в ЮНЕСКО, аффилированы с двумя разными федерациями: МАПЮ – с ККМСАП, а СЗП – с ФАМГС.

В. Управление

137. Обе федерации проводят общее собрание своих членов (ОПП), в ходе которых прилагаются усилия для достижения консенсуса по принимаемым решениям. У них также есть связи с другими объединениями, в ряды которых не входят их собственные полные члены – прямые с ФАМГС¹⁰⁹ и косвенные с ККМСАП, устав которого гласит, что "участие любого члена ККМСАП в любом другом объединении персонала является возможным при условии, что их цели не идут вразрез с принципами и уставом ККМСАП".

138. **Общее собрание** каждой федерации называется "Советом" в системе ФАМГС (собрание проходит в феврале) и "Генеральной ассамблеей" – в системе ККМСАП (собрание проходит в мае). В ходе ежегодных собраний избираются соответственно Исполнительный комитет в составе семи членов и Бюро из пяти членов, которые призваны обеспечивать справедливое представительство каждой категории членов. Цель общих собраний – выявлять позиции соответствующих составных элементов объединения. Кроме того, они служат платформой для обмена знаниями, особенно для получения от ПП специализированных

¹⁰⁸ Третья самопровозглашенная "федерация" – ЮНИСЕРВ – не ответила на вопросник ОИГ, несмотря на всевозможные попытки и напоминания, и поэтому далее не рассматривается.

¹⁰⁹ В рядах ФАМГС кроме ассоциаций/союзов ее полных членов (только они имеют право голоса в составе ее Совета) имеются "**ассоциированные члены**" – ассоциации/союзы персонала международных организаций, которые не относятся к системе Организации Объединенных Наций и в которых не применяются условия службы, действующие в общей системе Организации Объединенных Наций. Эти ассоциированные члены имеют собственные директивные органы, состоящие из выборных представителей, выражают письменное согласие со статутом ФАМГС и обязуются соблюдать его (статья 9). Кроме того, в ФАМГС предусмотрен статус "**консультативного члена**", предоставляемый ассоциациям/союзам действующих или отставных международных гражданских служащих и иным аналогичным органам, которые не соответствуют критериям полного членства, но цели которых схожи с целями членов Федерации (статья 12). Наконец, она предоставляет статус "**наблюдателя**" (по рекомендации Исполнительного комитета) 27 ФУНСА по их просьбе (статья 14). См. пункт 69.

знаний в определенных сферах ВСП. Широко применяются средства информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), такие как видео- и телеконференции, что с недавних пор дает Исполнительному комитету ФАМГС проводить в течение одного года порядка 20 совещаний. Наряду с этим использование веб-сайтов способствует поддержанию регулярного общения с членами.

139. Для рассмотрения особо срочных вопросов, влекущих серьезные многосторонние последствия для благосостояния сотрудников, может созываться чрезвычайное общее собрание (ЧОС). Обе федерации признают, что **в настоящее время не существует механизма наблюдения за выполнением решений, принятых их членами в ходе ежегодного собрания**, на котором утверждается программа работы на следующий год. Аудиторская проверка счетов обеих федераций производится профессиональными ревизорами, а ее результаты доводятся на сведения всех членов. Обе федерации оказывают своим членам по их запросу содействие в урегулировании внутренних конфликтов путем посредничества или примирения.

С. Федерации и полевая служба

140. Взаимоотношения между федерациями и сотрудниками полевых отделений зависят от их членов – ОПП. Если ККМСАП утверждает, что все его члены стараются обеспечивать представительство интересов полевого и национального персонала, то ФАМГС признает, что представители полевого и национального персонала не имеют такого доступа к Федерации, как международные ПП. ФАМГС получает информацию об условиях полевой службы в первую очередь от различных ФУНСА, от полных членов с заметным уровнем присутствия на местах, а также через интерактивный веб-сайт ФАМГС и от участников рабочих совещаний, проводимых ею по всему миру, особенно для полевых сотрудников ПРООН. Кроме того, в Совете ФАМГС действует постоянный комитет по условиям полевой службы.

Д. Вопросы финансирования

141. Хотя в финансировании этих двух федераций имеются существенные различия, их общей чертой является то, что каждая федерация финансируется прежде всего за счет начисленных взносов своих членов – ОПП (устав ККМСАП, статьи 37–38¹¹⁰; финансовые правила ФАМГС, статья 2) – в четко установленные сроки. Однако в своем ответе на вопросник ОИГ ККМСАП сообщил, что "Федерация финансируется за счет добровольных взносов своих членов" и что "предусмотрена минимальная сумма взноса в размере 2 500 долл. США". Бюджет ККМСАП на 2011 год составил 73 000 долл. США, а шкала взносов составляется в зависимости от процентной доли персонала, представляемого каждым ОПП.

142. ФАМГС при составлении шкалы взносов применяет сложную методику условных единиц. Исходя из утвержденного Советом годового бюджета разме-

¹¹⁰ 37. Бюджет ККМСАП финансируется за счет начисленных взносов в долларах Соединенных Штатов Америки, рассчитываемых по формуле, взаимно согласованной в ходе ежегодной Генеральной ассамблеи ККМСАП.

38. Каждый союз и ассоциация, являющиеся членами ККМСАП, уплачивают свой начисленный взнос на центральный счет ККМСАП в течение трех месяцев после проведения Генеральной ассамблеи.

ры взносов взвешиваются в соответствии с классом/категорией (ОО/С и выше) и местом службы персонала¹¹¹ и применяются ко всем сотрудникам каждой организации; предполагается, что все они уплачивают свои взносы. Шкала взносов утверждается Советом в соответствии с предложенными направлениями деятельности Федерации. Общий объем бюджета 2011 года составил 762 947 швейцарских франков. Это **примерно в 10 раз больше бюджета ККМСАП**, если учесть, что на момент составления настоящего доклада обменный курс этих двух валют (доллар США – швейцарский франк) приближался к соотношению 1:1.

143. Предварительная смета расходов – представленная генеральным секретарем ФАМГС и подготовленная на основе бюджета ФАМГС на 2012 год, – различных (их 21) видов ее услуг предусматривает следующие позиции: командировки¹¹² – от 92 000 до 120 000 швейцарских франков; учебные мероприятия (по вопросам наращивания потенциала и ПП, по вопросам ЛР, юридическим вопросам, по вопросам пенсионного и социального обеспечения и заработной платы) – порядка 70 000 швейцарских франков; правовая помощь членам – 10 000 швейцарских франков; региональные рабочие совещания – более 20 000 швейцарских франков.

144. Однако основной статьей расходов ФАМГС является функционирование секретариата ФАМГС, без которого осуществление вышеуказанных видов деятельности невозможно. Его штат включает одного сотрудника С-4 на полной ставке, одного сотрудника ОО-6 на 80% от ставки, двух сотрудников ОО-4 на полставки каждый и одного бухгалтера-консультанта (с нагрузкой 16 часов в месяц); общие расходы по их заработной плате составляют примерно 500 000 швейцарских франков. К дополнительным оперативным расходам на общую сумму 80 000 швейцарских франков относятся: аренда служебного помещения в ЮНОГ (8 000 швейцарских франков), хостинг веб-сайта, офисное оборудование, международная телефонная связь и услуги почтовой службы. При надлежащем сметном расчете имеющихся и необходимых ресурсов для ФАМГС следует учитывать полное освобождение от служебных обязанностей ее президента и генерального секретаря, оплачиваемое их соответствующими организациями. За выборными должностными лицами сохраняются те же класс и степень, что и в период их работы в своей организации (или организациях), которая продолжает выплачивать им соответствующие оклады. В прошлом на этих должностях находились сотрудники классов от ОО-5 до Д-1.

145. Вопреки статьям 31–32 своего устава, где рассматриваются функции его секретариата, ККМСАП на практике пока не имеет секретариата, и это положение создает многочисленные проблемы для его деятельности, в том числе для

¹¹¹ Применение "коэффициента взвешивания" к численности регулярного персонала (согласно статистике КВУУ) различных категорий и мест службы является следующим: С-ЦУ: для категории С и выше в странах с высоким окладом = 1; С – полевая служба: для категории С и выше в местах службы с низким окладом и в полевых местах службы = 0,9; ОО-ЦУ: для сотрудников категории ОО в странах с высоким окладом и в полевых местах службы с высоким окладом = 0,5; ОО – полевая служба с низким окладом: для сотрудников категории ОО в ЦУ и в полевых местах службы с низким окладом = 0,01; другие сотрудники ОО – полевая служба: для сотрудников категории ОО в странах с высоким окладом и в полевых местах службы с высоким окладом = 0,5.

¹¹² Путевые расходы и суточные для выполнения представительских функций в межучрежденческих органах, директивных органах общей системы, включая КСР, КВУУ, СЛР, целевые группы, КМГС (с ее вспомогательными органами и рабочими группами) и ПОПФПООН, в котором ФАМГС участвует в качестве наблюдателя.

надлежащего сохранения институциональной памяти. Нынешнее положение устава ККМСАП (статья 21) о том, что его председатель выбирается из числа присутствующих руководителей ОПП, ограничивает кадровые возможности федерации, поскольку председателю затем приходится выполнять двойные руководящие функции. Основной аргумент в пользу этого положения состоит в том, что ИГ УО не спешат брать на себя бремя совместного финансирования расходов, связанных с выполнением ПП функций представительства персонала на уровне общей системы, хотя в статуте и правилах КМГС такие функции ПП на данном уровне четко и официально определены (см. пункт 119).

146. Нелогично, чтобы лишь несколько организаций покрывали расходы в связи с полным освобождением от служебных обязанностей тех ПП, которые работают для федераций и, следовательно, представляют интересы сотрудников всех организаций общей системы (см. пункты 133–135). Хотя для **финансирования их полного освобождения, безусловно, нужен механизм совместного несения бремени расходов**, нынешнюю практику следует продолжать до тех пор, пока такой новый механизм не будет налажен. Наряду с этим освобождающей организации нужно рассмотреть вопросы том, чтобы а) разрешить ПП зачитывать в свой трудовой стаж тот период, когда они освобождаются от служебных обязанностей для работы в федерации персонала (т.е. этот период не должен считаться перерывом в службе); и б) обеспечить ПП право на восстановление в своей должности после завершения работы в федерации. Поскольку бюджет КМГС уже является частью раздела "Совместно финансируемые мероприятия" в бюджете Организации Объединенных Наций, Инспектор полагает, что нужно принять решение о выделении статьи бюджета для компенсации расходов на тех сотрудников, которые выполняют официальные и необходимые функции ПП на благо общей системы в рамках федераций. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность представительства персонала на уровне общей системы.

Рекомендация 8

Директивным или руководящим органам рассмотренных организаций следует поручить своим исполнительным главам уделять приоритетное внимание разработке механизма и соглашения для совместного финансирования расходов, связанных с выполнением представительских функций должностными лицами федераций персонала, которые признаны в статуте и правилах процедуры КМГС.

Е. Дальнейшие действия: сотрудничество и тождественность федераций

147. Учитывая цели, ценности и идеологии этих двух федераций, качество их вклада во взаимоотношения между сотрудниками и руководством, очевидную взаимодополняемость их членского состава и дополнительные расходы, обусловленные дублированием их функций и задач, особенно в отношении органов общей системы, **ПП и ПР поставили под вопрос целесообразность наличия двух федераций**. При этом следует с удовлетворением отметить, что в последние годы должностные лица обеих федераций активизировали свое сотрудничество в целях представления (схожих) позиций по вопросам общей системы.

148. Хотя для материализации стремления нынешних федераций и их членов к созданию единой федерации, безусловно, потребуется время, **Инспектор хотел бы предложить всем ОПП в системе Организации Объединенных Наций**

предпринять на основе прошлого опыта разумные шаги по проведению углубленной оценки всех услуг, требуемых от единой федерации, и объема соответствующих расходов. Можно совместно наметить и разработать план переходного периода и процесса интеграции с указанием четких сроков выполнения. Не вызывает сомнения потребность в общем секретариате, но каждый из его составных элементов следует тщательно проанализировать с точки зрения затрат/выгод. И только после реализации упомянутых выше мероприятий можно наметить и выработать новую, простую систему взносов, уплачиваемых ОПП. В любых решениях, принятых в этой связи, потребуются отражать общий подход ПП в обеих федерациях. В последующие годы нужно поощрять активную знаковую деятельность и перспективные обмены мнениями, такие как выдвинутое в 2012 году со стороны ККМСАП предложение относительно представления ФАМГС на высоком уровне в ходе общего собрания ККМСАП.

XI. Доступ к государствам-членам и их роль в ВСР

149. Как и в случае с Секретариатом Организации Объединенных Наций¹¹³, доступ к государствам-членам в большинстве специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, как правило, сводится к представлению письменных/устных заявлений на совещаниях соответствующих органов¹¹⁴ их директивным органам/РО, обычно один-два раза в год. При этом **официальных письменных положений, гарантирующих ОПП такой доступ к государствам-членам, не существует как минимум в семи организациях** (АП-МАГАТЭ, АП-ИКАО, СЗП-ИМО, СП-ЦМТ, СП-МСЭ, СЗП-МСЭ, ВПС, АСС-ВПП, СПОО-ВПП и АП-ВОИС)¹¹⁵. Следовательно, эти ОПП вынуждены действовать через своих соответствующих ИГ всякий раз, когда им нужно обратиться к своим РО, что делает их по-настоящему зависимыми от доброй воли ИГ или председателя соответствующего РО. Некоторые ОПП отметили, что даже когда они получают доступ (официальный или специальный), выделенного им времени для выступления (зачастую это 3–5 минут) недостаточно, чтобы надлежащим образом проинформировать государства-члены о проблемах в сфере ВСР. Нередко после сделанных ими заявлений не проводится никакого обсуждения, поскольку эти заявления обычно включаются в заключительные подпункты среди административных вопросов, а не фигурируют в качестве отдельной темы.

150. Исходя из ответов на вопросник ОИГ, ПР в 10 организациях¹¹⁶ дали более позитивную, чем ОПП, оценку тому, как государства-члены информируются и получают обновленные сведения об аспектах ВСР. В ВМО как ПП, так и ПР поставили одинаковую оценку ("хорошо"), тогда как в ВОЗ оценка ПП ("хорошо") оказалась выше, чем оценка руководства ("средне"). Хотя обе стороны признали, что государства-члены обычно не заинтересованы в том, чтобы опускаться до микроуровня в процессе управления ВСР, считая такие вопросы внутренними, некоторые ОПП (в ФАО, МОТ и ВПП) заявили о существую-

¹¹³ JIU/REP/2011/10, пункты 148–152.

¹¹⁴ Как правило, это комитеты по программным, финансовым, бюджетным и административным вопросам.

¹¹⁵ СЗП-МСЭ заявил, что ГЧ в МСЭ отказались от признания Союза в 1992 году после забастовки, которая была организована СЗП-МСЭ в знак протеста против условий труда.

¹¹⁶ ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ИМО, ЦМТ, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВПС и ВОИС.

шей/нарастающей среди государств-членов тенденции к управлению на микроуровне, особенно ввиду нынешнего финансового кризиса и стремления к урезанию расходов. С другой стороны, АП-ЦУ-ВОЗ отметила, что именно из-за проводимой реформы организации государства-члены ВОЗ стали лучше информированными об аспектах ВСР и активнее признают роль АП-ЦУ-ВОЗ, считая ее важным участником процесса реформы. В январе 2012 года АП-ЦУ-ВОЗ впервые получила доступ к Комитету по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ) Исполнительного совета (ИС) ВОЗ, хотя она запрашивала этот доступ еще в 1993 году. АПМБ-ВПС, в свою очередь, выразила сожаление по поводу того, что государствам – членам ВПС не осуществляют надзора на удовлетворительном уровне.

151. Несмотря на указанные проблемы, есть и множество **примеров полезной практики**, которые могут способствовать повышению осведомленности государств-членов о состоянии ВСР:

- в ВОЗ, где ОПП обращаются к Исполнительному совету два раза в год (в январе и в мае), с майским обращением выступает АП-ЦУ-ВОЗ, а с январским – один из шести региональных ОПП. Это – полезная практика, позволяющая также обеспечивать осведомленность государств-членов о проблемах, с которыми сталкиваются сотрудники за пределами центральных учреждений;
- в МСЭ в составе Трехсторонней группы по управлению ЛР объединены представители государств-членов, руководства МСЭ и совета персонала; эта группа готовит пункты повестки дня по вопросам ЛР для представления на годовой сессии Совета, в число которых может быть включен доклад о состоянии ВСР в организации;
- СП-ЮНЕСКО по собственной инициативе рассылает государствам-членам копии своих информационных бюллетеней, чтобы держать их в курсе текущих событий в сфере ВСР;
- помимо предоставления официального письменного доступа **необходимо, чтобы государства-члены придавали ВСР поистине большое значение**. АПС-ЮНЭЙДС и АП-ВМО, каждая из которых высоко отозвалась о роли своих государств-членов, подчеркнули, что их государства-члены всегда учитывают их точки зрения; выражают готовность к установлению диалога; предоставляют мощную поддержку; и ценят старание и профессионализм сотрудников и ПП. АСКС-ФАО также отметила, что в последние годы ПП имели встречи с членами Совета ФАО, и, по ее общему впечатлению, обе стороны высоко оценивали результаты этих встреч.

152. Вообще, хотя государствам-членам необходимо поддерживать систему сдержек и противовесов (между ПР, ПП и делегатами государств-членов), **ОПП единодушно сделали вывод, что государствам-членам не следует опускаться до микроуровня в процессе управления ВСР**. Они выделили ряд полезных мер для конструктивного вовлечения государств-членов и взаимодействия с ними в этой области:

- государствам-членам каждой организации следует поручить своим соответствующим ИГ ежегодно отчитываться перед ними о состоянии ВСР (проблемах, тенденциях, прогрессе) в общеорганизационном масштабе; в тех организациях, где ОПП еще не обращаются к Совету/РО, государствам-членам следует предложить ОПП представлять доклады и делать устные заявления;

- руководству следует придать официальный статус неформальным встречам с ОПП, особенно до (для конкретизации общих позиций) и после (для согласования мер по выполнению решений) совещаний с РО;
- поскольку снижение расходов является одной из основных забот государств-членов в условиях продолжающегося финансового кризиса, **государства-члены могли бы существенно снизить судебные издержки благодаря созданию/укреплению механизмов превентивного урегулирования конфликтов/споров**, таких как посредники или омбудсмены, которые потенциально могли бы разрешать споры до их перерастания в официальное судебное разбирательство в АТМОТ, где финансовые издержки по рассмотрению дела составляют в среднем десятки тысяч долларов (или более, если АТМОТ вынесет решение против организации). Безусловно, такой экономии можно добиться благодаря добросовестным ВСР.

153. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень координации и сотрудничества между государствами-членами, руководством и ПП¹¹⁷.

Рекомендация 9

В рассмотренных организациях, где еще нет официальных положений, директивным/руководящим органам следует принять положения о предоставлении ОПП права эффективно представлять заявления в ходе совещаний соответствующих межправительственных органов, которые занимаются вопросами, касающимися благосостояния персонала.

¹¹⁷ Ниже приводятся некоторые из комментариев, полученных от руководства двух УО в связи с рекомендацией 9: МАГАТЭ: "Ежегодно в проект повестки дня Комитета по программным и бюджетным вопросам (КПБВ) включается пункт, в котором председателю совета персонала предлагается выступить перед участниками совещания. КПБВ всегда утверждал этот пункт повестки дня и предлагал председателю выступать на таких совещаниях. При наличии соответствующей просьбы и необходимости Совет, скорее всего, даст председателю возможность выступать и на другом совещании Совета". ЮНИДО: "В документе IDB1/Res.1, озаглавленном "Доступ представителей персонала к Совету по промышленному развитию", Совет подтвердил свою готовность ознакомиться с мнениями персонала и в полной мере рассмотреть их в том виде, как они изложены единым признанным представителем персонала Секретариата ЮНИДО в документе, представленном через Генерального директора, который, возможно, представит относительно этого документа письменные замечания по пункту, озаглавленному "Вопросы персонала". Совет также постановил, что "для содействия в проведении обсуждений Совет может, если сочтет целесообразным, пригласить единого признанного представителя персонала Секретариата ЮНИДО выступить перед Советом с устным докладом, чтобы в начале обсуждения Советом соответствующего пункта повестки дня представить документ", который упомянут выше. Доступ совета персонала к СПР не прописан в Положениях и правилах о персонале ЮНИДО, однако на практике документы представлялись Совету на регулярной основе".

ХII. Выводы

А. Приобретенный опыт

154. В заключение к двум докладам о взаимоотношениях сотрудников и руководства организаций системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2011/10 и JIU/REP/2012/10) или к впечатлениям от них Инспектор хотел бы выделить элементы, которые, исходя из итогов бесед, проведенных с персоналом и руководством, представляются ключевыми факторами успеха или неуспеха в области ВСР. Как отмечалось выше, содержание главы VII документа JIU/REP/2011/10, озаглавленной "Подотчетность для всех", применимо ко всем участникам ВСР в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом. **Самым важным аспектом является убежденность руководства, особенно убежденность исполнительных глав, в огромной важности ВСР** для всего руководства организаций/учреждений. Это предполагает:

- **рациональное и профессиональное управление ЛР**, осуществляемое, где это возможно, в условиях прямого контакта или через каналы представления информации между директором по ЛР и ИГ;
- **обмен мнениями и дискуссию с ПП и ПР по средне- и долгосрочной стратегической концепции** интересов организации (организаций) на организационном и межучрежденческом уровнях вместо принятия ряда односторонних (и подчас недальновидных) решений, которые разрабатываются и реализуются в стрессовых условиях;
- **высокое качество ВСР для эффективного управления ЛР**, которое особенно необходимо в периоды жестких бюджетных ограничений и сокращения внебюджетных ресурсов.

155. Не случайно, что там, где эти взаимоотношения расцениваются в качестве хороших или отличных как сотрудниками, так и руководством контакты между руководством ЛР и представителями ОПП носят регулярный, частый, неофициальный и официальный характер, а также стимулируются благодаря политике "открытых дверей". Одним из ключевых факторов ВСР является тон, задаваемый старшими руководителями и должностными лицами, возглавляющими сферу ВСР: когда этот тон нацелен на дискуссию, переговоры и решение проблем, результаты будут положительными как для персонала, так и для организации. В то же время обе стороны должны понимать, что ВСР подразумевает не совместное руководство, а скорее проведение добросовестных консультаций или переговоров по вопросам, касающимся благосостояния персонала.

156. Кроме того, во всей системе Организации Объединенных Наций организационная культура такова, что пример, поданный наверху, быстро распространяется по иерархической структуре всей организации; поэтому подаваемые примеры должны быть конструктивными и положительными. Однако там, где у одной из сторон не хватает доброй воли, налаживание доверительных отношений становится проблемным. Руководители среднего звена подчас противятся любому участию в решении вопросов, связанных с УЛР или ВСР, либо потому, что рассматривают такие ситуации как потенциальный источник новых проблем для них самих, либо потому, что они не считают себя достаточно подготовленными для их решения. В любом случае это является упущенной возможностью для налаживания конструктивных ВСР, поскольку руководители среднего звена ежедневно взаимодействуют с сотрудниками и поэтому находятся в вы-

годном положении для решения проблем на ранней стадии. Следовательно, роль руководства в рассмотрении проблем УЛР и ВСР должна отражать партнерство между руководителями среднего звена и старшим руководством ЛР.

157. ПП, выступающим в личном качестве, нужно обладать хорошими навыками общения; уметь выслушать собеседника и проводить переговоры; иметь глубокое понимание того, как функционируют их соответствующие организации; и действовать в интересах общего благосостояния всего персонала. Они должны:

- иметь острое чувство личной и коллективной (на уровне ОПП) ответственности перед своими партнерами за проведение переговоров и консультаций, а также перед своими подразделениями;
- стремиться быть полностью информированными и подготовленными – как индивидуально, так и в группе – в сфере технических тонкостей ЛР и методологии общей системы и правовых основ организации/учреждений;
- быть открытыми и доступными для всех своих подразделений, особенно для полевых, в особенности когда сами они освобождены от служебных обязанностей с сохранением оклада.

158. Помимо профессиональных знаний и навыков, для достижения **высокого качества ВСР от персонала и руководства требуется взаимоуважение** как к личности, так и к его/ее официальным представительским функциям. Такое поведение является не только вопросом этики; **добросовестность – это прежде всего вопрос профессионализма**. Взаимоуважение в процессе ВСР зачастую становится проблемным из-за обычных расхождений в ближайших интересах и часто встречающихся различий в должностном положении партнеров, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций действуют в рамках общей культуры, в которой чрезмерное значение (неосознанно) придается должности, занимаемой тем или иным лицом в организации. Однако Инспектор считает, что высококачественные ВСР, которые характеризуются взаимоуважением и профессионализмом, могут существовать и существуют, поскольку он наблюдал их как среди сотрудников, так и среди руководства в ряде организаций.

159. Инспектор был поражен **неоднократными заявлениями об испытываемом страхе** либо перед публичным участием в каком-либо профсоюзе или мероприятии персонала, либо перед выполнением представительских функций, которые звучали из уст многих опрошенных сотрудников, особенно тех, кто не имеет стабильного контракта. **Страх перед преследованием со стороны руководства в организациях системы Организации Объединенных Наций свидетельствует о серьезном дефиците доверия и является тревожным сигналом**. Для восстановления сбалансированных ВСР необходимы убедительные заявления и примеры, в том числе со стороны старшего руководства, чтобы развеять подобные ощущения. Следует принять решительные меры по расширению прав и возможностей наиболее уязвимых сотрудников, в частности посредством профессиональной подготовки и обмена знаниями. ОПП и федерации должны сыграть свою роль в этой сфере (что они уже и делают в ряде случаев), равно как и делегаты государств-членов, должностные лица органов общей системы и члены КМГС, КВУУ и СЛР; деятельность каждого из них имеет значение для укрепления конструктивных ВСР.

В. Дальнейшие действия

160. В течение последних 20 лет наблюдалось увеличение численности кадров, занятых в международных организациях вообще и в системе Организации Объединенных Наций в частности, которое сопровождалось их диверсификацией, фрагментацией и ростом разного рода "внештатных" контрактных механизмов, что подрывает общую систему, выстроенную предыдущими поколениями. Настало время всем – ИГ, органам общей системы и ОПП – признать факт того, что **внештатные сотрудники больше не являются маргинальной группой, а составляют значительную часть кадровых ресурсов организаций**, и соответственно задуматься над тем, как наилучшим образом адаптироваться к этой меняющейся реальности и гарантировать минимальную защиту прав таких сотрудников в рамках взаимоотношений между штатным/внештатным персоналом и руководством.

161. Для укрепления ВСП также необходимо уделять **больше внимания тем озабоченностям и проблемам, с которыми сталкиваются сотрудники полевых подразделений**. Ряд ОПП и федераций уже приняли некоторые меры по проведению рабочих совещаний и учебных курсов для полевого персонала, но такие инициативы нужно широко распространять наряду с совершенствованием контактов для более эффективного представления их интересов в ходе дискуссий с администрацией. Руководство, со своей стороны, должно обеспечивать наличие у всех сотрудников, особенно у сотрудников полевых подразделений, **понимания базовых аспектов ВСП**. В результате проведенных Инспектором бесед стало ясно, что многие полевые сотрудники даже не знакомы со своими основными правами и обязанностями штатных сотрудников. В ходе консультаций и переговоров следует сосредоточивать внимание на достижении консенсуса или на обмене мнениями по стратегическим вопросам, а не на конкретных проектах документов. Это позволит существенно сократить время, необходимое для выполнения таких процедур.

162. Еще один важнейший вывод настоящего доклада состоит в том, то качественных ВСП нельзя достичь без достаточного количества компетентных добровольных ПП, особенно таких, которые готовы выслушивать, изучать, консультироваться и вести переговоры от имени представляемых ими сотрудников. Если представительские функции заслуживают компенсации на уровне организаций, как это предусмотрено в существующих нормативных документах, то аналогичный подход полностью применим и к представительству персонала на уровне общей системы.

Приложение I

Структура управления ОПП

Организация		Генеральная Ассамблея			Совет/комитет персонала			Бюро		
		Открыта для всех сотрудников	Частотность	Кворум для проведения очередной сессии*	Число уставных членов	Частотность заседаний на практике	Кворум**	Число уставных членов	Частотность заседаний на практике	Кворум***
ФАО	СПОО	Да	Раз в год	33% членов	15	Раз в неделю	>50%	7	Раз в неделю (часто – совместно с заседаниями СП)	>50%
	АСКС	Да	Раз в год	Не предусмотрен	37	Раз в два месяца	>50%	10	Раз в неделю	>50%
МАГАТЭ		Да	Раз в год	Не предусмотрен	32 (члены); 32 (заместители)	Раз в два месяца	>50%	11	Раз в месяц	>50%
ИКАО		Нет	Раз в год	15%	9	Раз в неделю	>50%	Нет данных	Нет данных	Нет данных
МОТ		Да	Два раза в год	10%	21	Раз в две недели	Не предусмотрен	8	Раз в неделю	Не предусмотрен
ИМО		Да	Раз в год	25%	6	Раз в две недели	50%	4	Раз в две недели	100%
ЦМТ		Да	Раз в год	25%	>5	Раз в два месяца	>50%	–	–	–
МСЭ	СП	Да	Раз в год	10%	32	Раз в две недели	>50%	6	При необходимости	50%
	СЗП	Да	Раз в год	>50%	8	Раз в неделю	>50%	8	Раз в неделю	>50%
ЮНЭЙДС		Да	Раз в год	Не предусмотрен	15	Раз в две недели (ВТК)	>50%	4	Совместно с заседаниями СП	Нет данных

Организация		Генеральная Ассамблея			Совет/комитет персонала			Бюро		
		Открыта для всех сотрудников	Частотность	Кворум для проведения очередной сессии*	Число уставных членов	Частотность заседаний на практике	Кворум**	Число уставных членов	Частотность заседаний на практике	Кворум***
ЮНЕСКО	СЗП	Да	Раз в год	Нет	20	Раз в месяц	Не предусмотрен	5	–	–
	МАПЮ	Да	Раз в год	33% членов	40	Два раза в год	66%	15	Раз в неделю	33%
ЮНИДО		Да	Раз в год	3%	16	Раз в неделю	>50%	5	При необходимости	Не предусмотрен
ЮНВТО		Да	Раз в год	33%	4–7	При необходимости	>50%	4–7	–	–
ВПС		Нет	Раз в год	33%	7	–	>50%	–	–	–
ВОИС		Да	Раз в год	15%	7–10	Раз в неделю	>50%	Нет данных	При необходимости	Нет данных
ВОЗ ЦУ		Да	Раз в год	–	20	Три раза в неделю	Не предусмотрен	6	Раз в неделю	–
ВМО		Да	Раз в год	40%	10	Раз в две недели	50%	4	Раз в две недели	Не предусмотрен
ВПС	СПОО	Нет	Раз в год	33%	15	Раз в неделю	>50%	7	Раз в неделю	50%
	СПУ	Нет	Раз в год	–	11	Раз в месяц	>50%	5	Раз в месяц	>50%

* в % от числа членов

** в % от числа представителей

*** в % от числа членов Бюро

Ячейки со знаком "тире" (-): информации не имеется.

Источники: Уставы ОПП и ответы на вопросники ОИГ.

Приложение II

Система выборов в ОПП

		Делегирование представителей (от категорий ОО/С, мест службы, избирательных ячеек)	Срок полномочий (в годах)	Ограничение срока	Доля мест для заполнения на каждых выборах	"Кто избирает представителей персонала для выполнения их функций в составе объединенных органов?"
ФАО	АСКС	Сотрудники С из избирательной ячейки, включая региональные (не из ЦУ) группы	2	2	100%	АСКС-ФАО назначает своих членов/заместителей в большинство объединенных комитетов П-Р, кроме апелляционного и пенсионного комитетов, которые избираются персоналом; в состав других комитетов, таких как Комитет по отбору сотрудников категории С, АСКС-ФАО отбирает кандидатуры совместно с департаментами и представляет Генеральному директору для окончательного решения
	СПОО	Сотрудники ОО	2	Нет	50%	Они назначаются ИК, но в состав апелляционного и пенсионного комитетов избираются всем персоналом
МАГАТЭ		1 голос на каждую избирательную ячейку (32 избирательные ячейки)	2	Нет	100%	Весь персонал и Совет персонала – в зависимости от объединенного органа
ИКАО		6 ОО и 6 С (по 1 от каждой кат. – из региональных отделений)	2	Нет	50%	Совет персонала
МОТ		16 – от ЦУ, 5 постоянных членов от 4 географических зон и Турина	2	Нет	50% для ЦУ	Комитет Союза персонала
ИМО		Нет	2	Нет	50%	Члены Комитета персонала
ЦМТ		По 1 от 30 сотрудников, только ЦУ	2	Нет	100%	До 1 января 2012 года – персонал, с 1 января 2012 года – Совет персонала
МСЭ	СП	Нет	2	3	100%	Весь персонал
	СЗП	Нет	2	Нет	50%	Весь персонал
ЮНЭЙДС		8 из Женевы, 7 из страновых отделений	2	Нет	50%	Члены Комитета

		Делегирование представителей (от категорий ОО/С, мест службы, избирательных ячеек)	Срок полномочий (в годах)	Ограничение срока	Доля мест для заполнения на каждых выборах	"Кто избирает представителей персонала для выполнения их функций в составе объединенных органов?"
ЮНЕСКО	СЗП	Не более 5 членов одинакового гражданства	2	–	–	–
	МАПЮ	8 от каждой геокультурной группы**	2	Нет	100%	Совет персонала
ЮНИДО		Исходя из числа сотрудников в избирательной ячейке	2	Нет	100%	Совет персонала
ЮНВТО		–	1	2	–	–
ВПС		1 С-5, 2 С-1 – С-4, 3 ОО, 1 без контракта с ООН	1	Нет	100%	Персонал избирает членов Комитета, члены Ассоциации персонала избирают Председателя
ВОИС		Нет	2	Нет	> 50%	Весь персонал
ВОЗ		ЦУ	2	Нет	50%	Весь персонал
ВМО		Баланс ОО/С на уровне места службы	2	2	50%	Весь персонал
ВПП	АСС	Только сотрудники С (примерно 50% от ЦУ и 50% от полевых подразделений)	2	2*	50%	Совет персонала
	СПОО	Только сотрудники ОО	1 или 2	Нет	Нет данных	Назначаются ИК

* Перерыв не менее одного года после завершения двух сроков.

** Члены МАПЮ представляют пять геокультурных групп: Африку; Латинскую Америку и Карибский бассейн; Азию и Тихий океан; Арабские государства; Европу и Северную Америку (статут МАПЮ, статья 6).

Ячейки со знаком "тире" (–): информации не имеется.

Источники: Уставы ОПП и ответы на вопросники ОИГ.

Приложение III

Членский состав ОПП и участие в выборах

		Сотрудники, отвечающие критериям членства (декабрь 2010 года)	Члены, уплачивающие взносы (2011 год)	Число или % голосующих (на самых недавних выборах ОПП)
ФАО	АСКС	1 884	618	257
	СПОО	986 ¹¹⁸	465	52,41%
МАГАТЭ		2 220	1 500	–
ИКАО		700	505	–
МОТ		2 990	2 018	628
ИМО		295	235	193
ЦМТ		269	266	158 или 65% (июль 2011 года)
МСЭ	СП	738	11	291
	СЗП		360	106
ЮНЭЙДС		950 (примерно)	470 (примерно)	260
ЮНЕСКО	СЗП	1 958	–	–
	МАПЮ		380	170
ЮНИДО		719	477	168
ЮНВТО		95	72	–
ВПС		259	138 ¹¹⁹	30% (членов АП)
ВОИС		923	675	322
ВОЗ	ЦУ	1 025	–	962
ВМО		271	149	160
ВПП	АСС	1 500 (примерно)	740	295 ¹²⁰
	СПОО	483 ¹²¹	185	52,41%

Ячейки со знаком "тире" (–): информации не имеется.

Источники: Ответы ОПП на вопросники ОИГ.

¹¹⁸ Только сотрудники категории ОО в ЦУ ФАО и бюро по связи отвечают критериям членства.

¹¹⁹ 75 членов, уплачивающих взносы, находятся в отставке и поэтому не относятся к персоналу ВПС.

¹²⁰ Только члены, которые уплачивают взносы, имеют право голосовать на выборах в АСС-ВПП.

¹²¹ Только сотрудники категории ОО в ЦУ ВПП отвечают критериям членства.

Приложение IV

Услуги и освобождение от служебных обязанностей для целей представительства персонала

		Прикомандирование или штатная должность для административных функций (А)	Прикомандирование или штатная должность в ЭПЗ (А)	Освобождения в эквиваленте полной занятости (ЭПЗ) (В)	Распределение освобождений сотрудников в ЭПЗ	Итого, ЭПЗ (А+В)
ФАО	СПОО	1 ОО 50%	0,5	2,1	1 ПП 50% + 6 ПП 20% + 8 ПП 5%	2,6
	АП	Нет	0	2,6	3 ПП 30% + 4 ПП 20% + 3 ПП 30%	2,6
МАГАТЭ		1 ОО-5	1	1	100% (председатель) + 100% (помощник по админ. вопросам)	2
ИКАО		1 50% ОО-4	0,5	0,5	50% (председатель)	1
МОТ ¹²²		1 ОО-6	1	2,5 + на спец. основе	100% (председатель) + 50% (зам. председателя) + 100% (ген. секретарь) + на спец. основе	> 3,5
ИМО		1 С-4 и 1 ОО-6	2	0,25	25% (председатель)	2,25
ЦМТ		Нет	0	0,5 (+ на спец. основе)	50% (председатель)	> 0,5
МСЭ	СП	1 ОО-5	1	0,8	50 % (председатель) + 30% (секретарь)	1,8
	СЗП	Нет	0	Нет	Нет	Нет

¹²² Ответ руководства МОТ на вопрос о периоде освобождения для СЗП-МОТ: "Период освобождения, предоставляемого представителям СЗП, включает тридцать (30) рабочих месяцев в год для членов Комитета СЗП в ЦУ для выполнения ими соответствующих функций. Кроме того, члены Комитета СЗП в ЦУ освобождаются от своих служебных обязанностей для участия в заседаниях Комитета, обычно на полдня в неделю. Представителям СЗП по их просьбе и с разрешения непосредственного руководителя также может быть предоставлен специальный оплачиваемый отпуск для участия в заседаниях, организуемых Комитетом СЗП или от его имени (см. Циркулярное письмо 448)".

		Прикомандирование или штатная должность для административных функций (А)	Прикомандирование или штатная должность в ЭПЗ (А)	Освобождения в эквиваленте полной занятости (ЭПЗ) (В)	Распределение освобождений сотрудников в ЭПЗ	Итого, ЭПЗ (А+В)
ЮНЭЙДС		2 50% ОО-6	1	2,3	50% (председатель) + 50% (зам. председателя) + 13 ПП 10%	3,3
ЮНЕСКО	СЗП	1 ОО-7, 1 50% ОО-4	1,5	1	100% (председатель)	5
	МАПЮ	1 ОО-6, 1 50% ОО-4	1,5	1	100% (председатель)	
ЮНИДО		1 ОО-6	1	2	100% (председатель) + 100% (секретарь)	3
ЮНВТО		Нет	0	Нет	Нет	Нет
ВПС		Нет	0	Нет	Нет	Нет
ВОИС		1 80% ОО-6	0,8	2	2 100% ПП	2,8
ВОЗ	ЦУ	1 50% ОО-5	0,5	1	100% (председатель) ¹²³	1,5
ВМО		1 50% ОО-4	0,5	1 + на спец. основе	50% (председатель) + 50% (секретарь) + другие ПП на спец. основе	> 1,5
ВПП	СПОО	Нет	0	На спец. основе	Освобождение на разумный срок ¹²⁴	На спец. основе
	АСС	Нет	0	3	100% (председатель) + 10 ПП 20%	3

Источники: Протоколы заседаний ОИГ и ответы на вопросники ОИГ.

¹²³ 100% предоставляется руководством; 50% используется председателем для выполнения функций представительства персонала, остальные 50% – сотрудниками, оказывающими ему содействие в выполнении его технических профессиональных обязанностей.

¹²⁴ Комментарий СПОО-ВПП: "Ранее мы предоставляли освобождение на 20% по устному соглашению между бывшим председателем СПОО и бывшим директором по ЛР. После того, как они оба покинули Программу, сотрудник по связям с персоналом не признает устного соглашения и восстановил практику освобождения на разумный срок (вместо 20%) в соответствии с Соглашением о признании между ВПП и СПОО".

Приложение V

Обследования персонала, проведенные в каждой организации

	Обследование персонала	Дата	Кто проводил обследование	Число респондентов	Доля ответов
ФАО	Да	2011 год	Частная компания	4 715	77%
МАГАТЭ	Да	2001 и 2004 годы	Руководство	–	–
ИКАО	Да	2005, 2009 и 2011 годы	ОПП	519 (2005), 284 (2011)	69% (2005), 41% (2011)
МОТ	Да	2010 год	ОПП	–	–
		2011 год	Руководство	–	–
ИМО	Да	2009 год	Руководство	160	50%
ЦМТ	Да	2009 год	УСВН ООН	139	52%
		2012 год	Частная компания	148	56%
МСЭ	Нет	–	–	–	–
ЮНЭЙДС	Да	–	ОПП и руководство	–	–
ЮНЕСКО	Да	2010 год	Руководство	1 226	30%
ЮНИДО	Да	2008 и 2010 годы	ОПП и руководство (обследование 2008 года)	–	–
ЮНВТО	Нет	–	–	–	–
ВПС	Да	2011 год	Руководство	112	44%
ВОИС	Да	–	Руководство	–	–
ВОЗ	Да	2012 год	ОПП	1 029	51%
ВМО	Да	2008 год	Руководство	–	–
ВПП	Да	2010 год	Руководство	192	–

Ячейки со знаком "тире" (–): информации не имеется.

Источник: Протоколы заседаний ОИГ и документация, переданная организациями.

