



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

2 February 2016

Russian

Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 140 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Использование внештатного персонала и соответствующие контрактные процедуры в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Использование внештатного персонала и соответствующие контрактные процедуры в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. A/70/685).

16-00670 (R) 040216 080216



Просьба отправить на вторичную переработку



Резюме

В своем докладе, озаглавленном «Использование внештатного персонала и соответствующие контрактные процедуры в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. A/70/685), Объединенная инспекционная группа оценила практику использования внештатного персонала и проанализировала директивные документы, положения, условия контрактов и соответствующие управленческие процессы, применяемые организациями системы Организации Объединенных Наций в отношении такого персонала.

В настоящей записке представлены мнения Генерального секретаря и организаций системы Организации Объединенных Наций о рекомендациях, содержащихся в указанном докладе. Эта информация была подготовлена на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали доклад и поддержали некоторые содержащиеся в нем выводы.

I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Использование внештатного персонала и соответствующие контрактные процедуры в организациях системы Организации Объединенных Наций» (см. A/70/685), Объединенная инспекционная группа оценила практику использования внештатного персонала и проанализировала директивные документы, положения, условия контрактов и соответствующие управленческие процессы, применяемые организациями системы Организации Объединенных Наций в отношении такого персонала.

II. Замечания общего порядка

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствовали рассматриваемый доклад, отметив, что в нем содержатся полезные критические выводы об использовании консультантов, а также о возможных рисках, сопряженных с использованием контрактов и персонала такого типа. В отношении термина «внештатный» организации отметили, что он используется для обозначения лиц, работающих на Организацию Объединенных Наций без контракта штатных сотрудников, и поэтому применяется в широком понимании и не имеет более конкретного определения. Вместо этого конкретная категория персонала, будь то консультанты, безвозмездно представляемый персонал, должностные лица, не являющиеся должностными лицами Секретариата, военные наблюдатели, добровольцы Организации Объединенных Наций, участники совещаний, персонал, представляемый правительством, или коммерческие подрядчики, оговаривается в условиях контракта. Для каждой категории имеется отдельное определение и предусмотрены отдельные условия службы.

3. Организации с признательностью отметили анализ этого крайне сложного вопроса, проведенный Группой, но при этом заявили, что в целом доклад был бы более полезным, если бы содержал более обстоятельное рассмотрение причин и преимуществ привлечения внештатного персонала, а также больше информации о мерах контроля, призванных обеспечивать надлежащее использование контрактов для внештатных сотрудников руководителями, которым делегированы полномочия по найму персонала. Организации отметили, что децентрализация полномочий по найму внештатного персонала позволяет решать кадровые вопросы более оперативно и гибко, а также повысить эффективность затрат и общую эффективность деятельности организаций и что эти цели соответствуют задачам, которые призвана решать Группа при проведении аналитической работы.

4. Оперативность найма персонала имеет поистине решающее значение для тех организаций, которые используют контингенты в случае необходимости быстрого развертывания для реагирования на возникающие в той или иной части мира потребности, например на чрезвычайные ситуации гуманитарного характера. По мнению учреждений, которым необходима такая гибкость, организации, привлекающие внештатный персонал, обязательно должны стремиться обеспечивать для него надлежащие условия службы, в том числе за счет предоставления субсидируемых планов медицинского страхования, страхования жизни и страхования на случай потери трудоспособности; по мере возможности — права на ежегодный отпуск, отпуск по болезни и отпуск по беременности и родам; там, где это возможно, — пенсионного обеспечения; а так-

же сообразно обстоятельствам — возможности пользоваться проездными документами Организации Объединенных Наций.

5. Некоторые организации, в частности те из них, финансирование которых обеспечивается в большой степени за счет добровольных взносов, согласились с содержащимся в пункте 34 доклада замечанием о том, что непредсказуемость финансирования дополнительно ограничивает возможности организаций в плане долгосрочного кадрового планирования. Кроме того, по мнению ряда организаций, если эта тема будет изучаться дальше, то следует также рассмотреть вопрос о том, разумно ли организациям ожидать от внештатного персонала той же приверженности Уставу, что от штатных сотрудников, учитывая, что эти две группы работают на разных условиях.

6. Несмотря на эти замечания, организации сочли, что доклад содержит важную пищу для размышлений и заслуживающую изучения информацию о практических методах работы.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свою политику в отношении внештатного персонала, включая его определение и критерии использования внештатных сотрудников, путем применения принципа трудового правоотношения согласно соответствующим рекомендациям в этой области Международной организации труда.

7. Хотя организации в целом согласились с принципиальными соображениями, лежащими в основе рекомендации 1, они также отметили, что вопрос о применении международных принципов, регулирующих трудовые отношения, должен решаться не исполнительными главами организаций, а их директивными органами. Кроме того, многие организации отметили, что политика, применяемая ими в настоящее время, уже предусматривает регулирование «трудового правоотношения», и высказали мнение о том, что дальнейший анализ в этой области лишь повлечет за собой дополнительные затраты, но не принесет значительной пользы.

Рекомендация 2

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует систематически осуществлять свои надзорные функции в отношении использования внештатного персонала путем регулярного изучения информации/данных о внештатном персонале, предоставляемых соответствующими исполнительными главами.

8. Отметив, что рекомендация 2 адресована руководящим органам, организации обратили внимание на то, что регулярное представление руководящим органам информации о механизмах, применяющихся для найма персонала, — это общепринятая практика. Кроме того, они отметили, что, хотя надзорные функции осуществляются руководящими органами, осуществление контрактных процедур и контроль за их использованием входят в ведение исполнительных глав учреждений.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор использования внештатного персонала с целью определения внештатных сотрудников, долгое время оказывающих свои услуги при наличии фактически трудового правоотношения, и составить (кратко- и среднесрочный) план действий для прекращения неоправданно продолжительного использования внештатного персонала. Этот план, включая требуемые ресурсы, должен быть представлен директивным/руководящим органам для одобрения и оказания необходимой финансовой поддержки.

9. Организации в целом согласились с принципиальными соображениями, лежащими в основе рекомендации 3, и признали, что продолжительная работа лиц на контрактах для внештатного персонала влечет за собой проблемы и потенциальные риски. Многие организации отметили, что они уже принимают меры в этой связи, включая, например, введение обязательных перерывов в службе, установление в директивных документах ограничения на продолжительность контрактов консультантов и создание по мере возможности штатных должностей вместо привлечения консультантов. Вместе с тем организации отметили также, что в кратко- и среднесрочной перспективе им было бы проблематично получить от руководящих органов или доноров необходимые финансовые ресурсы, прежде всего потому, что во многих случаях внештатный персонал привлекается главным образом за счет ассигнований, выделяемых под конкретные проекты в местах службы вне мест расположения штаб-квартир.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует усилить свой внутренний мониторинг, контроль и надзор за использованием внештатного персонала путем устойчивого применения эффективных механизмов внутреннего контроля, осуществления систематического общеорганизационного мониторинга, сбора и анализа информации/данных и проведения ревизий. Им следует обеспечить, чтобы ответственность за глобальный мониторинг, анализ и отчетность по этому вопросу возлагалась на общеорганизационном уровне на центральный департамент/подразделение.

10. Организации согласились с рекомендацией 4, отметив, что продолжается совершенствование информационных систем, помогающих обеспечивать эффективный мониторинг и контроль в отношении внештатных людских ресурсов.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить предоставление на периодической основе как для внутренних (руководителям старшего звена), так и внешних (соответствующему руководящему органу) целей аналитических докладов об использовании внештатного персонала в их организациях. Такие доклады должны содержать подробные данные и анализ в отношении использования внештатных сотрудников, включая сведения о числе таких сотрудников и связанных с ними расходах, их процентной доли в общей численно-

сти кадров, разбивке по используемым контрактным процедурам, областям и местам службы, развивающихся тенденциях, потенциальных рисках и соответствующих мерах.

11. Организации согласились с рекомендацией 5, и многие из них отметили, что механизмы представления подробной отчетности, подобные тем, которые описаны в рекомендации, уже применяются либо на постоянной основе, либо по мере необходимости для проведения управленческих обзоров. Организации обратили внимание на то, что в целом общеорганизационные системы заключения контрактов относятся к сфере компетенции директивных органов и для этих целей им представляются доклады, тогда как осуществление контрактных процедур и контроль за их использованием по-прежнему входят в ведение исполнительных глав учреждений.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить подготовку обновленных и консолидированных практических руководящих принципов использования внештатного персонала для ориентирования руководителей, участвующих в принятии решений в отношении применения контрактных процедур для внештатных сотрудников.

12. Организации согласились с рекомендацией 6, признав важность руководящих принципов и подготовки для того, чтобы руководители могли принимать правильные решения в отношении использования контрактных процедур для внештатного персонала. Однако они подчеркнули также, что на практике — и особенно при высокой степени децентрализации — доработка руководящих принципов и подготовка позволят достичь положительных результатов только при наличии механизмов контроля и отслеживания соблюдения.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы лица, работающие на организацию по контрактам с третьей стороной/внешнего подряда, имели достойные условия работы, включая справедливую заработную плату, социальные льготы и права.

13. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций заявили о том, что в принципе согласны с этой рекомендацией в той мере, в какой они могут влиять на условия работы таких лиц, они отметили, что их возможности в плане влияния на заработную плату, социальные льготы и пособия могут быть несколько ограничены. Многие организации отметили, что, согласно действующим общим условиям контрактов, таким как Кодекс поведения поставщиков Организации Объединенных Наций, подрядчики обязаны соблюдать все местные законы и положения, включая положения трудового законодательства и требования в отношении минимальной заработной платы.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы политика и соответствующие меры в отношении гендерной сбалансированности охватывали внештатный персонал, включая добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН). Следует содействовать достижению и осуществлять мониторинг гендерной сбалансированности в области набора внештатного персонала в качестве части общей политики обеспечения гендерного равенства.

14. Организации всецело согласились с рекомендацией 8, отметив, что принципы гендерной сбалансированности и географического разнообразия остаются основополагающими при наборе как штатных сотрудников, так и внештатного персонала.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предоставить долгое время работающим внештатным сотрудникам (включая ДООН) возможность подавать заявки на вакантные должности в качестве внутренних кандидатов с целью обеспечения справедливости и как меры сокращения численности внештатного персонала, долгое время работающего в организациях.

15. Хотя некоторые организации отметили, что согласно действующей политике различия между внутренними и внешними кандидатами при наборе на штатные должности не проводится (т.е. все вакантные должности доступны для всех кандидатов) и что, соответственно, фактически они уже выполняют эту рекомендацию, ряд других организаций высказали оговорки в отношении того, чтобы рассматривать внештатный персонал, работающий на них долгое время, в качестве внутренних кандидатов. Так, одна из организаций отметила, что это значило бы признать такой персонал де-факто штатным, тогда как он таким не является. Несколько организаций сообщили также о том, что их руководящие органы ввели ряд ограничений в отношении задействования внештатного персонала, например требование о перерыве установленной продолжительности перед подачей заявления на другую вакантную должность, и что это может помешать выполнению рассматриваемой рекомендации. Кроме того, следует отметить, что для тех организаций, на которые распространяются Правила о персонале Организации Объединенных Наций, это потребовало бы внесения изменений в термин «внутренний кандидат», который имеет конкретное определение, исключающее внештатный персонал.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить создание четкого, справедливого и рационального механизма для определения и корректировки уровней вознаграждения внештатных сотрудников, особенно тех, которые предоставляют свои услуги в течение длительного времени.

16. Организации согласились с рекомендацией 10, и многие из них указали, что механизмы определения уровней вознаграждения внештатного персонала в основном уже имеются. Некоторые организации отметили, что эти механизмы

не всегда предусматривают предварительное определение размера вознаграждения, что может препятствовать обеспечению оптимальности затрат, а также ограничивать полное и эффективное применение процессов конкурсного отбора.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы долгое время работающие внештатные сотрудники (включая ДООН) имели доступ к надлежащим формальным механизмам внутреннего правосудия. С этой целью исполнительным главам организаций следует рассмотреть возможность предоставления таким сотрудникам доступа к существующим механизмам или создания для них другой практической системы.

17. Организации не возражают против предоставления внештатным сотрудникам, работающим долгое время, доступа к «формальным механизмам внутреннего правосудия». Ряд организаций отметили, что для некоторых категорий внештатного персонала такие механизмы уже имеются; так, Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли как специальный механизм урегулирования споров, доступный внештатному персоналу, считается адекватной международно признанной инстанцией, позволяющей Организации Объединенных Наций выполнять свою обязанность по обеспечению возможности надлежащего правового урегулирования гражданско-правовых споров, как того требуют нормы международного права. Вместе с тем, подчеркнув, что предоставление внештатному персоналу доступа к существующему механизму отправления правосудия, по всей вероятности, усложнит работу систему и приведет к увеличению затрат, организации отметили, что этот вопрос должен решаться руководящими органами. Организации отметили, что предложение по этому вопросу было представлено Генеральной Ассамблее в ходе ее шестьдесят седьмой сессии (см. A/67/265 и Corr.1, приложение IV) и что в своей резолюции 67/241 Ассамблея отметила важность обеспечения сотрудникам всех категорий доступа к механизмам обжалования для целей разрешения споров (пункт 50) и приняла к сведению предлагаемые ускоренные арбитражные процедуры, разработанные Генеральным секретарем для консультантов и индивидуальных подрядчиков и содержащиеся в приложении IV к его докладу об отпадении правосудия в Организации Объединенных Наций, и постановила продолжать заниматься этим вопросом (пункт 51). Организации высказали мнение о том, что эту рекомендацию следует адресовать не исполнительным главам, а директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 12

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций в приоритетном порядке следует обеспечить и легализовать доступ внештатного персонала (включая ДООН) к посредничеству, Бюро по вопросам этики, Канцелярии Омбудсмана и к другим неформальным механизмам урегулирования конфликтов, а также обеспечить такому персоналу возможность использования процедур предотвращения притеснений и информирования о нарушениях. Кроме того, следует информировать внештатных сотрудников об этих правах.

18. Организации в целом согласились с рекомендацией 12, и многие из них отметили, что внештатный персонал обычно может в неформальном порядке пользоваться услугами структур, занимающихся посредничеством и вопросами этики, и канцелярий омбудсмана. Вместе с тем некоторые организации, прежде всего те, в которых численность внештатного персонала особенно велика, обратили особое внимание на то, что для предоставления такому персоналу формального доступа к указанным услугам может потребоваться согласие директивного органа и наверняка потребуются дополнительные ресурсы в связи с большой численностью такого персонала.

Рекомендация 13

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций следует инициировать унификацию политики и практики в отношении внештатного персонала в рамках всей системы, включая критерии/принципы использования такого персонала, подготовку общей контрактной процедуры для внештатного персонала, методологию вознаграждения таких сотрудников и их права. С этой целью в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления может быть учреждена рабочая группа.

19. Организации отметили, что готовы внести свой вклад в усилия по унификации политики и практики в отношении внештатного персонала в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, но при этом обратили внимание на то, что, учитывая разнообразие мандатов организаций системы Организации Объединенных Наций, такая работа будет непростой. Они отметили, что подобные усилия уже прилагались ранее, но внедрение необходимых изменений на практике часто оказывалась проблематичным, в том числе нередко из-за финансовых ограничений, например в случаях, когда из-за отсутствия средств было трудно обеспечить одинаковые пособия и льготы. Соответственно, идея введения отвечающих потребностям всех организаций единой контрактной процедуры, единой методологии в отношении вознаграждения и единого пакета материальных прав для целей использования внештатного персонала может оказаться неосуществимой. Тем не менее Сеть по вопросам людских ресурсов, действующая под эгидой Координационного совета руководителей, несколько раз обсуждала вопрос об использовании внештатного персонала и могла бы продолжить усилия, направленные на унификацию — в той мере, в какой это возможно, — практики в этой области.