ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/36/432
14 September 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Тридцать шестая сессия
Пункты 104 и 107 предварительной
повестки дня*

UNITED NATIONS LIBRARY
NATIONS UNIES
BIBLIOTHÈQUE
GENEVA

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

ВОПРОСЫ ПЕРСОНАЛА

Возможности выбора в области кадровой политики

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи текст доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного "Возможности выбора в области кадровой политики" (JIU/REP/81/11).

* A/36/150.

JIU/REP/81/11

ВОЗМОЖНОСТИ ВЫБОРА В ОБЛАСТИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ:

Доклад о концепции профессий, продвижении по службе, видах назначений, который Объединенной инспекционной группе предложено представить в резолюции 35/210 Генеральной Ассамблеи

Морис Бертран
Мустафа Ульд Калифа
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1 - 7	4
Первая часть: Положение, сложившееся в международной гражданской службе: отсутствие единой системы	8 - 33	7
A. Идеологический и политический спор	9 - 15	7
B. Отсутствие единой системы управления персоналом и его набора	16 - 27	11
- Набор персонала	18 - 20	12
- Системы поощрения и повышения по службе	21 - 22	12
- Отсутствие систем продвижения по службе	23	13
- Отсутствие принятого определения различных категорий персонала	24 - 25	13
- Отсутствие метода при предоставлении различных видов контрактов	26 - 27	15
C. Неудовлетворительность результатов, полученных в результате проводимых реформ	28	16
D. Необходимость общего представления	29 - 33	16
Вторая часть: Возможности выбора между различными системами международной гражданской службы	34 - 85	19
A. Системы кадров в некоторых международных организациях	34 - 37	19
B. Первый выбор: понятие карьеры и его последствия	38 - 45	22
C. Второй выбор: определение соотношения между кадровыми и некадровыми сотрудниками	46 - 55	25
D. Третий выбор: определение профессиональных групп	56 - 71	31

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Пункты	Стр.
E. Другие вопросы, требующие осуществления выбора и дополнительных исследований	72 - 85	37
- Продвижение по службе: разработка планов продвижения по службе, профессиональной подготовки, ротации	73 - 75	37
- Методы назначения	76	38
- Механизмы, позволяющие обеспечить возможности повышения по службе	77 - 80	38
- Определение различных категорий персонала	81 - 82	40
- Определение структуры должностей в зависимости от программ	83 - 84	41
F. Краткое изложение возможностей выбора, который предстоит сделать Генеральной Ассамблее	85	42
Заключение	86 - 87	46

Приложения

I. Сотрудничество между ОИГ и КМГС в подготовке двух докладов, запрошенных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 35/210

II. Основные рекомендации Объединенной инспекционной группы и Комиссии по международной гражданской службе в отношении кадровой политики

III. Продолжительность службы сотрудников категории специалистов, работающих по срочному контракту

IV. Изменение доли назначений на должности по срочным контрактам за период 1966-1980 годов

V. Основная характеристика систем найма персонала в некоторых международных организациях

VI. Взаимосвязь классов

VII. Виды назначений

/...

ВВЕДЕНИЕ

Трудности, с которыми приходится в настоящее время сталкиваться в связи с проблемами продвижения по службе, видами контрактов и определением профессиональных групп, показывают, что речь идет не только о технических вопросах и что возникла необходимость в разъяснении совокупности кадровых проблем, сопряженных с выбором политики.

1. Мандат, предоставленный Объединенной инспекционной группе (ОИГ) а также Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 35/210, состоит в том, чтобы "продолжать изучать концепции профессий, виды назначений, продвижение по службе и связанные с этим вопросы и представить Генеральной Ассамблее отдельные доклады по этим вопросам на ее тридцать шестой сессии".

2. Время, предоставленное для подготовки этих двух докладов, не позволило изучить поставленные таким образом сложные проблемы достаточно глубоко, чтобы сделать окончательные выводы 1/. Представители многих организаций спрашивали, следует ли рассматривать эти доклады как касающиеся только Организации Объединенных Наций или системы Организации Объединенных Наций в целом. Принципиальные проблемы, которые предстоит изучить, интересуют, очевидно, все организации. КМГС с трудом могла бы занять позицию по вопросу о концепции профессий или видам назначений в отношении одного учреждения, и ОИГ оказалась бы в столь же затруднительном положении. При этом потребовалось бы иметь возможность провести официальные консультации, ведущие к выяснению мнения Административного комитета по координации, которые потребовали бы значительно больше затрат времени, чем тот срок, который имелся в распоряжении. Хотя ОИГ в апреле и мае распространила подготовительные рабочие документы, Консультативный комитет по административным вопросам не счел возможным представить к этим документам официальные комментарии. Проект доклада КМГС, подготовленный ее секретариатом, был передан инспекторам за несколько дней до заседания, которое Комиссия посвятила его рассмотрению 16 июля 1981 года (1 бис).

3. К этим процедурным трудностям добавились трудности, касающиеся существа вопроса. В ходе работы выяснилось, что для более глубокого изучения проблем, касающихся концепции профессий, определения и использования профессиональных групп, связи с проблемами набора персонала и продвижения по службе, проблемы взаимосвязанных классов и т.д., потребуется гораздо больше времени. То, в каком разрезе

1/ В приложении I отражена организация сотрудничества между КМГС и ОИГ.

1/бис Как указывается в приложении I, подготовительные документы КМГС были переданы инспекторам в мае 1981 года.

/...

встают эти многообразные проблемы и каким образом они взаимосвязаны, понимается представителями КМГС и представителями ОИГ 2/ по-разному, но и мнения, выраженные по этому поводу представителями различных организаций, также оказались чрезвычайно разными: безусловно, по ряду отдельных вопросов удалось добиться согласия и это будет отражено в данном докладе, но по-прежнему необходимо более глубоко изучить другие вопросы.

4. Учитывая это, на заседании 17 июля два нижеподписавшихся инспектора и члены КМГС решили, что два доклада, представляемые в соответствии с изложенной в резолюции 35/210 просьбой, не будут содержать рекомендаций, а ограничатся информированием Генеральной Ассамблеи о соответствующих мнениях по указанным вопросам и обращением к ней просьбы представить указания относительно ориентации последующих исследований.

5. Инспектора считают к тому же, что предоставить подобную информацию и подумать над этим тем более необходимо, что речь идет не только о технических вопросах. По сути дела, рассматривать следует концепцию кадровой системы организаций системы Организации Объединенных Наций в целом. Рассматривать проблемы продвижения по службе и виды назначений невозможно, не рассматривая при этом кадровые проблемы в целом. Мы хотели бы в связи с этим процитировать то, что авторы важного исследования, которое подготовил ЮНИТАР в 1978 году, специально чтобы оказать помощь КМГС, писали по этому поводу:

> "Политику в области продвижения по службе нельзя рассматривать изолированно. Эффективное продвижение по службе зависит, среди прочего, от эффективного планирования кадров, составления программ и бюджетов найма и подготовки кадров. Реформы в области продвижения по службе должны в таком случае четко согласоваться с целым рядом кадровых и других реформ" 3/.

6. По сути дела, определение концепции международной гражданской службы в целом зависит в первую очередь от политического решения. Речь идет о значительно более серьезных проблемах и значительно более важных принципах, чтобы в связи с этим могло быть принято решение, а Генеральная Ассамблея при этом даже не имела представления о совокупности проблем и не имела возможности высказаться по этому поводу с полным сознанием дела.

2/ В приложении II отражены основные рекомендации, сделанные КМГС и ОИГ в их предыдущих докладах по кадровым вопросам.

3/ Документ ICSC/R.112, пункт 22; основной автор этого исследования г-н Норман А.ГРЭХЕМ.

/...

7. Поэтому настоящий доклад, пытаясь предложить ответы на конкретные вопросы, поставленные резолюцией 35/210, будет направлен в первую очередь на освещение возможности выбора в том, что касается концепции международной гражданской службы. В связи с этим будет сделана попытка:

- всесторонне осветить создавшееся положение и отметить отсутствие единой системы, которым оно характеризуется;

- затем дать разъяснение различных возможных систем, из которых Генеральная Ассамблея в будущем могла бы сделать выбор.

/...

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

ПОЛОЖЕНИЕ, СЛОЖИВШЕЕСЯ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: ОТСУТСТВИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ

8. Положение, сложившееся в международной гражданской службе, характеризуется:

a) наличием идеологического и политического спора о самой концепции международной гражданской службы, который длится с момента возникновения Организации Объединенных Наций и пока не привел к достижению истинной договоренности;

b) отсутствием единой системы управления персоналом и его набора, что серьезно отражается на моральном состоянии персонала и эффективности работы секретариатов;

c) постоянным и неоднократным проведением реформ, которые до сих пор давали скромные результаты.

A. Идеологический и политический спор

> Идеологический и политический спор о концепции международной гражданской службы пока не привел к достижению истинной договоренности.

9. Этот спор с переменным успехом длится с момента создания Организации Объединенных Наций. Безусловно, статьи 97, 100 и 101 Устава стали твердой основой международной гражданской службы, члены которой несут ответственность только перед Организацией и должны набираться таким образом, чтобы гарантировать самый высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности 4/.

4/ Подобные или похожие статьи существуют в основополагающих документах большинства организаций. Эти решения положили конец более старому спору о двух концепциях международной гражданской службы, сторонники которых столкнулись в момент создания Лиги Наций и которые вновь возникли в момент создания Организации Объединенных Наций. См. в связи с этим выдержку из работы сэра Эрика Дрюммона, первого секретаря Лиги Наций "The International Civil Service, Changing Rôle and Concepts", опубликованной ЮНИТАР в 1980 году, стр. 5. Из двух столкнувшихся концепций одна отстаивала идею Секретариата, состоящего из национальных делегаций различных членов Лиги, в котором функции Генерального секретаря ограничивались бы координацией услуг, предоставляемых этими национальными делегациями в рамках Секретариата, а другая отстаивала идею международной гражданской службы, в которой мужчины и женщины различных национальностей могли бы объединиться при подготовке и представлении государствам-членам объективной и общей основы для обсуждения.

/...

Но ряд явлений и практика показывают, что толкование этих статей дает пищу для расхождения мнений и позиций в том, что касается условий, при которых могут быть гарантированы объективность и беспристрастность международной гражданской службы. Иначе говоря, спор, урегулированный с принципиальной точки зрения, продолжается в том, что касается концепции и методов.

10. Точность, с которой, например, государства-члены настаивали на разработке для ООН формулы расчета "желательных ножниц", показывает, какое большое значение каждая страна придает своему "представительству" в Секретариате. Это стремление, безусловно, не противоречит соблюдению статей Положений о персонале, в которых уточняется, что "при исполнении своих обязанностей сотрудники не должны запрашивать и получать указаний от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации" (статья I.3 Положений о персонале Организации Объединенных Наций) и что они "обязуются выполнять свои функции и регулировать свое поведение, руководствуясь только интересами Организации Объединенных Наций (статья I.1). Тем не менее, участие в работе секретариатов их граждан является важной политической задачей каждого правительства. Более того, формы, которые приняла конкуренция в этой области, таковы, что сам Генеральный секретарь в своем докладе о деятельности Организации за 1978 год счел нужным отметить: "Я испытываю все большую озабоченность в связи с растущим давлением со всех сторон, направленным на получение должностей в Секретариате, особенно на высоком уровне ... Однако на более низких уровнях межправительственная конкуранция в отношении должностей несет в себе тенденцию стать серьезным препятствием на пути сбалансированного и эффективного развития Секретариата" (A/33/1 - пункт XI).

11. Спор о видах назначений, которые должны предоставляться международным служащим, спор, который продолжается с момента создания Организации, также показывает, что одни правительства склонны отождествлять объективность и беспристрастность гражданской службы с предоставлением постоянных контрактов, тогда как другие утверждают, что контракты ограниченной продолжительности позволяют добиться в этой области по меньшей мере таких же результатов. Эта проблема будет более подробно рассмотрена в пунктах 50-60 ниже, но здесь о ней необходимо упомянуть, как о важном элементе идеологического и политического спора.

12. Необходимо также добавить, что эти расхождения мнений по вопросу о независимости международной гражданской службы от различных видов давления и инструкций, поступающих от власти, посторонней для Организации, совсем не просто выявить, поскольку некоторые правительства, руководствующиеся всевозможными ньюансами идеологического и политического порядка, требуют введения контроля за предоставлением разрешения на назначение своих граждан в Секретариат (система "согласия") и поскольку некоторые страны сочли, что предоставление дополнительных выплат их гражданам не противоречит их концепции международной гражданской службы.

/...

13. В конечном счете, становится ясно, что принятие вышеуказанных статей Устава не мешает государствам-членам рассматривать секретариаты международных организаций, и особенно Секретариат Организации Объединенных Наций, как место, где осуществляется традиционная дипломатия "другими средствами". Идеологический и политический спор о концепции международной гражданской службы, в любом случае, еще недостаточно разрешен, чтобы можно было предпринимать конкретные политические шаги для создания единой системы персонала. К тому же этот спор недавно усложнился из-за серьезных расхождений во мнениях, о которых пойдет речь в этом докладе, между сторонниками организации Секретариата по принципу профессиональных групп и теми, кто считает, что такая организация должна осуществляться только на основе классификации должностей 5/.

Но ряд признаков позволяет надеяться, что переговоры теперь возможны.

14. Тем не менее, при таком замешательстве можно заметить более позитивные признаки. Успехи, которых удалось добиться за последние десятилетия в ряде областей, позволяют надеяться, что при затрате больших усилий на предоставление информации и ведение переговоров возможно сближение точек зрения. Эти успехи касаются, в частности, договоренности о том, чтобы в состав секретариатов входили одновременно кадровые сотрудники и персонал, набранный на ограниченный срок. Эта договоренность была отражена в недавнем докладе Комиссии по международной гражданской службе 6/, "все члены которой согласилис с тем, что международной гражданской службе требуется костяк кадровых сотрудников и что его размеры в организациях будут определяться в зависимости от их конкретных потребностей", поскольку Комиссия считает очень важным, чтобы соотношение между кадровыми и некадровыми сотрудниками устанавливалось "по организациям. Генеральная Ассамблея, со своей стороны, в своей резолюции 35/210 сослалась на "свою резолюцию 1436 (XIУ), в которой она рекомендовала, в частности, продолжать и поощрять усилия Генерального секретаря в целях увеличения числа сотрудников Секретариата, назначаемых по срочным контрактам". В то же время в других резолюциях (2736 (XXУ) и 2241 (XXI),в частности, признается значение постоянных контрактов для стабильности и эффективности Секретариата.

5/ Этот спор, касающийся исключительно основополагающих проблем, спор,от которого зависит само качество Секретариата, затруднен наличием системы взглядов, сложившейся на новые методы классификации должностей: одно из теоретических направлений,по существу,придает этим весьма общим методам, степень точности которых является крайне спорной, абсолютное значение. Однако они применяются лишь государственными органами ограниченного числа стран и даже лишь на методическом уровне не могут быть приняты без обсуждения.

6/ Доклад тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи, документ А/34/30, пункты 201-207.

/...

15. С другой стороны, в том, что касается Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея неоднократно принимала резолюции (резолюции 33/143 и 35/210, в частности), в которых точно определяются методы набора персонала (проведение вступительных экзаменов для категории О и категории С, придание общего характера конкурсным экзаменам для набора сотрудников младших классов (С-1, С-2), система "профессиональных описаний" для набора персонала класса С-3 и выше), которые свидетельствуют о желании положить начало созданию единой системы. Наконец, консенсус, достигнутый на тридцать пятой сессии Ассамблеи по вопросу о методе расчета желательной вилки, безусловно, прояснил политический климат вокруг кадровых вопросов и показал, что сближение точек зрения по столь сложному вопросу возможно.

/...

Отсутствие единой системы управления персоналом и его набора

16. Поэтому, вполне разумно считать, что подобное разъяснение может быть продолжено и что точки зрений могут быть еще больше сближены в результате переговоров, направленных в первую очередь, на решение вопроса о соотношении кадровых сотрудников и сотрудников, работающих по срочному контракту, в частности в Организации Объединенных Наций (для других организаций Генеральная Ассамблея может к тому же определить желательные направления и критерии). Но обсуждение должно касаться также уточнения общей концепции международной гражданской службы. В этой области необходимо добиться политической договоренности 7/. Трудно представить себе, в сущности, что отсутствие в настоящее время единых систем управления персоналом и набора его может продолжаться еще долгое время, если учесть плачевное влияние, которое оно оказывает как на моральное состояние персонала, так и на эффективность Секретариата.

Обсуждение этого вопроса тем более необходимо, что отсутствие в настоящее время единой системы персонала чревато серьезными последствиями.

17. Положение, создавшееся в настоящее время в области методов управления персоналом международной гражданской службы, неоднократно было описано в различных докладах ОИГ и КМГС (см. приложение II). Однако в большинстве случаев такое описание давалось частично в связи с предложениями о проведении реформ по одному из аспектов системы в целом. Здесь мы хотели бы попытаться дать единое описание. Заключение, которое можно сделать относительно положения, в целом, далеко не благоприятно. Короче говоря, если не считать ограниченного числа исключительных случаев, то не имеется ни приемлемых методов набора персонала, ни справедливых систем поощрения и повышения по службе, ни механизма продвижения по службе, ни рациональных критериев для использования существующих видов контрактов, ни даже признанных определений различных категорий персонала. Недостатки отсутствия единой системы ощущаются во всех организациях, но, конечно, в различной степени.

7/ Здесь мы хотели бы еще раз процитировать слова авторов исследования ЮНИТАР о проблемах продвижения по службе (ICSC/R.112): "Во-вторых, на функционирование любой кадровой системы оказывает воздействие множество политических факторов. Можно разработать последовательную и рациональную политику в области продвижения по службе, однако она будет малоэффективной при отсутствии политической воли, необходимой для того, чтобы обеспечить проведение ее в жизнь".

/...

Набор персонала

18. Что касается младших классов, то благодаря введению конкурсных экзаменов методы набора персонала в Организации Объединенных Наций начинают совершенствоваться. Но этого прогресса удалось добиться лишь в Организации Объединенных Наций, и он почти не затронул все остальные организации, и ему еще далеко до настоящего применения на практике при помощи тщательно отработанных методов. К тому же набор персонала на уровне этого класса составляет всего лишь около трети от общей численности набираемого каждый год Организацией Объединенных Наций персонала. На других уровнях для Организации Объединенных Наций (С-3 и выше) и почти на всех уровнях для других организаций методы набора персонала не дают никакой гарантии объективности.

19. В целом, речь идет о наборе персонала, зачастую ограничивающемся набором кандидатов, которые проявили себя в штаб-квартирах организаций. Несколько миссий по набору персонала, направляемых на места в различные страны, прослушивают лишь очень ограниченное число кандидатов. Настоящая конкуренция почти отсутствует, а систематические поиски самых лучших кандидатов любого гражданства не организованы. Наоборот, в большинстве случаев, организуются поиски должностей для известных заранее кандидатов: такая система облегчает осуществление политического и личного нажима на всех уровнях. Объективных методов, позволяющих противостоять такому нажиму, нет.

20. Главным образом, при оценке качества кандидатов приходится основываться на университетских дипломах, о ценности которых, зачастую, трудно судить, и на результатах собеседований, для проведения которых нет точной методики и которые проходят лишь очень ограниченное число кандидатов на каждую вакантную должность. В целом, набор персонала производится на определенные посты и при этом карьерные возможности не принимаются во внимание, тогда как, по существу, большинство набранных кандидатов на какой-либо пост призваны делать карьеру. В силу этого не проводится использование тестов для проверки наиболее важных качеств, которых можно ожидать от международного служащего, и, в частности, например, в Организации Объединенных Наций, их способностей к редактированию, умению анализировать, их реальные знания рабочих языков, их мотивирование и понимание целей Организации.

Системы поощрения и повышения по службе

21. В настоящее время методов поощрения, объективность которых признана, не существует. КМГС в настоящее время продолжает прилагать усилия, пытаясь улучшить это положение, но все знают, что речь идет о чрезвычайно трудной проблеме. Существующие методические недостатки не компенсируются коллегиальной оценкой, даваемой комитетами по назначению и повышениям по службе, когда представляются положения о повышении по службе. Нынешняя структура всех комитетов такова, что их члены не могут знать всех служащих, в отношении которых они должны высказать свое мнение, и случайные личные отношения могут положительно или отрицательно повлиять на их решения.

/...

22. С другой стороны, у служащих нет никакой гарантии, что их карьера будет строиться нормально, поскольку этот вопрос никак не регулируется. Наконец, продвижение по службе осуществляется лишь в случаях появления свободной должности. В таких условиях может случиться, например, в Организации Объединенных Наций, что представленный на повышение служащий слишком долго ожидает, когда представится возможность для его реального продвижения (что во многих случаях приводит к таким административным уловкам, как реклассификация существующей должности или создание новой должности).

Отсутствие систем продвижения по службе

23. Ни одна из организаций не приступила к осуществлению, хотя и перекликающихся между собой, рекомендаций ОИГ, изложенных десять лет назад в ее докладе 1971 года, и более поздних рекомендаций КМГС, касающихся организации системы консультирования служащих по вопросам их продвижения по службе. До сих пор не создано никакого конкретного механизма для планирования и облегчения ротации служащих (между службами или между различными местами назначения) и за рядом исключений, не существует адекватных систем профессиональной подготовки без отрыва от служебной деятельности. Короче говоря, планирование продвижения по службе еще предстоит полностью организовать.

Отсутствие принятого определения различных категорий персонала

24. Одной из наиболее характерных черт принятых в настоящее время методов управления, хотя широко используются термины международный специалист, национальный специалист из персонала по проекту или эксперт, персонал категории общего обслуживания, консультанты и так далее, является то, что никакого конкретного определения этих различных терминов никогда не предлагалось или не обсуждалось, и тем более не принималось 8/. Безусловно, можно отметить:

- что значение, обычно придаваемое этим различным терминам, связано либо с уровнем квалификации, необходимой для выполнения соответствующих функций (уровень, как правило, определяется внутренними циркулярами обычно довольно расплывчато), либо с продолжительностью или условиями осуществления этих функций;

8/ В Правилах и положениях о персонале Организации Объединенных Наций эти различные названия используются лишь в приложении I к Положениям о персонале (о котором упоминается в Положении 3.I и в правилах 103.I-103.4), где проводится различие между персоналом службы на местах, сотрудниками категории общего обслуживания, работниками физического труда и персоналом, нанимаемым для работы в миссиях из числа местного населения, и не дается при этом никакого определения этих различных категорий.

/...

- были сделаны попытки уточнить понятие "работа сотрудников категории специалистов" (см. доклад КМГС A/35/30, пункты 259-262, где Комиссия рассматривает на основе предложений ККАБ методы, которые следует применять для проведения различия между задачами сотрудников категории специалистов и задачами сотрудников категории общего обслуживания. См. также пункты 299-310 и документы ICSC/R.210 и ICSC/R.212 о сотрудниках категории специалистов, нанимаемых на местном или национальном уровне).

25. Но очень серьезная двусмысленность продолжает существовать. Можно отметить, в частности, что определение "Работы сотрудников категории специалистов", предложенное в вышеуказанном документе доклада, может применяться в некоторых случаях к функциям, осуществляемым сотрудниками категории общего обслуживания 9/, и что критерии, предложенные для проведения различия между международными и национальными сотрудниками категории специалистов, не являются ни вполне удовлетворительными 10/, ни легко применимыми. Действительно, можно задать вопрос, возможно ли определить систему кадров (набор, продвижение по службе и т.д.), не зная точно о какой категории персонала идет речь. Кажется очевидным, что этот пробел должен быть заполнен как можно быстрее.

9/ Описательное определение задач сотрудника категории специалистов предлагается в пункте 26 вышеуказанного доклада, однако в сноске на этой странице уточняется, что: "Это определение не отражает (не может отражать) всех аспектов деятельности сотрудников категории специалистов. Некоторые части этого определения могут также относиться к ряду обязанностей, выполняемых сотрудниками категории общего обслуживания. Используя это определение для проведения различия между работой сотрудников категории специалистов и работой сотрудников категории общего обслуживания, очевидно, что при оценке необходимо исходить из того, насколько работа, относящаяся к определенной должности, соответствует общему определению, а не отдельному его аспекту. Следует всегда помнить, что важен не объем полученного образования или пройденной сотрудником подготовки, а объем теоретических знаний, необходимых для выполнения данной работы".

10/ "Ограничения и условия" набора и использования национальных сотрудников категории специалистов в том виде, как они предложены ККАВ и утверждены Комиссией (см. доклад A/35/30, пункт 303), можно вкратце изложить следующим образом: национальные специалисты набираются для выполнения функций, которые соответствуют задачам специалиста, требующим знаний и знакомства с конкретным национальным опытом; использование таких специалистов должно быть оправдано в рамках усилий по развитию страны; эти служащие набираются на местах и не могут быть набраны на месте службы, расположенном вне их страны. Их оплата производится по тем же принципам, что и оплата других сотрудников, набранных на местах организациями системы Организации Объединенных Наций. Инспекторам неясно, в частности, почему эти критерии применимы только в развивающихся странах.

/...

Отсутствие метода при предоставлении различных видов контрактов

26. Отсутствие метода при предоставлении различных видов контрактов характеризуется следующими явлениями:

a) количество и разнообразие видов контрактов очень велики и приводят к путанице. В документе ICSC/R.288, подготовленном секретариатом КМГС, перечисляются I4 видов различных контрактов, используемых организациями;

b) даже если попытаться придерживаться единственного различия между постоянными контрактами и срочными контрактами (классифицируя все виды существующих контрактов по этим двум группам), не удастся установить настоящего различия между кадровыми сотрудниками и персоналом, работающим по срочным контрактам. Основаня причина этого заключается в том, что очень большая доля срочных контрактов фактически возобновляется на срок, эквивалентный беспрерывной службе в организации (см. приложение III);

c) различие практики в разных организациях, касающейся соотношения между постоянными контрактами и срочными контрактами, в этих условиях не имеет ни истинного значения, ни оправдания. По сути дела, столь сильные различия в практике организаций не обусловлены техническими причинами, соответствующими реальным потребностям (см. приложение IV);

d) наконец, критерии предоставления различных контрактов либо неэффективны, либо не существуют. Так, в Организации Объединенных Наций, например, учитываются "потребности Секретариата", вид должности, квалификация и характеристики кандидатов в момент набора, наконец и прежде всего, гражданство (для предоставления первого контракта). В принципе, постоянные контракты не предоставляются также откомандированным лицам или лицам старше 50 лет. Помимо этих последних ограничений, связанных с личностью самого сотрудника, толкование используемых критериев, в конечном счете, открывает возможность для произвола. Таким образом, используемые методы не позволяют в этих условиях примирить,- как хотелось бы,- такие гарантии, на которые любой сотрудник мог бы законно претендовать, и потребность в создании климата, стимулирующего работу. Поэтому необходимо определить правила, позволяющие наилучшим образом удовлетворять эти потребности.

27. В конечном счете, такое отсутствие единства используемых методов равносильно отсутствию системы кадров. Место, отводимое произволу, случаю, политическому или другому влиянию, приводит:

/...

- к разложению морального духа персонала,
- угрожает его эффективности и качеству.

В связи с этим мы позволим себе напомнить то, о чем один из поставивших подпись инспекторов писал в своем докладе о сотрудниках категории специалистов Организации Объединенных Наций в 1971 году: "общее состояние неудовлетворенности, плохо решаемые реальные проблемы, обостряющиеся из года в год, - таковы, на мой взгляд, две основные характерные черты положения с кадрами в Организации Объединенных Наций". К сожалению, это замечание является точным и десять лет спустя.

C. Неудовлетворительность результатов, полученных в результате проводимых реформ

> Рекомендации о проведении реформ не дали удовлетворительных результатов.

28. Безусловно, за десять лет произошло определенное улучшение методов, в частности, в области набора персонала на уровне младших должностей в Организации Объединенных Наций, но они остаются очень скромными, и их осуществление оказывается затрудненным. Основные предложения по внесению коррективов и проведению реформ, сделанные ОИГ и КМГС, кратко излагаются в приложении II. Его прочтение дает представление о том, насколько медленно осуществляются основные рекомендации, утвержденные Генеральной Ассамблеей. Сопротивление переменам в этой области огромно.

D. Необходимость общего представления

> Метод последовательного рассмотрения вопросов, безусловно, был до сих пор единственно возможным, но он слишком опасен, чтобы продолжать и дальше придерживаться его в условиях, когда Генеральная Ассамблея и законодательные органы организаций не располагают общим представлением о находящейся в стадии разработки системе кадров.

29. Масштаб поставленных проблем, безусловно, вполне объясняет осторожность, с которой отвечающие за проведение реформ органы взялись за решение проблемы. Ни КМГС, ни ОИГ до сих пор не рассматривали возможность представления Генеральной Ассамблее доклада, в котором сразу была бы рассмотрена вся совокупность кадровых проблем, и даже доклада, который дал бы сжатое представление о них. Если говорить о серьезном и полном рассмотрении каждой из них, то возникает необходимость в последовательном рассмотрении этих проблем. Именно поэтому ОИГ, например, приступила к рассмотрению кадровых вопросов в 1971 году путем проведения как можно более общего

/...

исследования, которое ограничивалось при этом единственной организацией (ООН), единственной категорией персонала (сотрудниками категории специалистов и выше). Затем, после того как большинство ее рекомендаций получило одобрение Генеральной Ассамблеи, она принялась за регулярное и терпеливое их осуществление (I-й, 2-й и 3-й доклады об осуществлении реформ, утвержденных Генеральной Ассамблеей в 1974 году). Другие исследования ОИГ по кадровым вопросам касались затем общего обслуживания в Женеве, забастовки персонала отделения в Женеве и совокупности проблем набора на уровне системы. В то же время, поскольку ОИГ предстояло провести немало других исследований, у нее не было возможностей выделить в своей программе работы больше времени на рассмотрение кадровых вопросов.

30. КМГС, со своей стороны, разработало для вопросов, касающихся статей I3 и I4 ее статута, программу работы, рассчитанную на несколько лет. В соответствии со своим статутом она занялась рассмотрением проблем, касающихся всей системы Организации Объединенных Наций. Программа работы комиссии, опубликованная в приложении XVI к докладу A/35/30, показывает, что последняя считает, что она уже завершила рассмотрение вопросов, связанных с кадровыми и другими сотрудниками, продвижением по службе, взаимосвязью продвижения по службе и классификацией постов, включая определение путей продвижения по службе. Ей осталось рассмотреть вопрос об оценке профессионального поведения (I3-я сессия), ряд вопросов, касающихся профессиональной подготовки, обменов между организациями, взаимосвязи между профессиональной подготовкой и продвижением по службе (I3-я сессия), а также совокупность вопросов, связанных с планированием людских ресурсов, продвижением по службе, набором кадров (время будущего обсуждения которых не указано).

31. Безусловно, учитывая вышеизложенное, трудно было действовать иным образом. Вполне очевидно, что подход, применяемый ОИГ и КМГС, обусловлен проделанным двумя органами анализом сложившегося положения и сделанными на его основе прогнозами относительно видов вопросов, которые следует считать первоочередными и вследствие этого изучить в первую очередь. Анализ ОИГ был подробно изложен в ее докладе 1971 года и первоочередное внимание с тех пор, бесспорно, уделялось методам набора кадров, рассматриваемым как наиболее важный вопрос в том, что касается качества и будущего секретариата. Анализ КМГС ощутимо отличался от него, поскольку разработка политики набора кадров была отложена в нем на заключительный этап (несмотря на содействие, которое оказывалось ей по этому вопросу с 1977 года ОИГ). Она сочла проблемы, касающиеся классификации должностей, более важными, затем рассмотрела вопрос продвижения по службе, понимаемый в смысле взаимоотношений персонала и организаций, но оставила в стороне рассмотрение вопросов повышения по службе. В различных докладах она объясняла то, как она понимает с логической точки зрения этот шаг.

/...

32. Но какова бы ни была ценность разработанных таким образом анализов и обоснований, которые можно представить в отношении очередности постановки задач в том, что касается изучения проблем и их возможных решений, утверждение последовательного проведения частичных реформ Генеральной Ассамблеей и исполнительными органами различных организаций в условиях, когда до их сведения не доведено даже обо всех, зачастую косвенных последствиях решений, которые они принимают, по-прежнему представляет собой чрезвычайно серьезную опасность. Так, утверждение классификации должностей и норм классификации ведет, например, постепенно к принятию решения об определенном виде продвижения по службе персонала, затем к принятию определенных методов повышения по службе и набора кадров и, наконец, к принятию основополагающих решений по вопросу о категориях персонала, которые в будущем войдут в состав секретариата, а общего представления о постепенно принятой таким образом системе государствам-членам никогда не будет дано. Постепенное строительство дома не начинается, пока заказчику не дадут ряд планов и эскизов, позволяющих ему составить представление, каков будет результат предпринятой работы. Поэтому необходимо найти аналогичное решение для создания системы кадров.

Необходимо сегодня попытаться получить общее представление обо всех проблемах и сделать выбор, который приведет к определению желательного вида системы кадров.

33. Единственно возможное решение, позволяющее избежать указанных опасностей, иллюстрацией которых являются проявившиеся по ряду проблем между КМГС и ОИГ расхождения во мнениях, равносильные сигналу тревоги, состоит в том, чтобы решиться уже сейчас сделать попытку дать общее представление о проблемах, сопровождающееся перечнем возможностей выбора для определения единой системы кадров для международных организаций. Этот шаг, безусловно, является ограниченным в том смысле, что невозможно дать подробное определение всех видов желательных решений по всем вопросам. Зато можно считать, что появилась возможность попытаться сделать это, поскольку исследования, проведенные за последние десять лет, значительно расширили знание и понимание встающих проблем и их взаимосвязей. Вследствие этого во второй части данного доклада делается попытка представить перечень технических возможностей выбора, которые будут необходимы для определения основных черт жизнеспособной и приемлемой для всех системы. После ее изучения Генеральной Ассамблее будет гораздо легче определить, если она этого пожелает, ориентацию и график осуществления программ работы, которые необходимо претворить в жизнь для подробной разработки желательной системы.

/...

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

ВОЗМОЖНОСТИ ВЫБОРА МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ СИСТЕМАМИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

A. Системы кадров в некоторых международных организациях

> Системы кадров международных организаций, не входящие в общую систему, характеризуются большим единством и логикой, чем системы кадров Организации Объединенных Наций: возможности выбора в кадровой или некадровой области в них более определенны.

34. Чтобы попытаться четко объяснить, каковы пункты, в отношении которых необходимо сделать выбор для определения системы кадров, мы быстро изучили системы, существующие в других международных организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, или, будучи в рамках нее, не входящих в общую систему 11/. Основные характеристики этих различных систем кратко изложены в приложении V. Из него явствует, что европейские международные организации и Всемирный банк, главным образом, используют кадровые системы, тогда как Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), со своей стороны, организован по системе командирования национальных сотрудников.

35. У европейских организаций и Всемирного банка, в целом, много схожих важных характеристик. Различия касаются только ограничений, внутри которых можно и нельзя производить набор кадров на уровне всех классов (95 процентов молодых специалистов на младшие должности набираются ЕЭС, большинство набираемых на младшие должности сотрудников или начинающих службу во Всемирном банке, набор на всех уровнях производится в ОЭСР и в Европейский совет), методов перевода в категорию специалистов сотрудников других категорий (конкурсные экзамены в ЕЭС, доступ к конкурсным экзаменам при наборе кадров со стороны в Европейском совете, доступ бесконкурсных экзаменов в ОЭСР), наличия или отсутствия более или менее точной системы классификации должностей (никакой системы в ОЭСР, устаревшая система в Европейском совете, более сложная система в ОЭСР и во Всемирном банке). Зато все эти организации предоставляют очень большую долю постоянных контрактов - от 60 процентов в ОЭСР до 95 процентов в среднем во Всемирном банке и в Европейском сообществе (одна из организаций ЕЭС, Совет министров предоставляет даже 99,2 процента). Они применяют

11/ Организации, рассматриваемые здесь, ответили на наши вопросы и передали нам документы, необходимые для понимания их системы кадров. Мы не смогли в рамках отведенного нам для подготовки этого доклада срока уделить достаточно времени этим проблемам, чтобы глубоко изучить вопрос. Однако в двух случаях, в случае ОЭСР в Париже и в случае ЭКЕ в Брюсселе, один из инспекторов провел исследование на месте.

либо систематически почти для всех своих служащих (95 процентов в ЕЭС), либо для значительного числа набираемых кадров системы конкурсных экзаменов на младшем уровне для категории специалистов и довольно часто для других категорий (письменные переводчики, сотрудники категории общего обслуживания или равноценные им). В целом, они пользуются системами продвижения и повышения по службе, которые гарантируют большинству служащих, набранных на младшем уровне, возможность "нормального" продвижения по службе, включающего, как правило, три или четыре повышения. Они требуют от своих специалистов высокого уровня квалификации для их включения в профессиональные группы, которые составляют структуру организаций (экономисты, юристы, специалисты по политическим вопросам и т.д.) I2/. Они все широко используют систему взаимосвязанных классов, что облегчает регулярное повышение из одного класса в другой, особенно в начале службы.

36. Система кадров СЕВ, о которой мы, к сожалению, смогли получить лишь довольно общие сведения, имеет коренные отличия уже в силу самого принципа межправительственного состава, который положен в ее основу: служащие командируются своими национальными организациями на четырехлетний период, который обычно возобновляется один раз. Их набор производится на основе рекомендаций государств-членов, и предложенные таким образом кандидаты проходят собеседование с секретарем или помощником секретаря Совета с целью проверки их компетенции и их знаний рабочего языка (русского).

37. Таким образом становится все яснее, что системы продвижения по службе и системы командирования в международные организации характеризуются своим собственным единством. Сила одних заключается в традициях коллектива служащих, набранных с младшего уровня, главным образом по конкурсу, и посвящающих всю свою профессиональную жизнь организации, других - в опыте, накопленном национальными служащими, уже имеющими стаж работы, которые поступают в них на ограниченный срок. Система кадров организаций системы Организации Объединенных Наций, которая должна основываться на сочетании определенной пропорции кадровых сотрудников и персонала, набираемого на ограниченный срок, должна извлекать ее единство и свою силу из слияния преимуществ двух систем, поскольку неумелое смешение правил, взятых от одной и от другой, может привести к развалу. Поэтому мы считаем, что основной выбор, который необходимо сделать, чтобы определить единую систему кадров, касается:

I2/ Организации ЕЭС характеризуется тем, что в них есть категория, промежуточная между категорией специалистов и категорией общего обслуживания, для выполнения таких функций как помощник специалиста или технический помощник (бухгалтеры, составители программ и т.д.).

/...

1. самого понятия карьеры и различий статуса, которые должны проистекать из этого для кадровых сотрудников и некадровых сотрудников;

2. определения соотношения, которое необходимо установить между двумя категориями персонала и типами контрактов, предоставляемых каждой из них;

3. определения профессиональных групп и их связи с путями продвижения по службе и методами набора кадров.

Ряд других вопросов требует осуществления дополнительного выбора и исследований, в частности вопрос о методах и возможностях повышения по службе (включая проблему взаимосвязи классов), методах контроля структуры должностей в зависимости от программ, продвижения по службе и определения основных профессиональных категорий.

/...

B. Первый выбор: понятие карьеры и его последствия.

Определение понятия карьеры для международных служащих является первым и наиболее важным выбором, который следует сделать, чтобы определить систему кадров. Определение, предлагаемое сделать, включает, в частности:

- идею гарантии и рабочего места,
- идею справедливой возможности повышения по службе и средний темп продвижения по службе,
- идею участия в определении профессионального роста,

с другой стороны:

- применение методов набора кадров, позволяющих проверять необходимую квалификацию,
- использование профессиональных групп как типичные пути продвижения по службе.

38. Понятие карьеры обычно определяется как развитие профессиональной деятельности индивидуума в ходе его жизни, поскольку это развитие обычно понимается как прогрессивное, иначе говоря, сопряженное с ростом значения, ценности или интереса и вознаграждения за его работу. Темпы этого развития могут существенно колебаться в зависимости от таланта индивидуума, его удачливости и неудачливости, видов выполняемой работы и т.д. Карьера может строиться в рамках одной и той же профессии и одной и той же экономической единицей (службой или предприятия) или же складываться из перехода от занятия одной профессией к другой, с одного предприятия или из одной службы в другую и т.д. Понятие карьеры, которое соответствует психологическим потребностям индивидуума, выражается на уровне предприятий или международных или национальных гражданских служб системами регламентации и организацией, направленными на примирение личных устремлений (в плане получения функций или рангов) с интересами этих органов.

39. Эти системы, обычно регулирующие продолжительность контрактов, повышение по службе, методы оценки результатов, назначения, командирование, продвижение по службе и т.д., основаны на широко варьирующихся принципах и методах. В крупных учреждениях или на крупных предприятиях можно выделить:

- интегрированные системы кадров, основанные на наборе персонала младшего уровня начального класса, молодых людей, обладающих определенными видами теоретической подготовки и которым предоставляются контракты на срок их активной трудовой жизни с гарантией повышения по службе,

- и смешанные системы кадров, в которых комбинируются набор кадров на уровне всех классов с довольно значительной ротацией персонала "между организацией и внешним рынком рабочей силы".

/...

40. Но во всех случаях для лиц, работающих внутри организации достаточно продолжительное число лет (например, более 10 лет, независимо от возраста поступления на работу), термин карьера означает:

a) гарантию рабочего места (право на пособие в случае увольнения);

b) механизмы, позволяющие достичь в подавляющем большинстве случаев минимального уровня класса и вознаграждения в конце службы при известном среднем темпе продвижения по службе;

c) наличие методов, гарантирующих определенную справедливость при оценке профессиональных качеств;

d) обычно возможности профессиональной подготовки без отрыва от работы и в будущем смены должности или ротации;

e) в ряде случаев, более или менее часто, возможность участвовать в определении развития их карьеры;

f) наконец, право на получение пенсии.

41. С другой стороны, помимо различных преимуществ, понятие карьеры означает, что методы набора кадров, применяемые к кадровым сотрудникам, гарантируют, что эти сотрудники обладают всеми необходимыми качествами для построения карьеры. Это означает, что они должны позволить проверить обычно при помощи тестов или письменных либо устных экзаменов наличие у всех кандидатов квалификации, необходимой для правильной службы в организации на всех должностях, которые они смогут занять по мере накопления ими профессионального опыта. Поэтому эти методы обязательно должны быть более точными и более изощренными, чем методы, применяемые к персоналу, набираемому для занятия отдельной должности и на ограниченный срок.

42. Это означает, по существу, что обычно понятие карьеры неотделимо от понятия профессии. Знания, компетенция и качество, требуемое для начала карьеры, должны быть четко определены в отношении всех должностей, на которые могут привести типичные пути продвижения по службе, предлагаемое им, иначе говоря профессиональная группа, к которой они будут принадлежать. И в большинстве случаев квалификация, необходимая для выполнения признанных профессиональных функций, особенно в современном мире, обычно многозначна. Она не может ограничиваться знанием узкой специальности. Наконец, статус этих служащих определяет, от каких условий работы и проверки, возможно периодической, их компетенции зависит гарантия непрерывности их стажа.

/...

Для международных служащих такая концепция карьеры означает проведение четкого различия между кадровыми сотрудниками и некадровыми сотрудниками (в частности, в отношении видов контрактов и методов набора кадров).

43. Такая концепция понятия карьеры означает, что для международных служащих должно проводиться вполне определенное различие между кадровыми сотрудниками и что для всех существующих категорий персонала (международные специалисты, персонал по проектам, национальные специалисты, сотрудники категории общего обслуживания и т.д.):

- различия статуса этих сотрудников четко определены в том, что касается, в частности, видов контрактов и условий набора кадров,

- и что соотношение этих двух видов сотрудников четко установлено для каждой категории.

44. Кадровые сотрудники должны пользоваться преимуществами, перечисленными в пункте 40 выше и должны подпадать под условия, перечисленные в пункте 41, что означает:

- что они пользуются после испытательного периода, продолжительность которого предстоит определить, правом на получение постоянного контракта,

- что в момент поступления на службу в качестве кадровых сотрудников им сообщается о существующих возможностях продвижения по службе и построения карьеры (средние темпы продвижения по службе, минимальный класс обычно предоставляемый в конце карьеры и т.д.),

- что фактически принимаются все меры, чтобы можно было предоставить эти преимущества этому виду сотрудников: сохранение пирамид взаимосвязанных классов для каждой профессиональной группы, ограничение количества набираемого со стороны персонала иными классами, помимо младших классов, чтобы не наносить ущерба возможностям продвижения по службе и т.д.,

- что принимаются меры для гарантирования определенной справедливости при оценке профессиональных качеств, возможности профессиональной подготовки и участия в продвижении по службе и права получения пенсий,

- что, с другой стороны, профессиональная квалификация этих сотрудников проверяется в зависимости от вида предоставленной им должности при помощи объективных и точных методов (конкурсные экзамены, письменные и устные тесты и т.д.),

- что профессиональные группы, для которых они набираются и внутри которых им предлагается строить карьеру, четко определены,

/...

- что условия возможного перехода из одной профессиональной группы в другую профессиональную группу будут определены и проклассифицированы: будут указаны уровни необходимой дополнительной квалификации и условия получения профессиональной подготовки без отрыва от работы, позволяющие сделать такой переход.

45. С другой стороны, в том, что касается некадровых сотрудников, иначе говоря, сотрудников, набираемых только на ограниченный срок и в большинстве случаев только на одну должность:

- они, естественно, должны пользоваться на протяжении всей их службы в Организации теми же механизмами продвижения по службе, что и работающие по постоянным контрактам сотрудники, и теми же профессиональными преимуществами: возможностями получения профессиональной подготовки, правом на получение пенсии по истечении определенного срока службы в частности;

- с другой стороны, они должны набираться по контракам, которые не подлежат возобновлению по истечении определенного срока, или по контрактам, которые могут быть возобновлены лишь по истечении определенного периода отсутствия и ухода в отпуск от Организации;

- условия их набора должны определяться гораздо более гибко и касаться лишь их академических дипломов и подтверждения их профессионального опыта 13/.

C. Второй выбор: определение соотношения между кадровыми и некадровыми сотрудниками

Второй выбор, необходимый для сочетания настоящей системы кадров и системы использования персонала по срочным контракам, касается установления соотношения между этими двумя категориями персонала. Определение этого соотношения может быть лишь результатом политических переговоров.

46. Технический метод определения постоянных и непостоянных функций был предложен в подготовительном документе Секретариата Комиссии по международной гражданской службе (ICSC/R.288). В соответствии с этим документом критерии, которых следует придерживаться для ведения различий между этими функциями, должны включать классификацию профессиональных групп по группам, все функции которых "обычно непрерывны", и группам, функции которых "обычно прерывны". Так, управленцы, библиотекари, юристы, письменные и устные переводчики принадлежат к первой категории, экономисты, статистики, артисты, архитекторы, специалисты по общественным наукам и т.д. принадлежат ко второй.

13/ Эти условия не должны, конечно, исключать возможности того, что младшие сотрудники, набираемые при помощи конкурсных экзаменов, могут выбирать статус служащих, работающих по срочным контрактам, в частности, если они хотят воспользоваться механизмами чередующегося командирования, о которых пойдет речь в пункте 54 ниже.

/...

47. С другой стороны, и, может быть, в первую очередь (см. ICSC/R.190 - пункты 6-11) необходимо учитывать вид функций, чтобы определить непрерывность их характера. Например, во всех профессиональных группах все функции осуществления контроля или инспекции персонала, занимающегося техническим сотрудничеством, функции, сопряженные с разработкой политики, функции "регулирования", функции административной и финансовой поддержки и т.д., следует рассматривать как непрерывные функции. В документе признается, что этот метод может дать лишь грубые указания на соотношение между этими двумя видами функций. Поставившие подпись инспектора считают, что такой метод мог бы фактически позволить определить ориентацию и возрастание значения, но что никакой технический метод не может привести к точному определению не только непрерывных функций по сравнению с прерывными функциями, но и в еще меньшей степени к определению соотношений между кадровыми сотрудниками и персоналом, набираемым по срочным контрактам I4/.

48. По существу, при помощи чисто технического метода невозможно определить желательное соотношение между кадровыми сотрудниками и персоналом, набираемом по срочным контрактам. Соображения, которые необходимо принимать во внимание, касаются, главным образом, степени непрерывности, которую считается желательным обеспечить либо в чисто административных службах, либо при выполнении основных программ в рамках соответствующих департаментов, и равновесия, которое следует установить (и которое может колебаться в зависимости от профессиональной группы) между персоналом, накопившим большой опыт работы в Организации, и персоналом, способным привнести извне новые представления, опыт или подход. Подобные оценки могут быть очень субъективными, очень разными, в зависимости от культуры, политических или личных симпатий тех, кто их предлагает.

I4/ В докладе о применении принципа справедливого географического распределения к сотрудникам Организации Объединенных Наций (JIV/REP/81/10) инспектора Брынцев, Соуб и Сибахи рекомендовали (рекомендация № 3), чтобы в будущем большинство сотрудников, подлежащих географическому распределению, получали срочные контракты. Инспектора, составившие данный доклад, со своей стороны, не представляют никакого мнения относительно уровня соотношения между двумя видами контрактов, который, по их мнению, должны определять лишь государства-члены.

/...

49. Решение по этому предложению должно носить, главным образом, политический характер не только из-за неточности используемых технических методов, но и из-за того, что, очевидно, вполне возможно и в ряде случаев даже желательно обеспечить выполнение непрерывных функций персоналом, набираемым по срочным контрактам, или тем более персоналом, набираемым по контрактам чередуемого командирования. Поэтому для принятия подобного решения необходимо будет провести переговоры между государствами-членами: эти переговоры могут быть освещены в том, что касается Организации Объединенных Наций, в докладе Генерального секретаря, где он приведет расхождения в соотношениях, которые он считает возможным установить, для основных профессиональных групп Секретариата.

50. В документе ICSC/R.288 указывается, что подобное определение соотношения между кадровыми и некадровыми сотрудниками должно осуществляться по организациям. У инспекторов нет возражений против такого предложения, но они считают:

- что принципы и методы, которые следует применять для определения этого соотношения, должны быть одинаковыми для всех организаций и что поэтому они должны быть сначала утверждены Генеральной Ассамблеей;

- с другой стороны, в том, что касается, в частности, политической ориентации выбора, Генеральная Ассамблея также должна иметь возможность представить рекомендации всем организациям.

Виды контрактов должны быть пересмотрены: должна быть установлена верхняя граница для использования срочных контрактов и должны быть приняты положения, позволяющие использовать чередующиеся командировки.

51. Если мы хотим, чтобы виды контрактов позволяли проводить реальное различие, чего сейчас нет (см. пункт 26 выше), между кадровыми и некадровыми сотрудниками, нужно принять необходимые меры, чтобы избежать возможности продолжения предоставления срочных контрактов сверх определенной продолжительности срока 15/. Поэтому было бы логичным попросить Генеральную Ассамблею установить подобное ограничение. Такой метод должен позволить более четко определить создавшееся положение, но эти разновидности и условия предоставления постоянных контрактов должны быть уточнены. Предположительная система может быть следующей.

15/ По этому вопросу выводы документа ICSC/R.288 аналогичны выводам данного доклада.

/...

52. Кадровым сотрудникам будут предоставляться только постоянные контракты. Однако они будут предоставляться только по истечении испытательного периода, во время которого будут использоваться срочные контракты. Иначе говоря, любому новому сотруднику всегда будет предоставляться срочный контракт; продолжительность такого испытательного периода будет варьироваться в зависимости от вида набора кадров и оценки данной работы заинтересованного лица. Таким образом, для сотрудников, набранных при помощи конкурсных экзаметов, общим правилом может стать предоставление им срочного контракта продолжительностью в два года, после чего (за исключениями, обусловленными плохими результатами) им будут предоставляться постоянные контракты. Для сотрудников, набранных в соответствии с их академическими и профессиональными званиями на определенные должности и желающих стать кадровыми сотрудниками, условия превращения их срочных контрактов в постоянные контракты будут включать:

- испытательный срок, который может достигать пяти лет,

- обязательное прохождение письменных и устных тестов, которые будут гарантировать, что они обладают качествами, необходимыми для построения карьеры в рамках определенной профессии.

53. Некадровым служащим срочные контракты, которые будут им предоставляться и которые могут быть различной продолжительности от одного до четырех лет максимум, не будут продлеваться сверх установленного срока. В документе ICSC/R.288 предлагается установить продолжительность в пять лет, что кажется разумным. Однако при установлении подобного ограничения необходимо принимать во внимание два соображения:

- контракты сотрудников, командированных их национальной гражданской службой, должны при необходимости превышать пять лет (в связи с этим может возникнуть вопрос, не будет ли более разумным установить продолжительность в 8-10 лет);

- тот факт, что принятым на работу в возрасте старше 50 лет сотрудникам не могут предоставляться постоянные контракты, должен быть увязан с подобным ограничением: лицо, принятое на работу в возрасте 50 лет, должно иметь возможность продолжать работу по срочному контракту вплоть до пенсионного возраста, иначе говоря в течение 10 лет.

54. Наконец, следует принимать во внимание, что, как правило, сотрудникам, покидающим организацию по истечении максимального срока работы по срочному контракту, не навсегда заказан путь к возвращению в организацию. Здесь следует установить другой ограничительный срок, например продолжительностью в три года, по истечении которого сотрудник мог бы выдвинуть свою кандидатуру на новую должность, если он

/...

пожелает этого. Положение подобного рода позволило бы к тому же разработать формулировки, способные заинтересовать определенное число стран, в частности, в том, что касается командирования их сотрудников в организацию на ограниченный срок. ОИГ предложила формулировку подобного рода в своем докладе 1971 года для персонала Организации Объединенных Наций (JIU/REP/71/7, рекомендация № 13 и глава УII, пункты 430-431), ведя речь об организации "чередующихся командировок", позволяющих сотрудникам прерывать на срок менее пяти лет их деятельность в Организации Объединенных Наций с тем, чтобы вернуться на свое рабочее место в направившее их учреждение, причем этот перерыв может быть сделан только по истечении не менее пяти последовательных лет выполнения функций в Организации Объединенных Наций 16/. Возможна разработка других формулировок, подобных этой, которые позволят считать период, проведенный вне организации, специальным неоплачиваемым отпуском 17/. Следовало бы специально изучить режим, применяемый к персоналу по проектам, набираемому, главным образом, на основе срочных контрактов (которые являются и должны оставаться возобновляемыми без ограничений). Этот персонал должен также иметь право более систематично, чего сейчас не делается, и на точных условиях, которые предстоит определить, заключать постоянные контракты.

Что касается предоставления постоянных контрактов, то критерии, относящиеся к личности сотрудника, должны учитывать условия набора кадров и квалификацию, возраст и факт нахождения в командировке.

55. Проблема критериев, применяемых для предоставления того или иного вида контракта для выполнения определенных функций, должна быть решена относительно легко, если выдвинутые в предыдущих пунктах предложения будут утверждены. По сути дела, точными критериями необходимо располагать именно для предоставления постоянных контрактов. Эти критерии могут быть следующими:

16/ "Соглашения о командировании" могли бы быть обговорены руководителями организаций с заинтересованными правительствами с тем, чтобы можно было более точно определить методы организации этих операций чередуемых командировок (список заинтересованных национальных служб, число сотрудников и ритм операций, в частности), могло бы быть также предусмотрено заключение соглашений подобного рода с некоторыми университетами или некоторыми крупными исследовательскими институтами.

17/ См. пункт 37 и рекомендацию № 4 доклада JIU/REP/81/10 о применении принципа справедливого географического распределения в Секретариате Организации Объединенных Наций.

/...

a) с одной стороны, не может быть предоставлен ни один постоянный контракт сверх максимального количества, определяемого установленным Генеральной Ассамблеей соотношением между кадровыми и некадровыми сотрудниками;

b) с другой стороны, критерии, связанные с личностью сотрудника, должны включать в том, что касается постоянных контрактов:

i) условия, определенные в пункте 51 выше, иначе говоря обязательное прохождение либо конкурсных экзаменов, либо письменных и устных тестов и испытательный период продолжительностью от 2 до 5 лет;

ii) возрастные условия: правило, в соответствии с которым постоянный контракт не может предоставляться лицам в возрасте старше 50 лет, может быть сохранено;

iii) условия непринадлежности к другой кадровой системе: постоянный контракт не должен предоставляться сотрудникам, командированным национальным учреждением или университетом и т.д.

/...

D. Третий выбор: определение профессиональных групп

Третий важный выбор касается определения профессиональных групп и их связи с путями продвижения по службе и методами набора кадров. Этот выбор касается уровня квалификации и профессионализма, которым желательно располагать в секретариатах. В связи с этим необходимость проводить различие между многоплановыми сотрудниками, обладающими высокой степенью квалификации в конкретной области, и специализирующимися в одной области сотрудниками имеет основополагающее значение.

56. Понятие профессии или специальности является простым понянием, которое во многих областях не вызывает проблем в том, что касается его принятия или значения. Каждому, по-видимому, понятно, что для того чтобы быть врачом, архитектором, преподавателем математики, инженером-химиком или ветеринаром, необходимо в результате нередко продолжительной и трудной учебы получить конкретную академическую квалификацию, в большинстве случаев многоплановую, иначе говоря, включающую знания в очень разных областях, и получить свидетельство об этом образовании либо в форме диплома, либо путем прохождения конкурсного отбора. Эти основные условия, конечно, не исключают того, что для занятия в полной мере профессиональной деятельностью полезно получить практический опыт, который можно накопить лишь по истечении определенного срока работы. То же самое на ином уровне справедливо и для занятия физическим трудом, независимо от того, идет ли речь о столяре, садовнике или технике, квалифицирующимся в той или иной области: исходный уровень общей культуры и многообразие профессиональных знаний являются в этих случаях более ограниченными, и практическое обучение в большинстве случаев частично заменяет теоретическую подготовку.

57. Положение до сих пор остается менее ясным, по крайней мере с виду, на уровне деятельности специалистов по двум причинам:

а) первая состоит в том, что работа специалистов, особенно на более высоких уровнях, требует столько же искусства и природных умственных способностей, организаторского чувства и даже рассудительности, сколько специальных технических знаний. Но то, что справедливо для нескольких выдающихся личностей или даже нескольких "гениев"-организаторов, не может служить основой методов набора кадров и профессиональной подготовки тысяч человек, составляющих армии управленцев. Нельзя, чтобы частично справедливая мысль о том, что управление является искусством, становилась оправданием сверхтерпимости и посредственности;

/...

b) вторая состоит в том, что сотрудники категории специалистов в подавляющем большинстве случаев должны обладать многоплановыми знаниями в различных областях даже для выполнения, казалось бы, узко специальных функций. По сути дела, ранг специалиста в большинстве национальных или международных служб обычно предоставляется двум категориям сотрудников:

i) многоплановым сотрудникам, обладающим при этом высокой квалификацией в конкретной области;

ii) узким специалистам, занимающимся выполнением ограниченного круга функций.

58. "Многоплановые" сотрудники категории специалистов должны обладать основными знаниями высокого уровня в разных областях, специализируясь в большинстве случаев в области, где они обладают более точными и более широкими знаниями. Таким образом:

- в министерствах, департаментах или службах нетехнического характера имеются специалисты, обладающие дипломами, подтверждающими получение высшего образования в области права, экономики, общественных наук, управления и государственных финансов, истории политических наук и т.д., обладающие или не обладающие более высоким уровнем компетенции в одной из вышеперечисленных областей (их знания подтверждаются или нет при прохождении конкурса, включающего экзамены по большинству из перечисленных областей и экзамены по выявлению общего уровня культуры, целью которых является проверка способностей кандидатов к редактированию и изложению своих мыслей),

- в министерствах, департаментах или службах технического профиля (промышленность, общественные работы, электросвязь и т.д.) имеются специалисты, обладающие сочетанием широких знаний в конкретной технической области (например, инженер-химик, фармацевт, врач, инженер общественных работ, электросвязи и т.д.) и многоплановыми знаниями в области управления, экономики и финансов, а также такими же способностями к редактированию и изложению своих мыслей, как и кандидаты предыдущих категорий.

59. Эти специалисты, обладающие высоким уровнем многоплановых знаний, составляют костяк как национальных, так и международных гражданских служб. Необходимо добавить, что они обычно используются в начале и до середины их карьеры в рамках отрасли, в которой они обладают наиболее широкими основными знаниями, даже когда в интересах их профессиональной подготовки их направляют на ограниченный срок в другие службы или департаменты; затем, начиная с уровня начальника секции или службы, часто считается, что их многоплановость дополняемая их собственным управленческим опытом, позволяет им сменить отрасль и быть выдвинутыми на руководящие должности почти в любом управленческом звене.

/...

60. Узкие специалисты, которые также относятся к категории управленцев, принадлежат, как правило, к двум группам:

- к группе специалистов-управленцев: бухгалтеров, аудиторов, информационных работников, письменных и устных переводчиков, специалистов в определенных областях: оценке, классификации должностей и т.д. Справедливо это или нет, но от этих сотрудников, в целом, не требуется того же уровня общей культуры или многоплановых знаний, как от многоплановых специалистов. Поэтому их возможности продвижения по службе обычно ограничены рамками их специальности (конечно, за исключением тех из них, которые сами получили другие знания, аналогичные по виду и уровню знаниям многоплановых специалистов),и уровень класса, которого они могут достигнуть в конце карьеры, зачастую остается довольно невысоким;

- группе технических или научных специалистов: управленческие службы нуждаются в использовании для конкретных или технических миссий специалистов в рамках их специальностей: фабрично-заводских врачей, прорабов, инженеров технического профиля, - или для исследовательских групп или проектов на местах всевозможных экспертов, работающих в рамках своей профессии: экономистов или юристов, статистиков или ветеринаров и т.д. Весь перечень профессий может быть поэтому использован в той мере, в какой эти сотрудники занимаются, главным образом, своей исходной профессией или преподают ее элементы и не выполняют или почти не выполняют административных задач.

61. Понятие профессии в рамках административной деятельности соответствует в конечном итоге различным видам труда и уровням и сочетанию различной квалификации, в зависимости от преобладания многоплановых знаний и административного характера труда или наоборот, преобладания узкой специальности и технического характера самого труда.

Выражение "профессиональные группы" даже понимается поразному ОИГ и КМГС. Для ОИГ определение профессиональных групп в организациях должно осуществляться, главным образом, исходя из основной квалификации,требуемой при поступлении в них: определяемые таким образом группы отражают типичные пути продвижения по службе. Условия перехода из одной группы в другую должны быть четко установлены.

62. Объединенная инспекционная группа многократно рекомендовала разработать перечень профессиональных групп в Организации Объединенных Наций (и в различных организациях). Генеральная Ассамблея в разных резолюциях просила создать профессиональные группы. Со своей стороны, КМГС использовала выражение "профессиональные группы" в своем третьем годовом докладе (A/32/30 - пункт 219). Она признала срочную необходимость общей классификации профессиональных групп, которая была бы применима

/...

в рамках общего режима в качестве необходимого предварительного условия улучшения систем в других областях, таких как статистика, касающаяся персонала. Складывается впечатление, что речь шла в первую очередь о классификации по тем же категориям различных должностей сотрудников всех организаций и эта классификация была представлена в качестве полезной основы для осуществления впоследствии продвижения по службе, планирования рабочей силы, набора и подготовки кадров, и одной из основных целей этого шага является, по-видимому, поощрение межучрежденческого сотрудничества во всех этих областях.

63. Эти исследования привели к разработке "модели классификации профессиональных групп", опубликованной в документе ICSC/R.134 2 июня 1978 года, и ряда определений каждой из профессий, также указанных в документе ICSC/R.187 29 июля 1979 года. Эти работы касались совокупности всех видов персонала, используемого международными организациями, будь то специалисты, сотрудники категории общего обслуживания или эксперты. Это привело к классификации по четырем уровням, среди которых выделены:

- профессиональная группа (например, персонал научных, технических, свободных, административных и приравненных к ним профессий),

- категория профессий (например, архитекторы, инженеры и приравненные к ним техники),

- отрасль деятельности (например, гражданские инженеры),

- профессия или специализация (например, гражданские инженеры (санитарная техника),

при этом не было дано никакого определения этих четырех понятий и не было указано, как их можно использовать в целях управления персоналом.

64. В этих условиях выражение "профессиональные группы" в том виде, как оно использовано КМГС, имеет совершенно другое значение, чем то, в котором оно использовалось ОИГ. Для КМГС речь идет, по-видимому, о статистическом методе, которым используется перечень должностей и профессий и который подразбивает эти профессии на различные уровни, не устанавливая при этом ни между самими профессиями, ни между различными уровнями классификации какой-либо связи с квалификацией, необходимой для отнесения к этим профессиям или этим уровням, или с путями продвижения по службе, которые могут быть этим обусловлены.

/...

65. ОИГ, наоборот, предложила следующее определение выражения "профессиональная группа":

"профессиональная группа представляет собой совокупность профессий, характеризующихся достаточным сходством, в частности в том, что касается академической или основной профессиональной квалификации, что дает возможность для перевода или повышения с одной должности на другую их обладателей".

66. Из этого определения следует, что:

- именно на основе квалификации, необходимой для отнесения к той или иной профессиональной группе, можно давать определение самих групп,

- определение видов и уровней квалификации должно предшествовать определению группы, и не наоборот (так же как, например, дипломы, необходимые для того, чтобы стать врачом или архитектором, определяют принадлежность к этим профессиям),

- необходимая квалификация должна быть в большинстве случаев многоплановой, чтобы позволять сотрудникам, принятым в профессиональную группу, получать назначение в ходе продвижения по службе на все должности этой группы и на все уровни по мере накопления ими профессионального опыта. Так, например, специалист широкого профиля должен обладать достаточно разнообразной квалификацией, чтобы занимать как должность специалиста по бюджету, так и специалиста по кадрам или специалиста по набору кадров, или же специалиста по обслуживанию конференций. Специалист-информационник должен также обладать достаточно разнообразной квалификацией, чтобы выполнять как функции редактора, сотрудника радио или телевидения или сотрудника по поддержанию контактов с прессой, или же начальника информационного центра. Именно степень многоплановости, которую требуется продемонстрировать при поступлении на работу, позволяет определить различные занятия, которые может включать группа.

67. Ряд специальностей можно также определить по виду знаний, необходимых для поступления на работу: так,от бухгалтера, например, от аудиторов или информационников обычно не требуется очень широких многоплановых знаний. Зато знание ими специальности должно быть на высоком уровне: поэтому каждая из этих специальностей должна составлять сама по себе профессиональную группу, более ограниченную с точки зрения многообразия возможных функций и вследствие этого возможностей продвижения по службе.

68. Наконец, поскольку квалификация определяет виды должностей, которые могут быть заняты сотрудником, понятие "профессиональные группы" должно, по сути дела, быть эквивалентно понятию "типичные

/...

пути продвижения по службе". На вопрос о том, может ли сотрудник с этого намеченного пути перейти в другую профессиональную группу, должен быть дан вполне определенный ответ: иначе говоря, условия перехода из одной профессиональной группы в другую профессиональную группу должны регламентироваться. При такой регламентации, безусловно, следует учитывать, что легче перейти из группы более высокого технического уровня в группу менее высокого технического уровня, чем наоборот. Например, легко представить, что экономист, юрист и специалист-информационник может перейти из своей группы в группу специалистов-управленцев, не нуждаясь при этом в накоплении большого объема знаний. В таком случае, чтобы переход из одной группы в другую стал возможным, достаточно, чтобы регламентация предусматривала наличие системы профессиональной подготовки без отрыва от работы (внутри или за пределами организации), включающее, возможно, использование стажировок, позволяющих членам указанных групп накопить определенный объем знаний о методах программирования и бюджетирования, о кадровых вопросах и об административных проблемах в целом.

69. Но должны быть предусмотрены гораздо более строгие условия (например, получение определенных университетских дипломов, для того чтобы можно было рассмотреть вопрос о переходе письменного или устного переводчика, информационника или бухгалтера, например, в ту же группу специалистов-управленцев или в техническую группу, такую как группа юристов. Разработка регламентации подобного рода должна быть главным образом направлена на то, чтобы не допустить возможности занятия должностей сотрудниками, не обладающими основным уровнем квалификации, необходимым для отнесения к профессиональной группе, которой принадлежит эта должность. Хотя одни виды подобной квалификации могут быть получены за счет профессиональной подготовки без отрыва от работы, другие можно получить лишь в результате прохождения соответствующего университетского курса.

70. Подобная регламентация должна особое внимание уделять уровню должностей директоров или начальников секций. На ряд крупных постов могут выдвигаться только лица, обладающие солидной подготовкой по определенной специальности (руководство экономическими службами, экономистами, юридическими службами, юристами и т.д.), но на другие вполне могут выдвигаться лица, обладающие очень широким культурным кругозором, организаторскими навыками и знанием другой профессии. Это относится к большинству чисто административных служб.

71. Так, метод профессиональных групп, понимаемый таким образом, позволяет одновременно предоставить основу для улучшения методов набора кадров и продвижения по службе и гарантировать более высокий уровень профессионализма в Секретариате. Поэтому очевидно, что выбор между этим методом и методом, состоящим в осуществлении набора кадров и продвижения по службе на основе каждой должности, рассматриваемой изолированно, имеет коренное значение для определения вида Секретариата, который желательно видеть.

/...

E. Другие вопросы, требующие осуществления выбора и дополнительных исследований

Когда будут использованы три вышеизложенные основные возможности выбора, по некоторым вопросам останется принять ряд решений.

72. Если бы выбор из трех вышеизложенных основных возможностей был сделан Генеральной Ассамблеей и законодательными органами всех организаций, главные черты единой системы персонала были бы установлены. Стало бы известно общее направление построения системы и ее план, в целом. Осталось бы, естественно, уточнить решение некоторых проблем, о которых речь пойдет в следующих пунктах.

Продвижение по службе: разработка планов продвижения по службе, профессиональной подготовки, ротации

Что касается продвижения по службе, то рекомендации КМГС и ОИГ совпадают. В то же время их еще предстоит осуществить.

73. ОИГ и КМГС представили по вопросам продвижения по службе ряд рекомендаций, основное содержание которых упоминается в приложении II. По вопросу продвижения по службе и участия сотрудников в разработке своих "планов продвижения по службе" указанные рекомендации КМГС и ОИГ решительно совпадают. Какие бы термины ни употреблялись, планирование назначений и стандартные индивидуальные планы продвижения по службе для ОИГ, программа продвижения по службе для КМГС, содержание рекомендаций, направленных на создание на основе обмена сведениями между сотрудниками и организацией единой системы планирования продвижения по службе в значительной степени одно и то же, за исключением некоторых практических деталей.

74. Но в то же время, хотя рекомендации ОИГ были сделаны более 10 лет назад, а рекомендации КМГС около 2 лет назад, создается впечатление, что до сих пор не было предпринято ничего существенного для осуществления этих рекомендаций ни ООН, ни специализированными учреждениями. Генеральная Ассамблея, возможно, потребует от секретариатов различных организаций объяснить, почему создалось такое положение.

75. Что касается развертывания деятельности по профессиональной подготовке, то мнения ОИГ и КМГС также довольно во многом совпали. Предстоит определить более точно, какой вид профессиональной подготовки необходимо предоставлять без отрыва от работы, включить систему профессиональной подготовки в планирование продвижения по службе. Потребуется провести несколько дополнительных исследований, но это не должно представить больших трудностей (см. пункт 15 приложения П). То же самое, по-видимому, касается ротации, относительно которой Генеральная Ассамблея уже высказала мнение в своей резолюции 33/143, но которую еще предстоит включить в планирование продвижения по службе.

/...

Методы назначения

Вопрос о методах назначения рассматривается КМГС. По мнению ОИГ, подход по "профессиональным группам" сможет облегчить решение этих трудных проблем.

76. КМГС продолжает прилагать усилия, чтобы предложить создание более совершенной системы назначений (см. пункт 21 выше). В приложении П, пункт 11, упоминаются основные предложения, сделанные в связи с этим. Эти усилия, касающиеся чрезвычайно сложной области, следует поощрять, и инспектора были бы особенно заинтересованы в рассмотрении выдвинутого метода классификации сотрудников по четырем квартилям. Единственным дополнительным замечанием, которое, по-видимому, следует сделать по вопросу об изучаемых в данный момент системах, состоит в том, что принятие во внимание рекомендации, сделанной ОИГ в 1971 году относительно замены комитетов выдвижения на повышение по службе в ООН комиссиями профессиональной подготовки и планирования продвижения по службе для установления уровня каждой крупной профессиональной группы, могло бы значительно улучшить функционирование системы. Это позволило бы судить о сотрудниках группе лиц, которые могли бы знать их лично и были бы более близко знакомы с проблемами их профессии. В данном случае речь идет о решающем элементе, в частности для крупных организаций.

Механизмы, позволяющие обеспечить возможности повышения по службе:

Методы повышения по службе, позволяющие создать удовлетворительную кадровую систему, должны включать:
- установление ограничений на набор кадров извне на разных уровнях, начиная с высших и кончая младшими классами, в том числе на уровне директоров;
- использование взаимосвязанных классов;
- и самый широкий набор кадров на уровне младшего класса.

77. Если понятие карьеры, как мы указывали в пунктах 38-45 выше, означает, что нормальные возможности повышения по службе предоставляются одновременно сотрудникам, набираемым с карьерными целями, когда им предоставляется постоянный контракт, и сотрудникам, набираемым по срочному контракту, по мере того, как они проводят на службе в организации довольно продолжительный срок, то желательно, чтобы были приняты меры по обеспечению эффективности этих возможностей. Это означает, что набор кадров, осуществляемый за пределами организации, на все ступени классов должен производиться при помощи регулирующих механизмов 18/. Безусловно, нынешняя практика ООН, вынуждающая искать кандидатов на любую новую вакантную должность, в первую очередь внутри

18/ Что касается этого вопроса, то инспектора, авторы данного доклада, не разделяют толкования пункта 3 статьи 101 Устава и положений Правил и положений о персонале, данного инспекторами, авторами доклада JIU/REP/81/10 о справедливом географическом распределении в рекомендации № 5, которое означает, что в отличие от нынешней практики ООН вакантные должности всегда должны систематически ставиться на конкурс между внутренними и внешними кандидатами.

/...

организации, дает определенные преимущества уже работающим в ней сотрудникам. Однако подобный механизм может иметь отрицательное влияние как на справедливость географического распределения, так и на набор наиболее квалифицированных кадров. Поэтому нам кажется, что было бы желательно регламентировать практику в этой области, определив по ступеням классов максимальную процентную долю сотрудников каждого класса, которых можно ежегодно набирать за пределами организации. Пятипроцентная доля, которая для классов С-1/С-2 установлена в размере 70 процентов (поскольку 30 процентов зарезервировано для повышения при службе после прохождения конкурса сотрудников категории общего обслуживания), должна значительно уменьшиться на уровне С-3 и выше, с тем чтобы сохранить на разумном уровне возможности внутреннего повышения по службе.

78. В рамках подобного рода регламентации использование взаимосвязи классов (которая почти всегда используется в большинстве национальных гражданских служб, особенно в дипломатических службах, и во многих международных организациях, описанных в приложении V) следует, по нашему мнению, поощрять (в приложении VI приводится отрывок из рабочего документа № 1 о взаимосвязи классов, представленный инспекторами членом КМГС и директором персонала организаций в мае 1981 года).

79. Установление процентной доли, ограничивающее количество кадров, набираемых со стороны, должно также, насколько это возможно, распространяться на директорские уровни (Д-1 и Д-2). В связи с этим мы напоминаем, что в докладе JIU/REP/71/7 была представлена рекомендация, которой предлагалось, чтобы в ООН часть должностей Д-1 и Д-2 сохранялась за членами Секретариата, обладающими определенным стажем работы в международной гражданской службе: более крупная пропорция для должностей Д-1 (предлагалось 70 процентов) и менее крупная пропорция для должностей Д-2 (например 60 процентов). Установление точной процентной доли для всех ступеней классов могло бы послужить предметом дальнейших исследований.

80. Было бы также необходимо принять меры против нынешней тенденции к постепенному сокращению количества должностей класса С-1/С-2. Уже итак имеется лишь чрезвычайно ограниченное число должностей С-1, но наблюдается также и опасная тенденция к сокращению числа должностей С-2. При создании новых должностей отдается предпочтение, хотя представляемые обоснования не всегда являются убедительными, использовать классы С-3 и выше. Выдвигаемый аргумент состоит в том, что всегда имеется потребность в опытных сотрудниках, способных сразу приступить к работе. Кроме того, это позволяет облегчить повышение по службе в строгой системе классификации должностей. Необходимо принять меры, чтобы повернуть вспять эту опасную тенденцию, вредящую как рациональному продвижению по службе, так и финансовым интересам организаций. Установление контроля за структурой должностей, о которых идет речь в пунктах 81, 82 и 83 ниже, должно стать полезным шагом в этом направлении.

/...

Определение различных категорий персонала

Точное определение различных категорий персонала на основе требуемого уровня квалификации и положений об их статусе стало необходимостью.

81. Проблема определения соотношения между кадровыми и некадровыми сотрудниками и, соответственно, точного установления их статуса требует, чтобы как можно быстрее было найдено приемлемое определение различных категорий персонала: международных специалистов, персонала по проектам, национальных специалистов, сотрудников категории общего обслуживания и т.д. (см. пункт 24 выше). Поиски и разъяснение возможностей выбора между приемлемыми определениями дают основание для подготовки специального доклада. Поэтому мы не будет выдвигать в этом докладе на утверждение Генеральной Ассамблеи определения и ограничимся тем, что отметим:

- что по вышеизложенным причинам должны быть быстро проведены исследования, необходимые для принятия решения,

- что критериями, которых следует придерживаться для проведения различия между этими равными категориями, должны стать:

a) характер требуемой квалификации

b) условия, в которых эта квалификация будет проверена или оценена

c) статус этого персонала и, в частности, обязательства, которые на него налагаются в отношении назначений или ротации.

82. Например, по нашему мнению, единственный рациональный способ проведения различия между специалистом и сотрудником категории общего обслуживания или национальным специалистом и международным специалистом должен заключаться в определении:

- характера квалификации, требуемой в области профессиональных и языковых знаний для отнесения к этим различным категориям,

- их обязанностей в отношении назначений и ротации.

Чтобы найти точные определения, предстоит точно выяснить, какая квалификация и выполнение каких видов точных обязанностей будут требоваться от этих разных категорий.

/...

Определение структуры должностей в зависимости от программ

Чтобы компенсировать недостатки нынешних методов классификации должностей необходимо создать систему контроля за структурой должностей в зависимости от программ.

83. Последний вопрос, решение которого надо найти в ближайшее время, касается определения структуры должностей в зависимости от программ. Нынешние методы классификации должностей не дают решения этому важному вопросу. Проверка классификации по должностям не позволяет поставить под вопрос структуру должностей какой-либо службы в целом. Нынешние методы классификации лишь "фотографируют" существующее положение, которое отражает определения структур и иерархии, созданных постепенно начальниками службы, сменявшими друг друга во главе административного подразделения. Они лишь вносят исправления в конкретные детали, не рассматривая вопроса о том, действительно ли соответствует вся совокупность описаний должностей службы наиболее удачной структуры для выполнения определенной задачи или достижения поставленных целей.

84. КМГС приступила к изучению этого вопроса. В документе ICSC/R.288 рассматривается связь между процессом программирования разработки бюджета и классификацией должностей и делается, в частности, вывод о том, что необходимо создать "группы планирования" для решения проблем, поставленных структурой служб и концепцией должностей. Инспектора согласны с тем, что по существу необходимо, чтобы подобная функция по пересмотру и критическому анализу структуры и основных административных подразделений могла выполняться систематически 19/. Условия, на основе которых можно определить нормы, и установление реального контроля, осуществляемого по предложению начальников службы, еще предстоит более подробно рассмотреть. Можно предложить, чтобы в ООН, например, эта задача была возложена на группу опытных сотрудников, выбранную Генеральным секретарем, которой бы оказывалась техническая помощь АУС и службы планирования и программирования.

19/ Рекомендация № 13 доклада ОИГ об установлении приоритетов и определении устаревших видов деятельности ООН (см. пункты 83-85 документа A/36/171 от 10 апреля 1981 года) касается именно этого вопроса.

/...

F. Краткое изложение возможностей выбора, который предстоит сделать Генеральной Ассамблее

85. Основные возможности выбора, в отношении которых, по нашему мнению, Генеральной Ассамблее следует высказать свое мнение или дать указания для их изучения как Секретариату Организации Объединенных Наций, так и КМГС и ОИГ, приведены в следующей таблице:

Перечень вопросов, подводящих к выбору (Ссылки на соответствующие пункты доклада даются в скобках)	Выбор, который предстоит сделать	
I. Первый основной выбор Понятие понижения по службе и различия в статусе, которые должны из него вытекать для кадровых и некадровых сотрудников Включает ли понятие продвижения по службе?	это определение	определение, касающееся лишь методов продвижения по службе, а не условий повышения по службе и набора кадров
1. - идею гарантирования рабочего места, - идею справедливой возможности повышения по службе и средних темпов продвижения по службе, - идею участия в определении развития профессиональной карьеры и, с другой стороны: - применение методов набора кадров, позволяющих проверять наличие необходимой квалификации, - и использование профессиональных групп как типичных путей продвижения по службе (пункт 38)		
2. Следует ли проводить различия между кадровыми и некадровыми сотрудниками в области видов контрактов и методов набора кадров (пункты 43, 44, 45)?	различие необходимо	в различии нет необходимости
II. Второй основной выбор Установление соотношения, которое надо ввести между двумя категориями персонала и видами контрактов, предоставляемыми каждой из них		

/...

Перечень вопросов, подводящих к выбору (Ссылки на соответствующие пункты доклада даются в скобках)	Выбор, который предстоит сделать	
3. Должно ли определение соотношения между этими двумя категориями персонала стать предметом переговоров между государствами-членами, в которые внесена ясность исследованиями секретариатов (пункт 46 и далее). Или же решение этого вопроса следует оставить за главами секретариатов?	политическое решение после проведения переговоров между государствами-членами	техническое решение, зависящее от глав секретариатов
4. Следует ли Генеральной Ассамблее устанавливать принципы классификации по этим двум категориям для всей системы Организации Объединенных Наций, если закрепление соотношения, которое предстоит установить, оставляется за руководящими органами различных организаций (пункт 49)?	решения Генеральной Ассамблеи о принципах	принципы и методы утверждаются руководящими органами каждой организации
5. Следует ли устанавливать верхнюю границу для продолжительности использования срочных контрактов (и какой может быть эта продолжительность) (пункты 53 и 54)?	верхняя граница желательна	сохранение существующей системы
6. Следует ли принимать предложения, касающиеся чередующихся командировок или ротационных контрактов (пункт 54)?	новые положения	сохранение существующей системы
7. Должны ли критерии предоставления постоянных контрактов в рамках определенных пропорций учитывать: - условия набора кадров и уровни квалификации, - возраст (менее 50 лет), - непринадлежность к какой-либо кадровой системе (национальные гражданские службы или университеты и т.д.)	принятие этих критериев	возможны другие критерии

/...

Перечень вопросов, подводящих к выбору (Ссылки на соответствующие пункты доклада даются в скобках)	Выбор, который предстоит сделать	
III. Третий основной выбор Определение профессиональных групп и их связи с путями продвижения по службе и методами набора кадров		
8. Должно ли определение профессиональных групп производиться, главным образом, в зависимости от основной квалификации, необходимой для отнесения к этим группам (пункты 65-71)?	профессиональные группы, определяемые по основной квалификации	профессиональные группы, не связанные с условиями набора кадров
9. Должны или не должны профессиональные группы служить типичными путями продвижения по службе, учитывая, что условия возможного перехода из одной группы будут точно регламентироваться (пункты 65-71)?	профессиональные группы, используемые в качестве типичных путей продвижения по службе	профессиональные группы, не связанные с кадровой системой
IV. Другие проблемы, которые необходимо рассмотреть Системы назначения:		
10. Должны ли они, чтобы быть более справедливыми, использовать рамки профессиональных групп (пункт 76)?	системы назначения, использующие рамки профессиональных групп	существующая система или система, предложенная КМГС, без использования рамок профессиональных групп
Предоставление возможностей повышения по службе в рамках внутреннего продвижения по службе:		
11. Чтобы предоставить разумные рамки продвижения по службе, есть ли необходимость для категории специалистов:		
(11a.) производить максимально соответствующий потребностям организации набор кадров на младшем уровне (пункт 80)?	осуществление набора кадров на младшем уровне	существующая система: ведущая к сокращению количества младших должностей
(11b.) останавливать процентные ограничения для набора кадров со стороны на уровне высшего класса - младшего класса (пункты 77 и 79)?	установление процентной доли, ограничивающей набор кадров определенными ступенями классов	существующая система либо набор кадров со стороны и на все ступени классов с предоставлением предпочтения существующему персоналу или без предоставления предпочтения существующему персоналу

/...

Перечень вопросов, подводящих к выбору (Ссылки на соответствующие пункты доклада даются в скобках)	Выбор, который предстоит сделать	
(11с.) Использовать взаимосвязь классов (пункт 78 и приложение УI)?	взаимосвязь классов, в частности в начале карьеры	отказ от взаимосвязи классов
Структура должностей и определение должностей в зависимости от программ:		
I2. Должны ли быть разработаны системы правил и контроль за их выполнением для определения структуры должностей, необходимых для осуществления конкретной программы, чтобы компенсировать недостатки существующих методов классификации должностей (пункты 83 и 84)?	определение структуры должностей, регулирующихся правилами и подлежащих контролю	существующая система: классификация должностей фотографически отражает существующую систему, внося исправления лишь в ее детали
Определение основных категорий персонала:		
I3. Имеется ли срочная необходимость в разработке точных определений различных категорий (пункт 8I)?	есть срочная необходимость	нет срочной необходимости
I4. Должны ли быть положены в их основу, главным образом, требуемые уровни квалификации и уставные положения, касающиеся этих категорий (пункт 82)?	предложенные критерии	другие критерии

/...

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

86. По вышеизложенным соображениям в заключение к этому докладу вопреки традициям Объединенной инспекционной группы не прикладывается перечень рекомендаций. Его основной целью является информирование Генеральной Ассамблеи. Но работа, которую предстоит проделать для принятия решений по вопросу об определении настоящей кадровой системы для различных организаций и системы Организации Объединенных Наций, была бы существенно облегчена, если бы Генеральная Ассамблея, исходя из предоставленной в ее распоряжение информации, дала указания и определила точные направления разработки основных черт кадровой системы, создание которой она хочет увидеть.

87. Основные вопросы, по которым особенно хотелось бы получить указания, если они могут быть даны уже сейчас, касаются:

a) принятия или непринятия идеи о возможности и желательности переговоров между государствами-членами об установлении соотношения между кадровыми сотрудниками и персоналом, набираемым по срочным контрактам, и возможного определения метода этих переговоров;

b) принятия или непринятия необходимости для Генеральной Ассамблеи иметь общее представление о кадровых проблемах, чтобы определить свой выбор, и, в случае принятия, разработки указаний и графика представления документов секретариатов Организации Объединенных Наций и учреждений, КМГС и ОИГ по этому вопросу;

c) любых указаний, которые уже сейчас могут быть даны в отношении трех основных аспектов выбора, элементы которого описаны в настоящем докладе (понятие продвижения по службе, установление соотношения между кадровыми сотрудниками и персоналом, набираемым по срочным контрактам, и видами контрактов, связь между профессиональными группами, пути продвижения по службе и методы набора кадров), а также в отношении всех остальных аспектов, упомянутых в предыдущей таблице, относительно которых Генеральная Ассамблея сочтет себя в достаточной степени информированной, чтобы высказать по ним свое мнение уже сейчас.

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Сотрудничество между ОИГ и КМГС в подготовке двух докладов, запрошенных Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 35/210

1. Встреча одного из инспекторов с КМГС 10 марта 1981 года

Один из инспекторов присутствовал в Нью-Йорке на заседании 10 марта 1981 года и представил анализ вопросов, которые, по его мнению, необходимо изучить. В частности, он подчеркнул:

- что необходимо и дальше добиваться сходства мнений, которые уже существуют по многим вопросам между КМГС и ОИГ, и возможной взаимодополняемости между обоими учреждениями на уровне основной информации и на уровне осуществления рекомендаций,

- что для этого необходимо рассеять недоразумения, которые могли возникнуть по некоторым вопросам. Такими вопросами являлись, в частности:

  - точное определение различных категорий персонала (международный специалист, национальный специалист, сотрудники категории общего обслуживания и т.д.)

  - понятие профессиональной группы

  - вопрос взаимосвязи классов

  - критерии, которые необходимо принять для определения различных видов контрактов

  - применение принципа классификации должностей в отличие от принципа классификации отдельных лиц;

- что, наконец, необходимо в более широком плане дать Генеральной Ассамблее общее представление о кадровых проблемах, которого она сейчас не имеет.

После обмена мнениями по программе вопросов, которые предстоит изучить, был согласован перечень пунктов, которые должны быть рассмотрены в двух докладах.

2. Сотрудничество в подготовке двух докладов

С марта по май 1981 года двум представителям секретариата Комиссии, ответственным за подготовку доклада КМГС и одному из инспекторов удалось провести ряд рабочих заседаний; произошел обмен мнениями, в частности по вопросам, которые, как оказалось, представляли трудности.

3. Рабочие документы ОИГ и КМГС

ОИГ: одним из инспекторов было подготовлено и разослано лично всем членам КМГС и руководителям отделов кадров организаций общей системы три рабочих документа:

1) рабочий документ № I, касающийся "взаимосвязи классов", от 7 апреля I98I года,

2) рабочий документ № 2, касающийся "продвижения по службе и профессиональных групп", от 29 мая I98I года,

3) рабочий документ № 3, касающийся "видов контрактов", от 23 июня I98I года.

Замечания по этим документам были получены от руководителей отделов кадров нескольких организаций. Члены Комиссии не прислали никаких замечаний.

КМГС: представители секретариата КМГС, со своей стороны, направили инспекторам различные выдержки из проектов доклада секретариата в мае I98I года.

4. Встреча двух инспекторов - авторов доклада ОИГ и КМГС, состоявшаяся I6 и I7 июля I98I года

Два инспектора присутствовали на двух официальных заседаниях Комиссии I6 июля во второй половине дня и I7 июля утром. Состоялись прения по различным главам документа, подготовленного секретариатом Комиссии, в которых приняли участие представитель секретариата Комиссии, представители ККАВ и многочисленных организаций, представительница ФАМГС и два инспектора. В распоряжении участников этой встречи были документ ICSC/P.288 (проект доклада секретариата Комиссии) и документ зала заседаний ICSC/14/CRP.5, в котором были воспроизведены три вышеуказанных рабочих документа ОИГ (на всех официальных языках, используемых Комиссией).

Наконец, с участием членов Комиссии и двух инспекторов во второй половине дня I7 июля состоялось неофициальное заседание. Поскольку имевшееся в распоряжении время не позволяло обсудить вопросы существа, было лишь решено, что в этом году в двух докладах не будет представлено никакой окончательной рекомендации Генеральной Ассамблее и что в следующем году будут приложены усилия, с тем чтобы найти необходимое время для подробного обсуждения инспекторами и всеми членами КМГС вопросов существа.

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППЫ И КОМИССИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В ОТНОШЕНИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ (*)

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
I СТРУКТУРА СЕКРЕТАРИАТА				
1 Определение основных категорий сотрудников	- Никаких рекомендаций не представлялось. - Этот вопрос неоднократно поднимался и, в частности, в предложениях о проведении конкурсных экзаменов с целью перевода из категории общего обслуживания в категорию специалистов.	- Доклад КМГС A/35/30 (1980 год): a) пункты 259-262: (методология определения работы сотрудников категории специалистов). Использование описательных определений работы сотрудников категории специалистов. В докладе, однако, уточняется, что "некоторые части этого определения могут также относиться к ряду обязанностей, выполняемых сотрудниками категории общего обслуживания", и что в этом определении важен "объем теоретических знаний, необходимых для выполнения данной работы"; b) пункты 299-310 (местные или национальные специалисты). Комиссия постановила разрешить заинтересованным организациям продолжать найм сотрудников категории специалистов на местном или национальном уровнях с соблюдением условий, предложенных ККАВ, и изучить эту договоренность.	Решений по этому вопросу не принималось	Согласованное определение отсутствует
2. Профессиональные группы и установление соответствующих уровней квалификации	- 1971 год. Доклад JIU/REP/71/7(A/8454), рекомендация № 1 (составление первого перечня профессиональных групп для ООН) - 1977 год. Доклад JIU/REP/77/4, рекомендация № 1 (о профессиональных группах категории общего обслуживания) - 1978 год. Доклад JIU/REP/78/4 (A/33/228), рекомендация № 1 (составление регламента профессиональных групп и перечня этих групп для всего Секретариата) - 1980 год. Доклад JIU/REP/80/9 (A/35/418), рекомендация № 2 (письменные экзамены по группам занятий при проведении конкурсных экзаменов)	Понятие профессиональных группы, используемое КМГС, отличается по смыслу от понятия, используемого ОИГ. они имеют разные определения. См. Доклад A/32/30 (1976 год), пункт 219 Доклад A/34/30 (1976 год), пункты 184-188 и приложение XI (примерная классификация профессиональных групп) Документ ICSC/R 134 (июнь 1978 года) Документ ICSC/R.187 (июль 1979 года)	- 1978 год: Резолюция 33/143, I, пункт 1f. Генеральная Ассамблея просит Генерального секретаря. "Разработать определение групп специалистов вместе с критериями нового определения таких групп, а также подготовить список групп специалистов категорий общего обслуживания и специалистов наряду с требованиями, предъявляемыми при приеме на службу, продвижении по службе и ротации сотрудников". и (раздел IV, пункт 1). "Просит Генерального секретаря разработать квалификационные описания первоначальных уровней и установить максимальные уровни классов для различных должностей категории общего обслуживания в Женеве на основе уровней эквивалентных классов в Нью-Йорке и завершить классификацию должностей категории общего обслуживания в Женеве до 30 апреля 1979 года". - 1980 год. Резолюция 35/210, приложение, пункт 2: "2. Проводятся различия между: a) профессиями, в отношении которых есть основания ожидать появления нескольких вакансий ежегодно; b) профессиями, по которым наем персонала будет вестись только через значительные промежутки времени. 3. Для должностей, подпадающих под категорию 2a, описания должностных обязанностей дополняются "профессиональным описанием", в котором указываются основные функции, минимальный уровень квалификации и желательная дополнительная квалификация". - 1978 год. резолюция 34/165: Генеральная Ассамблея выражает свое удовлетворение мерами, принятыми Комиссией по статьям 13 и 14 ее статута. - 1980 год. резолюция 35/214 Генеральная отмечает прогресс, достигнутый Комиссией в рамках полномочий, предоставленных ей в соответствии со статьями 13 и 14 ее статута.	В ООН группы занятий использовались для разработки специальных конкурсных экзаменов для перехода сотрудников из категории общего обслуживания в категорию специалистов и для классификации должностей, предлагаемых претендентам. ООН разрабатывает также исходя из тех же принципов серию "описаний занятий". ООН направила КМГС замечания относительно численности уровней и отсутствия сопоставимости внутри различных уровней занятий Комиссии. Была предпринята попытка статистической классификации по методу Комиссии.

(*) В настоящем приложении излагаются основные рекомендации, сформулированные ОИГ и КМГС между 1971 годом и концом 1980 года. Поскольку авторы доклада не смогли из-за нехватки времени проверить сведения, касающиеся КМГС, в ее секретариате, они заранее приносят извинения за возможные упущения в ее отношении. Ответственность за утверждения, содержащиеся в настоящем приложении, лежит, естественно, только на авторах доклада.

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
I. СТРУКТУРА СЕКРЕТАРИАТА (продолжение) 2. Профессиональные группы и установление соответствующих уровней квалификации (продолжение)		Комиссия различает четыре уровня классификации: - профессиональную группу - категории профессий - сферу деятельности - профессию или специализацию без уточнения взаимоотношений, которые могут существовать между этими уровнями, уровнями квалификации и служебным ростом.		
3. Классификация должностей	Поскольку ОИГ предпочла сосредоточить свое внимание на создании профессиональных групп, она никогда не делала рекомендаций о введении систем классификации должностей. Напротив, после введения этой системы она обратилась с просьбой ускорить и завершить текущую работу по классификации: - план классификации должностей категории специалистов (на 1977 год) - план классификации должностей категории общего обслуживания (на 1978 год) (см. доклад JIU/REP/76/8 (A/C.5/32/57), пункт 33 A и B).	Комиссия неоднократно занималась вопросом классификации должностей: см. следующие пункты ее ежегодных докладов: 218-220 (A/32/30); 309-314 и приложение III (A/33/30); 189-260 (A/34/30); 234-258,263-264 и приложения XII, XIII, XIV (A/35/30). В соответствии с положениями статьи 13 статута Комиссии, ее работа завершилась принятием и проверкой эталона (первый уровень) правил классификации должностей общей системы. Комиссия продолжает свою работу по разработке эталона классификации по классам (второй уровень)	- Резолюция 31/193 (B) - Резолюция 35/214: Генеральная Ассамблея: "2. отмечает решение Генерального секретаря применить эталон системы классификации должностей, начиная с 1 января 1981 года; 3. просит Комиссию, Генерального секретаря и глав организаций, признавших статут Комиссии, сотрудничать в полной мере в применении общих стандартов классификации должностей, установленных Комиссией, обеспечивая необходимый учет положения и потребностей каждой отдельной организации и наиболее экономичное использование ресурсов".	ООН ввела систему классификации должностей категории специалистов. Что касается должностей категории общего обслуживания, то классификация еще не закончена. Однако используемая система классификации отличается от системы, предлагаемой КМГС. Бюро персонала отметило, что применение эталона, принятого КМГС, будет связано с известными трудностями и что для этого потребуется время.
II. КОМПЛЕКТОВАНИЕ КАДРОВ 4. Переход из категории общего обслуживания в категорию специалистов	Введение конкурсных экзаменов с целью перехода из категории общего обслуживания в категорию специалистов, рекомендованное еще в 1971 году ОИГ, было в принципе одобрено Генеральной Ассамблеей в 1974 году (решение от 18 декабря 1974 года) и оформлено в 1978 году (резолюция 33/143). См. рекомендации ОИГ: JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация 14 JIU/REP/76/8(A/C.5/32/57), пункт 23 JIU/REP/78/4(A/33/228), рекомендация 2 JIU/REP/80/9(A/35/418), рекомендация 1	Комиссия по-видимому не имеет позиции по этому вопросу.	- Резолюция 33/143, I, 1g: Ассамблея просит Генерального секретаря: "Ограничить зачисление сотрудников категории общего обслуживания на должности категории специалистов классами C-1 и C-2, а также 30 процентами от общего числа имеющихся должностей для заполнения сотрудниками этих классов, и осуществлять такое зачисление исключительно путем проведения конкурсного экзамена, открытого для всех сотрудников категории общего обслуживания, имеющих как минимум пятилетний стаж работы и образование выше среднего". - Резолюция 35/210, приложение III, 10a	Несмотря на затруднения, связанные с переходом от старой к новой системе, конкурсные экзамены для перевода из категории общего обслуживания в категорию специалистов поставлены теперь на солидную основу (первый конкурсный экзамен состоялся в конце 1979 года - начале 1980 года: 2-й конкурсный экзамен - в 1981 году, ежегодные конкурсные экзамены предусмотрены на предстоящие годы в пределах 30 процентов вакантных должностей C-1/C-2).
5. Введение конкурсных экзаменов для найма молодых административных сотрудников	Введение конкурсных экзаменов для найма молодых административных сотрудников неизменно рекомендовалось ОИГ с 1971 года. (См. рекомендации ОИГ: JIU/REP/71/7(A/8454), рекомендация 3 JIU/NOTE/77/1, рекомендации 4 и 5 JIU/REP/78/4(A/33/228), рекомендация 5 JIU/REP/80/9(A/35/418), рекомендация 2) Генеральная Ассамблея также неоднократно высказывалась по этому вопросу (см. рядом).	Комиссия не заняла еще официальной позиции по этому вопросу. На своих шестой и седьмой сессиях она приступила к предварительному рассмотрению проблем найма и "с интересом отметила" предложения ОИГ, содержащиеся в записке JIU/NOTE/77/1, относительно конкурсных экзаменов. Комиссия, однако, сочла (A/33/30, пункт 327), что "чтобы улучшить положение в области найма и служебного роста, необходимо в первую очередь определить характер, виды и уровни имеющихся в организации должностей и сроки работы на этих должностях". Комиссия намеревается таким образом "изучить вопрос о найме позднее" в соответствии со своей программой работы (см. A/35/30, пункт 289 и приложение XVI, где уточняется, что методы оценки, включая конкурсные экзамены, будут рассмотрены в будущем на основе документа ККАВ).	- Резолюция 33/143, I, 1h: в ней содержится просьба к Генеральному секретарю: "Осуществлять конкурсные методы найма на национальной, субрегиональной или региональной основе в консультации с заинтересованными правительствами для отбора сотрудников на должности классов C-1 и C-2 в целях улучшения географического распределения должностей в Секретариате". - Резолюция 35/210, приложение III, пункт 10: "На должности классов C-1 и C-2 набор персонала осуществляется, как правило, на основе конкурсных экзаменов". "Разрабатывается переходный план, действие которого заканчивается 31 декабря 1982 года, для постепенного применения метода конкурсных экзаменов с должным учетом принципа справедливого географического распределения";	Конкурсные экзамены были с успехом организованы в 5 странах после 1974 года. С принятием в 1980 году резолюции 35/210, началось регулярное проведение конкурсных экзаменов. В 1981 году конкурсные экзамены были организованы в двух странах и будут вскоре организованы в других странах. Создается впечатление, что эта процедура получает, наконец, распространение.

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
II. КОМПЛЕКТОВАНИЕ КАДРОВ (продолжение) 5. Введение конкурсных экзаменов для найма молодых административных сотрудников (продолжение)			"Конкурсные экзамены, в соответствии с этим планом, подготавливаются на национальной основе в консультации с заинтересованными правительствами. Они предусматривают меры по обеспечению того, чтобы методы отбора носили конфиденциальный и объективный характер и чтобы в методах проверки знаний учитывалось культурное и языковое разнообразие членского состава Организации Объединенных Наций. Они рассчитаны на кандидатов, имеющих по крайней мере первую степень университетского образования. Экзамены должны проводиться с использованием письменных работ на одном из официальных языков Организации Объединенных Наций, включая работу общего характера, специализированные экзамены по профессиональным группам и личные собеседования. Они могут организовываться одновременно группами стран, однако для каждой страны должно заранее определяться и предлагаться конкретное число вакансий с учетом географической представленности каждого государства-члена. Подготавливается список резерва, на основании которого будут заполняться все должности классов С-1 и С-2.	
6. Реестр кандидатов	ОИГ неоднократно рекомендовала создать, а затем улучшить использование реестра для набора. (См. JIU/REP/71/7(A/8454), рекомендация 4 JIU/REP/76/8(A/C.5/32/57, пункты 17 и 18 JIU/NOTE/77/1, рекомендация 6 JIU/REP/77/4, рекомендация 5 JIU/REP/78/4(A/33/228), рекомендация 3 JIU/REP/80/9(A/35/418), рекомендация 4)	Комиссия, по-видимому, не сформулировала официальной позиции по вопросу о реестрах	Генеральная Ассамблея одобрила принцип использования реестра в своем решении от 18 декабря 1974 года и неоднократно возвращалась к этому вопросу. - Резолюция 32/17/B, пункт 3 - В резолюции 33/143, 1, 1с содержится просьба к Генеральному секретарю: "Усовершенствовать составление реестра кандидатов, с тем чтобы он был более представительным с географической точки зрения и лучше отражал потребности Секретариата по набору персонала из различных групп специалистов, а также увеличить количество женщин в этом реестре и проводить тщательный поиск в рамках реестра подходящих кандидатов до заполнения вакансий". - Резолюция 35/210 - Приложение IV	Хотя реестр уже существует, в него еще требуется внести улучшения, с тем чтобы он использовался действительно эффективно. Осуществляемая в настоящее время работа над определением "занятий" представляет собой шаг в правильном направлении. Разрабатывается также реестр кандидатов внутри организации.
7. Прогнозирование потребностей в области набора	Рекомендации ОИГ: 1971 год - JIU/REP/71/7(A/8454), рекомендация 2 (разработка долгосрочного плана набора) 1977 год - JIU/NOTE/77/7, рекомендация 3 (упрощенный метод прогнозирования потребностей в области набора и предложение, адресованное КМГС, ежегодно публиковать документ с прогнозом потребностей в области набора) 1978 год - JIU/REP/80/9(A/35/418), рекомендация 4 (систематизация использования реестров)	Комиссия рассмотрела этот вопрос на своей седьмой сессии (A/33/30, пункт 318), высказав идею о том, что "следует создать всеобъемлющую динамичную систему управления людскими ресурсами, что дало бы возможность, среди прочего, заранее планировать деятельность по найму". Комиссия предусмотрела в своей программе работы вернуться к этому вопросу позднее (A/35/30, приложение XVI)	- В своем решении от 18 декабря 1974 года Генеральная Ассамблея косвенно одобрила рекомендацию № 2, содержащуюся в докладе JIU/REP/71/7. - В разделе III приложения к резолюции 35/210 (1980) содержится просьба к Генеральному секретарю: "8. В целях облегчения поиска и назначения квалифицированных кандидатов, особенно из непредставленных и недопредставленных стран и среди женщин, разрабатывается годовой план работы по набору персонала. В этом плане указывается: a) общие данные о предполагаемом числе набираемых сотрудников с разбивкой по классам и широким профессиональным группам; b) плановые задания, которые необходимо выполнить в течение года по числу кандидатов, подлежащих набору из непредставленных и недопредставленных стран и из числа женщин, в соответствии с целями, установленными в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи; c) различные меры, с помощью которых будет осуществляться набор, такие как конкурсные экзамены, распространение информации или миссии по набору; 9. Генеральный секретарь будет ежегодно представлять Генеральной Ассамблеи доклады о выполнении плана".	Долгосрочный план потребностей в области набора был разработан в 1970 году на период 1972-1977 годов; однако план оказался слишком сложным и не соответствовал реальным потребностям. После этого были разработаны более простые средства (основывающиеся на прогнозах выхода на пенсию и статистических данных о наборе за предыдущие годы). Согласно положениям резолюции 35/210 ежегодный план набора находится в стадии разработки.

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
III. ТИПЫ НАЗНАЧЕНИЙ				
8. Типы контрактов	До сих пор ОИГ не делала общих рекомендаций относительно типов назначений. В своем докладе от 1971 года она, однако, рекомендовала ввести систему чередующихся откомандирований, позволяющую ряду сотрудников, имеющих постоянные назначения, прерывать свою службу на срок менее пяти лет с целью возобновления работы в национальных административных органах. (См. JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация 13).	Комиссия пока подробно не рассматривала вопросы, связанные с различными типами контрактов (этот вопрос частично рассматривался на ее девятой и десятой сессиях (см. A/34/30, пункты 201-207).	Изучение различных резолюций Генеральной Ассамблеи по этому вопросу свидетельствует, по всей видимости, о том, что государства-члены сначала проявляли колебание в том, что касается выработки четкой позиции относительно типов контрактов. С 1945 года Генеральной Ассамблеей были приняты многочисленные резолюции о географическом распределении. В большинстве этих резолюций, принятых между десятой и двадцать пятой сессиями, содержится пункт, где Генеральному секретарю предлагается увеличить долю сотрудников, работающих по срочным контрактам. За эти же годы доля срочных контрактов (которая была минимальной в первые годы деятельности Организации) возросла приблизительно с 15 до 30 процентов. Некоторые резолюции, однако, свидетельствуют, по-видимому, что Ассамблея занимала также более положительную позицию в отношении концепции долгосрочной "карьеры". Так, например, в пункте 2b резолюции 2736 (XXV) говорится 'При рассмотрении кандидатур на должности, связанные с трудными и ответственными обязанностями, предпочтение следует отдавать тем кандидатам, которые согласны посвятить этой работе свою трудовую жизнь или работать по контракту, обусловленному определенным сроком, не менее пяти лет, включая испытательный срок". В резолюции 2241 (XXI) Генеральная Ассамблея, "признавая необходимость наличия значительной доли постоянных контрактов и непостоянных контрактов большей длительности для обеспечения стабильности и эффективности работы Секретариата ...", высказала мнение о том, что "как временная мера и при существующих условиях, увеличение набора персонала на основе срочных контрактов, особенно персонала из развивающихся стран, может способствовать обеспечению пропорционального географического распределения'. В четвертой части резолюции 35/210 Генеральная Ассамблея сослалась на свою резолюцию 1436 (XIV) от 5 декабря 1959 года, "в которой она рекомендовала, в частности, продолжать и поощрять усилия Генерального секретаря в целях увеличения числа сотрудников Секретариата, назначенных по срочным контрактам' и отметила "растущую тенденцию увеличения числа сотрудников, работающих на срочных контрактах в различных организациях системы Организации Объединенных Наций'.	В письме помощника Генерального секретаря по вопросам персонала, опубликованном в приложении II к документу ICSC/R 288, излагается нынешняя практика ООН в этой области.
9. Соотношение между постоянным персоналом и персоналом, назначенным на определенный срок	По этому вопросу конкретная рекомендация отсутствует, хотя он частично и затрагивался ОИГ в ее докладе 1971 года (см. JIU/REP/71/7 (A/8454), глава VII и приложение VII.1).	В своем докладе тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи КМГС заняла следующую позицию (см. A/34/30, пункт 207) 'Было признано необходимым, что доля сотрудников, работающих по постоянным и срочным контрактам, должна определяться в отдельности для каждой организации, с тем чтобы отразить не только различные функции и потребности организаций, но также и директивные решения их руководящих органов. Комиссия сочла, что некоторыми критериями, на основании которых должны определяться потребности в постоянных сотрудниках и сотрудниках на срочных контрактах, являются, в частности, характер осуществляемых функций - на постоянной или не на постоянной основе, структура организации; источник финансирования должностей".		
10. Понятие карьеры	В предыдущих докладах никакое определение не предлагалось, однако многочисленные рекомендации способствуют разработке этого понятия.	Точно так же обстоит дело и с КМГС.	В резолюции 35/210 1980 года впервые упоминается "концепция продвижения по службе" в ней содержится просьба к КМГС и ОИГ рассмотреть более подробно это понятие.	См. ниже различные элементы понятия карьеры аттестация, подготовка, продвижение по службе и т.д.
	- Рекомендации по этому вопросу приводятся в пунктах данной таблицы, касающихся групп занятий, типов контрактов, соотношения между постоянным персоналом и персоналом, назначенным на определенный срок, аттестации, продвижения по службе и гарантий продвижения, сдвоенных классов, ротации, подготовки и планов организации служебного роста.			

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
III ТИПЫ НАЗНАЧЕНИЙ (продолжение) 11 Аттестация	Доклад JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация № 8 новая система периодических докладов, метод классификации на двух уровнях, система баллов.	Доклад КМГС тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи (A/34/30, пункт 228). Доклад КМГС тридцать пятой сессии (A/35/30, пункты 266-281) - оценки двумя лицами следует избегать, однако второй сотрудник должен участвовать в процессе оценки, - определение целей оценки (относительно работы, продвижения по службе, общения и административных аспектов). Речь идет о предварительных заключениях. - В подготовительном документе ICSC/R 216 от 16 июня 1980 года, в частности предлагается - метод, основанный на предварительном определении целей набора, - система, при которой оценки должны соответствовать кривой Гаусса, либо исходя из установленной классификации, либо при помощи заранее установленных процентных отношений или вилок и в соответствии с каждым уровнем оценки или любым иным аналогичным образом (в моделях оценки это предложение выражается в виде классификации сотрудников по 4 квартилям).	Резолюций, касающихся методов оценки, не принималось.	Новая система аттестации была введена в ООН в феврале 1977 года. В рамках этой системы предусматривается достижение согласия между сотрудником и его начальником.
12 Продвижение по службе и гарантирование возможностей продвижения	ОИГ рекомендовала в 1971 году Генеральному секретарю указать минимальный, максимальный и средний сроки, в течение которых сотрудник категории специалистов, принадлежащий к определенной профессиональной группе, находится в каждом классе. Понятие средних темпов продвижения (доклад JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация № 1, пункт d) Предлагалось также заменить Комиссию по назначениям и продвижениям комиссиями по вопросам подготовки и планирования специальных карьер по профессиональным категориям (рекомендация № 12) В рекомендации № 16 того же доклада предлагалось установить четкую связь между уровнем квалификации и различать четыре "уровня квалификации" (основной университетский уровень, уровень профессионального опыта первой степени, уровень широкого профессионального опыта и уровень руководства) и изменить число разрядов (о переводе сотрудников категории общего обслуживания в категорию специалистов см. пункт 4 настоящей таблицы).	Политика в области продвижения включена в программу работы Комиссии на следующей сессии.	Решение от 18 июня 1974 года, одобряющее рекомендации ОИГ.	Никаких мер по этому вопросу, очевидно, не принималось.
13. Сдвоенные разряды	ОИГ предложила в 1980 году просить Генерального секретаря провести исследование по вопросу о возможности распространения на ряд должностей С-3 форм конкурсного набора и рассмотреть, в частности, возможности учреждения категории должностей С 2/С-3 и представить доклад Генеральной Ассамблее в 1981 году. (См доклад JIU/REP/80/9 (A/35/418), рекомендация № 3)	КМГС пока не сформулировала оф иальной позиции по вопросу сдваивания разрядов должностей. Напротив, ее секретариат в различных документах утверждал, что сдваивание несовместимо с уже занятой позицией относительно классификации должностей.	Упоминания сдвоенных разрядов отсутствуют.	Генеральный секретарь согласился подготовить исследование о возможности введения должностей С-2/С-3.

Предмет	Рекомендации ОИГ	Рекомендации КМГС	Резолюции Генеральной Ассамблеи	Меры, принятые ООН
III. ТИПЫ НАЗНАЧЕНИЙ (продолжение) I4. Ротация	ОИГ предложила в 1978 году установить для категории специалистов связь между ротацией по местам службы и возможностями продвижения. (См. доклад JIU/REP/78/4 (A/33/228), рекомендация № 4).	КМГС высказала мнение, что программы продвижения по службе облегчают мобильность персонала как между организациями, так и внутри организаций между различными местами службы, при условии, что назначение планируется достаточно заблаговременно для того, чтобы избежать некоторых трудностей, которые возникают, когда сотрудникам предлагается быстро изменить место службы. (См. доклад A/34/30, пункт 214 d).	Резолюция 33/143 (1978 год) - Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря "поощрять сотрудников категории специалистов Организация Объединенных Наций работать более чем в одном месте службы и рассматривать их удовлетворительную работу в этих местах службы в качестве дополнительного позитивного фактора при их оценке для продвижения по службе".	ООН стала учитывать эту рекомендацию, однако ротация еще не включена в планы продвижения по службе.
I5. Подготовка	В 1971 году ОИГ предложила: - принятие программы профессиональной подготовки. - Создание комитетов по вопросам подготовки и планирования кадров. - Создание программы предварительной подготовки и набора в интересах государственных служб стран, находящихся в наименее благоприятном положении, и в интересах Организации Объединенных Наций, с целью подготовки компетентных специалистов в секторах государственной администрации, экономики и различных профессиональных специальностей сотрудников категории специалистов ООН. (См. доклад JIU/REP/71/7 (A/84/54), рекомендации I0, I2 и 6).	КМГС посвятила два пункта доклада A/35/30 "программам обучения управлению". Она "одобрила принцип, в соответствии с которым программы обучения руководству должны быть введены в организациях, соблюдающих общий режим", и предложила ряд принципов для их разработки. - Она упомянула (пункт 217 доклада A/34/30), что учебные курсы могут стать составной частью планов продвижения по службе.	Проблемы обучения не упоминаются.	Были предприняты усилия в виде организации "программы развития персонала", однако нынешняя программа обучения существенно отличается от программы, рекомендованной ОИГ, и включение системы обучения в систему продвижения по службе еще только предстоит осуществить.
I6. Планирование продвижения по службе	ОИГ рекомендовала в 1971 году создание системы планирования назначений и индивидуальных стандартных планов продвижения по службе, предлагаемых организацией каждому сотруднику категории специалистов и предусматривающих обоюдные обязательства на шестилетний срок, а также указания недоговорного характера на более длительный период, а также создание службы планирования карьер. (См. доклад JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация № 9).	В пункте 217 своего доклада A/34/30 Генеральной Ассамблее (1979 год) Комиссия разработала "компоненты программы продвижения по службе", включающие семь этапов: - определение/предварительная оценка потребностей и возможностей в отношении продвижения по службе - обмен информацией, консультирование - разработка предварительных планов движения по службе - объединение планов продвижения по службе - осуществление планов продвижения по службе - обзор и оценка результатов - обмен информацией - оценка проведенных мероприятий в области продвижения по службе - в подготовительном документе ICSC/R/216 от I6 июня 1980 года предлагаются образцы бланков, пригодных одновременно для аттестации и разработки планов продвижения по службе.	Решение от I8 декабря 1974 года, одобряющее рекомендации ОИГ.	1978 год: бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/166 предусматривает создание комитетов по продвижению по службе. Единственный комитет был создан для Департамента общественной информации, который представил первый доклад. Однако никакой механизм по организации продвижения по службе пока не функционирует.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Продолжительность службы сотрудников категории специалистов, работающих по срочному контракту

	Менее 5 лет	5-10 лет	10-15 лет	15-20 лет	20-25 лет	25 лет и далее
ООН	78,5%	16,0%	4,4%	0,6%	0,3%	0,2%
ПРООН	79,4	10,9	5,6	1,6	0,6	1,3
УВКБ	94,0	3,0	3,0	0	0	0
ЮНИСЕФ	89,1	9,3	0,8	0	0,8	0
БАПОР	87,5	12,5	0	0	0	0
МОТ	73,9	19,6	4,4	0,7	0,7	0,7
ФАО	76,1	21,1	2,1	0,5	0,2	0
ЮНЕСКО	54,9	27,5	14,7	1,9	0,5	0,5
ВОЗ	43,3	27,2	13,7	9,1	3,5	3,2
ИКАО	81,0	9,5	3,9	1,1	1,1	3,4
ВПС	100,0	0	0	0	0	0
МСЭ	62,5	27,5	10,0	0	0	0
ВМО	65,5	24,6	4,9	0	4,9	0
ИМКО	54,3	40,0	5,7	0	0	0
МАГАТЭ	63,4	20,4	11,1	5,1	0	0
ГАТТ	85,1	6,4	4,3	2,1	0	2,1

Источник: Таблица на стр. 87 оригинала исследования ЮНИТАР, о которой говорится на стр. 3 этого доклада. Данные собраны КМГС, по всей видимости, за 1975 год.

Из этой таблицы ясно видно, что многим сотрудникам удается продвигаться по службе в своих организациях путем комбинации нескольких срочных контрактов. Действительно, из таблицы видно, что в четырех организациях (МАГАТЭ, МСЭ, ВОЗ и ЮНЕСКО) вполне можно сделать карьеру на период более 15 лет на основе срочных контрактов. Данные по МАГАТЭ особенно ясно свидетельствуют об этом, если учесть, что доля срочных контрактов в этой организации в 1975 году превышала 80 процентов от общего числа должностей сотрудников категории специалистов (см. приложение IV). Это означает, что значительное число

/...

сотрудников этой организации могут надеяться обеспечить себе службу продолжительностью до 10 или 15 лет на основе контрактов, ограниченных во времени.

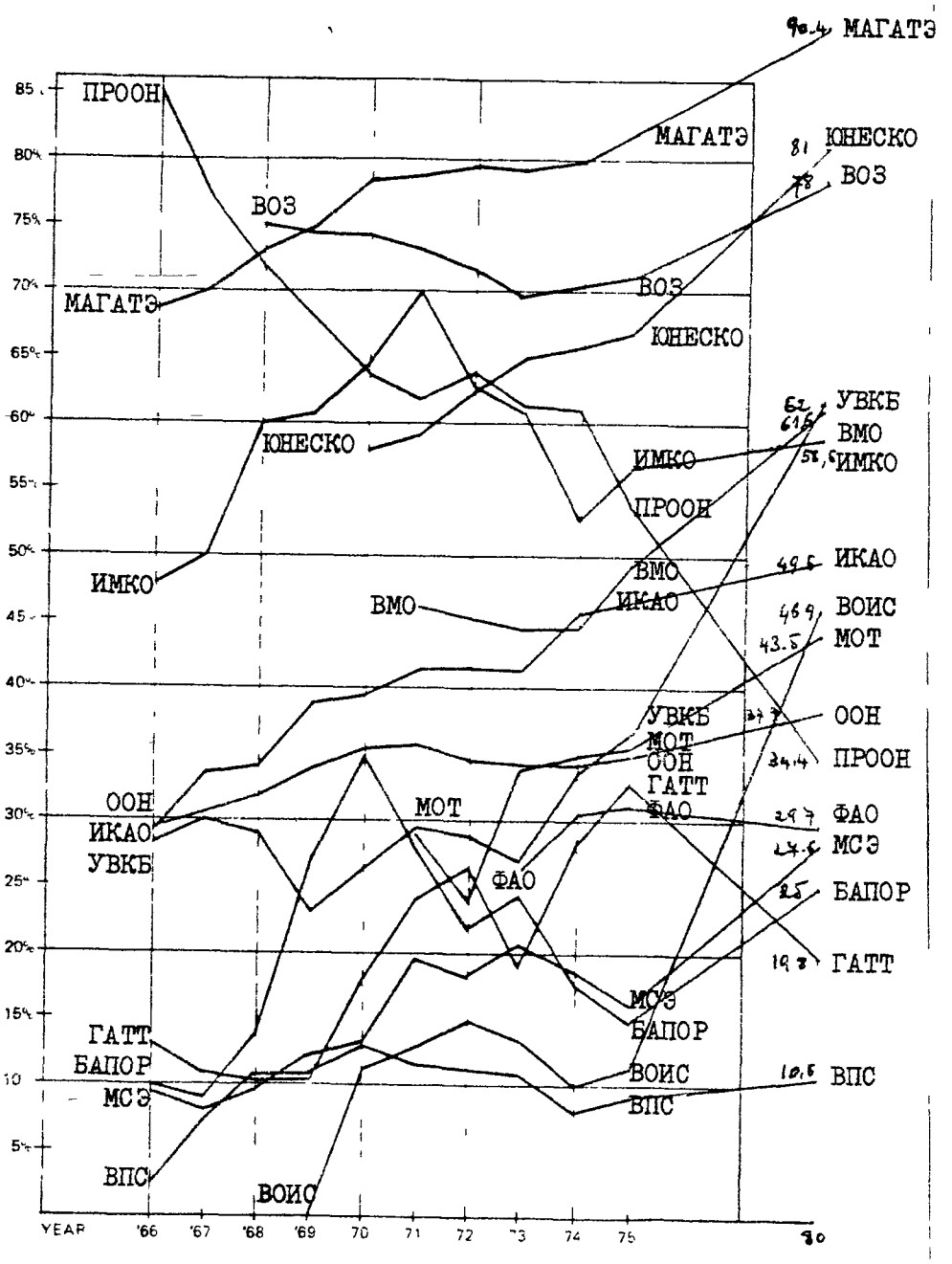
К сожалению, из этой таблицы не видно, что происходит с сотрудниками, работающими по срочному контракту, когда эти контракты не обновляются, и для такой части сотрудников их контракты заменяются пожизненным контрактом.

/.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

ИЗМЕНЕНИЕ ДОЛИ НАЗНАЧЕНИЙ НА ДОЛЖНОСТИ ПО СРОЧНЫМ КОНТРАКТАМ ЗА ПЕРИОД 1966-1980 ГОДОВ *

(Сотрудники категории специалистов)



* Эта таблица подготовлена на основе таблицы, представленной на стр. 83 оригинала документа "The International Civil Service, Changing Role and Concepts", опубликованного ЮНИТАР в 1980 году. Эти данные были обновлены для 1980 года с использованием ежегодных статистических данных ККАВ (ACC/1981/PER/14, Tableau 4, p.12).

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ V

Основная характеристика систем найма персонала в некоторых международных организациях

Характеристика	ЕЭС	ОЭСР	Европейский совет	Всемирный банк	Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ)	ООН
Число сотрудников	I7 900(из них 6 400 специалистов) Комиссия: 9 I92 (3 700 С) Ассамблея:2 927 (904 С) Совет: 2 074 (657 С)	I 7I7 (из них 649 специалистов)	824 (из них 538 специалистов)	Около 6 000 (из них 2 500 специалистов)	?	I2 694* (из них 3 8I4 специалистов) * не считая персонала по проекту
Категории персонала	A - администраторы L - письменные и устные переводчики B - помощники административных работников C - канцелярские служащие, секретари D - работники физического труда	A - администраторы L - письменные и устные переводчики B - помощники административных работников, канцелярские служащие, секретари C - работники технических служб, работники физического труда	A L B C	Только одна категория содержит I8 ступеней (A-Q). Ступени J-Q соответствуют должностям, занимаемым специалистами	Две категории: - категория специалистов - общие службы	C - категория специалистов) O - общие службы
Географические квоты	Лишь для высоких должностей AI и A2 (генеральный директор и директор)	Нет твердой квоты	Квоты есть, но твердо используются лишь для "политических" постов (A6, A7, ПГС)	Квот нет, однако географическая основа максимально широкая	Да,очень твердые	Да
Виды назначений	- Очень высокая доля назначений на постоянные должности (от 85 до 95 процентов в зависимости от организаций) - Период стажировки до назначения на постоянную должность сроком 9 месяцев для категории A и 6 месяцев для других категорий) - Очень малая доля откомандирований	- Более 60 процентов постоянных контрактов - Обычно постоянный контракт предоставляется после 2-5 лет контракта ограниченного срока - Мало откомандирований (около 5 процентов)	- После испытательного периода сроком 2 года для категорий A и L и одного года для категорий B и C сотрудники обычно назначаются на постоянную работу - Несколько назначений на ограниченный срок по финансовым соображениям - Несколько откомандирований	- В 95 случаях сотрудники получают постоянные назначения после периода стажировки сроком I год - Срочные контракты обычно предоставляются по просьбе заинтересованного лица (например, в случае откомандирования)	Все сотрудники назначаются на срок, определенный в 4 года (обычно обновляемый один раз)	62,3 процента постоянных контрактов 37,7 процента срочных контрактов (сотрудники категории специалистов)
Методы найма (категория специалистов)	- Конкурсные экзамены (письменные и устные) при найме на начальный уровень (для 95 процентов сотрудников) - 5 процентов специалистов набирается на специальной основе - Назначение на политические должности возможны на высоких уровнях	Конкурс при найме для обучающихся студентов последних курсов. Проведение одновременного конкурса для внешних и внутренних кандидатов	- Регулярное проведение конкурсных экзаменов при найме (письменных и устных) для должностей "низшего уровня"(A2/A3), а также для категорий L и B - Найм на все уровни с проведением конкурса для внешних и внутренних кандидатов с использованием письменных тестов или, в зависимости от случая, организация личных встреч	- Регулярная организация (два раза в год) конкурсного отбора кандидатов (серия встреч) при найме молодых специалистов (Young Professional Program) - Возможность осуществлять найм на всех уровнях (однако в принципе не старше 50 лет). Предпочтение отдается внутренним кандидатам	Сотрудники назначаются на основе предложений государств-членов с учетом предоставляемого каждому государству ограниченного числа должностей и категорий	- Конкурс при найме языковых специалистов - Конкурс при найме молодых специалистов, проходящих общее ознакомление - Найм на всех уровнях. Предпочтение отдается внутренним кандидатам
Профессиональные группы	Найм сотрудников осуществляется на основе отдельного конкурса по каждой области деятельности сообществ (письменные переводчики, устные переводчики, экономисты, административные работники, работники общих служб и т.д.)			Определяется около 20 "функциональных специальностей" (например, экономист, финансист-аналитик, специалист по информации, специалист по долгам и т.д.). Степень объединения должностей несколько различна для различных специальностей		
Переход в категорию специалистов сотрудников других категорий	Ежегодный конкурс для перехода из категории B в категорию A для I0 процентов вакантных должностей категорий A7 и A6	Переход возможен без конкурса	Сотрудники, входящие в категорию B, могут в некоторых случаях участвовать в конкурсе по найму извне в категорию A			Ежегодный конкурс для перехода из категории O в категорию C в пределах 30 процентов вакантных должностей C-I/C-2
Наличие эквивалентных должностей	Две группы эквивалентных должностей: A7/A6 (администратор) и A5/A4 (главный администратор). Смена функций обязательна для перехода из первой группы эквивалентных должностей во вторую	Все должности A2 и A3 эквивалентны. Поскольку сотрудник может быть назначен на должность AI (несмотря на отсутствие должностей AI), то в начале службы, не меняя должности, можно обеспечить двойное продвижение по службе	Все должности A2 и A3 эквивалентны	70 процентов специалистов имеют эквивалентные должности на трех уровнях. Смена функций происходит в момент вступления в должности "руководителей" (структурное продвижение по службе)		Нет
Наличие классификации должностей	Нет	Да	Да (неразвитая)	Да		Да

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

Взаимосвязь классов

(Выдержка из "Рабочего документа № 1 от 7 мая 1981 года, направленного Объединенной инспекционной группой членам Комиссии по международной гражданской службе)

(...)

А. Взаимосвязь классов, ее роль в продвижении по службе

5. Установить взаимосвязь классов - значит определить должности, охватывающие два класса, на которых занимающих их лиц по истечении определенного количества лет можно переводить из одного класса в другой (например, должности, определяемые как С-2/С-3 или С-3/С-4 и т.д.). Те же функции могут, таким образом, выполняться сотрудником, который накопил на месте больше опыта. Цель заключается, таким образом, в том, чтобы позволить некоторым сотрудникам оставаться на той же должности, например, 8-10 лет, обеспечивая при этом возможность повышения по службе при выполнении тех же функций.

6. Взаимосвязь классов позволяет увязать систему классификации должностей, основанную на принципе классификации по должностям ("rank-in-the-job") с рациональным продвижением по службе в организации. Система классификации должностей, применяющая относительно точные методы подсчета, например, система, рекомендованная КМГС на основе ее "ориентировочной нормы", может фактически весьма затруднять продвижение по службе, если предполагается применять ее слишком строго. Сама Комиссия признала наличие этой трудности в своем докладе тридцать четвертой сессии (A/34/30), разъясняя, что "в определенных случаях результаты классификации должностей могут препятствовать продвижению по службе" (пункт 225) и что "установление пути продвижения по службе в отношении должностей не подразумевает гарантированного продвижения индивидуумов по этим путям" (пункт 222).

7. Продвижение по службе в системе классификации должностей, применяемой слишком строго, может фактически походить на широко известную игру "музыкальные стулья", в которой партнеры должны как можно скорее усесться на любое место, чтобы не выбыть из игры. В подобной системе все будет скорее зависеть от случая, чем от организации, поскольку заранее невозможно предвидеть, на какие должности появятся вакансии, и к тому же она может привести к слишком частой смене должностей, не позволяя одному и тому же административному подразделению на период разумной продолжительности пользоваться услугами сотрудника, накопившего на месте ценный опыт.

/...

8. Безусловно, продвижение по службе в некоторых случаях должно способствовать ротации сотрудников между различными административными подразделениями, но необходимо, чтобы такая ротация была организована в зависимости от потребностей служб и потребностей профессиональной подготовки сотрудников, а не в зависимости от автоматического стимулирования, применяемого без разбора ко всем видам функций и ко всем должностям. Планы ротации должны варьироваться в зависимости от видов профессий. Существуют профессии, где жизненно важно иметь возможность сохранять на тех же должностях в течение, например, десяти лет тех же сотрудников и где поэтому желательно иметь возможность предоставлять им повышение по службе, не вынуждая их менять должность.

9. Здесь не ставится задача дать исчерпывающий перечень случаев подобного рода, но можно привести несколько примеров. Они касаются, главным образом, функций, при которых конкретный опыт, накопленный в службе, должен быть использован на той же должности в течение срока, превышающего среднюю продолжительность периода, по истечении которого может осуществляться перевод из одного класса в другой. Это происходит особенно в случае классов, где набираются молодые сотрудники, обладающие хорошими теоретическими знаниями и соответствующим уровнем академического образования и даже определенным профессиональным опытом, но не специальным профессиональным опытом выполнения функций, которые им предстоит осуществлять. Очевидно, было бы желательно, когда по истечении одного или двух лет они обычно достигают полного потенциала в выполнении этих функций, благодаря знаниям и практике решения проблем, свойственных данной сфере деятельности в рамках международной организации, иметь возможность продолжать использовать их еще несколько лет на той же должности и иметь возможность переводить их, когда они этого заслуживают, не ожидая открытия вакантной должности в той же службе, в следующий более высокий класс. Конкретный профессиональный опыт специалистов, занимающихся проблемой леса в Экономической комиссии для Европы, или специалистов, занимающихся проблемами невидимых статей или морского судоходства в ЮНКТАД, может быть накоплен лишь в службах, занимающихся этими вопросами. Он складывается из сложной совокупности, включающей знание методов подхода к решению проблем международными организациями и различных особенностей национальной политики в рассматриваемой области, исследований различных делегаций, касающихся этих проблем, и т.д. По сути дела, большинство должностей С-3 (или С-4) в большей части служб требует наличия конкретного профессионального опыта подобного рода, независимо от того, идет ли речь о специалистах-исследователях (научные сотрудники), специалистах по экономическим, социальным или политическим вопросам (сотрудники, занимающиеся экономическими, социальными и политическими вопросами), специалистах, решающих проблемы промышленного развития (сотрудники, занимающиеся вопросами промышленного развития), и т.д. Что касается чисто управленческих профессий, то можно также утверждать, что функции сотрудников, занимающихся бюджетными вопросами, сотрудников, занимающихся набором кадров или управлением персонала, требуют, в целях обеспечения их поистине эффективного выполнения, опыта того же рода.

/...

10. Особые потребности того же порядка могут также возникать в случае более высоких классов всякий раз, когда может оказаться желательным оставить сотрудника на той же должности на срок, превышающий обычный период ожидания перевода в более высокий класс. Должности С-3/С-4 или С-4/С-5 могут поэтому в ряде случаев, но реже, чем должности в начале карьеры, обеспечить решение проблем, возникающих в ситуации подобного рода.

11. Короче говоря, в целом, понятие взаимосвязи классов представляется оправданным ввиду необходимости предусматривать для путей продвижения по службе возможность оставления при выполнении тех же функций и на тех же должностях некоторых сотрудников на срок, превышающий среднюю продолжительность периода, по истечении которого может осуществляться их перевод из одного класса в другой.

/...

B. Совместимость метода увязывания классов с позицией, уже занятой КМГС

12. Позиция КМГС в поддержку классификации должностей на основе принципа классификации по должностям (rank-in-the-job) совсем не противоречит методу увязывания классов. По сути дела, именно руководителям соответствующих служб, компетентным в использовании методов для выполнения их программы работы, - а не классификаторам - принадлежит право разрабатывать описание должностей в соответствии с тем, как они оценивают свои потребности в кадрах. Любой руководитель департамента, который считает, что ему необходимо на ряде должностей оставить сотрудников для выполнения тех же функций на срок, превышающий среднюю продолжительность периода, по истечении которого может быть осуществлен перевод из одного класса в другой, может, таким образом, разработать описание должности, определяющее минимум теоретических знаний и уровень конкретного профессионального опыта, постепенно повышающегося в ходе накопления опыта на самой должности. Я не считаю, что в принципах классификации должностей может быть элемент, полностью противоречащий этой степени гибкости.

13. В более общем плане, было бы, пожалуй, достаточно уточнить, что определенная должность, классифицированная в соответствии с ориентировочной нормой Комиссии как С-3, могла бы быть заполнена на уровне С-2 "для удовлетворения потребностей в наборе кадров". Таким образом, этот метод заключался бы в обобщении практики, уже весьма широко распространенной и рассматриваемой как вполне нормальная и приемлемая, которая сводится к назначению и оплате сотрудника уровня С-2 на должность С-3 или сотрудника уровня С-3 на должность С-4 и т.д.

14. Короче говоря, представляется, что система увязывания классов, далеко не противоречащая принципу классификации по должностям (rank-in-the-job), наоборот, обеспечивает степень гибкости, необходимую для увязывания интересов организаций с нормальным продвижением сотрудников по службе, и, фактически, вводит в систему классификации преимущества метода классификации по личным качествам (rank-in-person), избегая его недостатков.

C. Взаимосвязь классов и финансовое управление

15. Взаимосвязь классов позволяет при соблюдении определенных условий улучшить финансовое управление организациями. В существующей системе классификации должностей необходимость поиска вакантной должности следующего более высокого класса, с тем чтобы повышение по службе утверждаемое, в принципе, комиссиями по назначениям и повышениям различных организаций, могло вступить в силу, вынуждает в конечном счете, в очень многих случаях руководителей служб вносить предложения относительно реклассификации должностей под самыми различными предлогами или создании новых должностей более высокого класса в целях обеспечения

/...

возможности повышения по службе их подчиненных. Подобные явления происходят столь часто, что они постоянно оказывают инфляционное влияние на пирамиду классов организаций.

16. Эти явления часто обусловлены законными соображениями. Система классификации должностей не позволяет лицу, занимающему какую-либо должность, легко получить повышение тогда, когда оно формально должно быть повышено по службе, в частности в узких зачастую рамках должностей, имеющихся в том же административном подразделении. Поэтому вполне нормально, когда руководитель службы, желая сохранить полезного или даже необходимого для хорошего осуществления программы сотрудника, ищет выход из этого тупика. В то же время достоин сожаления тот факт, что единственными возможными решениями являются либо реклассификация должности под вымышленными предлогами в интересах дела, либо создание новой должности.

17. Система взаимосвязи должностей, наоборот, обеспечивает решение в ситуации подобного рода и могла бы поэтому позволить уменьшить инфляционное влияние на пирамиды классов. Тем не менее, необходимо чтобы соблюдалось основное условие - взаимосвязанные должности должны всегда заполняться на уровне наиболее низких из взаимосвязанных классов.

18. Но это условие легко выполнить. Для этого достаточно установить правило, в соответствии с которым, когда сотрудник, занимающий одну из должностей С-2/С-3 или С-3/С-4 и т.д., покидает по какой-либо причине эту должность (перевод по службе, уход на пенсию, кончина и т.д.), он может быть заменен лишь сотрудником, поступающим на службу на уровне начального класса, либо С-2 для должности С-2/С-3, либо С-3 для должности С-3/С-4 и так далее, и при этом единственным допустимым исключением может быть перевод на указанную должность сотрудника, уже относящегося к более высокому классу. Это - основное условие для обеспечения правильного функционирования механизма (каковы бы ни были неудобства для служб в невероятных случаях одновременного ухода слишком большого числа лиц с должностей подобного рода в одном и том же административном подразделении).

19. В случае, когда, следуя совпадающим по этому вопросу рекомендациям КМГС и ОИГ, организации примут или разработают систему взаимосвязанных классов, необходимо будет также, чтобы подразумевалось, что продвижение по службе на этих должностях может осуществляться лишь при присвоении более низкого класса классу должности, в настоящее время существующей в организациях. Это будет означать, например, что, если организация решит создать новые классы С-2/С-3, это можно будет сделать лишь путем преобразования существующих классов С-3 (а не классов С-2) и т.д. (С-3/С-4 - для преобразования классов С-4 и т.д.) для всех рассматриваемых классов. В то же время эти решения в ближайшем будущем приведут к экономии средств, поскольку все новые сотрудники на этих должностях будут набираться по уровню предыдущего более низкого класса.

(...)

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ VII

Виды назначений

(Выдержки из "Рабочего документа № 3" от 8 июня 1981 года, направленного Объединенной инспекционной группой членам Комиссии по международной гражданской службе)

(...)

Понятие срочных контрактов охватывает целую гамму административных реальностей; кроме того, оно не лишено двусмысленностей. Тот же термин применяется к "подлинным" срочным контрактам (когда заинтересованное лицо в момент подписания своего контракта знает, что он не будет возобновлен) и к "ложным" срочным контрактам (когда заинтересованное лицо с большей или меньшей уверенностью может надеяться, что его контракт будет возобновляться регулярно).

(...)

В юридическом плане между двумя ситуациями существуют лишь небольшие различия в том, что касается режима вознаграждения (см. положения 109.3 и 109.4 Правил и положений о персонале Организации Объединенных Наций и приложение III). В то же время психологическое состояние сотрудника неодинаково, в зависимости от того, обеспечен ли ему контракт на всю жизнь (когда не может быть принято никакой реальной санкции в его отношении, если он не выполняет правильно своих функций) или же он подвергается опасности того, что его карьере может быть положен конец по истечении его текущего контракта.

Кроме того, используемые в настоящее время критерии для предоставления постоянных контрактов или срочных контрактов не очень точно регламентированы и не очень-то учитывают качество работы, компетенцию и рвение соответствующих сотрудников.

Так, в Организации Объединенных Наций, например, учитываются "потребности Секретариата", вид должности, квалификация и характеристики кандидатов в момент приема на работу, наконец, и, может быть, прежде всего, гражданство (для предоставления первого контракта). В принципе, постоянные контракты не предоставляются также командированным лицам или лицам в возрасте старше 50 лет.

Помимо этих последних ограничений, связанных с личностью самого сотрудника, толкование используемых критериев, в конечном счете, открывает возможность для произвола.

/...

Таким образом, используемые методы не позволяют в этих условиях примирить - как хотелось бы - такие гарантии карьеры, на которые любой сотрудник мог бы законно претендовать, и потребность в создании климата, стимулирующего работу. Поэтому необходимо определить правила, позволяющие наилучшим образом удовлетворять эти потребности.

(...)

Объединенная инспекционная группа считает, как и Комиссия по международной гражданской службе, что в том, что касается принципов, возможно достичь договоренности о том, что персонал международных организаций системы Организации Объединенных Наций должен включать определенную долю кадровых сотрудников, а остальная его часть будет набираться на основе срочных контрактов на ограниченные периоды времени. В то же время более трудно:

- определить, исходя из каких критериев следует устанавливать соотношение между двумя категориями персонала,

- и особенно определить для этих двух категорий, и в частности для кадровых сотрудников, о каком виде персонала должна идти речь.

(...)

С юридической точки зрения, различие, которое существует между постоянными контрактами и срочными контрактами (возобновляемыми), используемыми в настоящее время, сводится, главным образом, к тому, что:

- работающее по постоянному контракту лицо не может быть уволено без выплаты пособия, которое в Организации Объединенных Наций (статья 9.3 статута, подпункт b приложение III) равняется количеству месячных окладов, эквивалентному приблизительно количеству лет службы (с потолком в I2 месячных окладов, начиная с I5-летнего служебного стажа),

- работающее по срочному контракту лицо не имеет права ни на какое пособие, если его контракт не возобновляется по истечении предусмотренного срока. Совершенно очевидно, что он имеет право на пособие, если его контракт прерывается досрочно. Размер этого пособия определяется на основе еженедельного оклада по месяцам оставшегося срока службы для работающих по этому виду контракта лиц, имеющих менее пяти лет служебного стажа. После пяти лет способ отсчета очень похож на способ определения размера пособия при увольнении работающих по постоянным контрактам лиц.

Это наглядно показывает, что реального различия между постоянными контрактами и срочными контрактами, начиная с момента, когда последние возобновляются на срок,превышающий пять лет, не существует.

(...)

/...

Преимущества и недостатки различных видов контрактов оцениваются также по-разному, в зависимости от общего представления, которое составляется о том, какой должна быть международная гражданская служба. Расхождение идеологических позиций по этому вопросу, в частности между социалистическими и западными странами, хорошо известно. Это не означает, что позиции по этому вопросу нельзя примирить, если они становятся предметом переговоров между государствами-членами по вопросу о желательном соотношении между различными видами контрактов.

При проведении переговоров подобного рода, по-видимому, следует принять во внимание следующие технические элементы:

a) в пользу значительной доли контрактов поистине ограниченной продолжительности говорят:

- необходимость набора на ограниченный срок сотрудников, обладающих точным знанием наиболее современной техники в ряде областей, или же специалистов, которые не могут быть вновь использованы для других программ,

- необходимость изменения программ, приводящая к увольнению персонала,

- соблюдение квот географического распределения (сокращение доли сотрудников из перепредставленных стран);

b) в пользу определенного количества контрактов-командировок говорят почти те же технические аргументы, что и в пользу контрактов поистине ограниченной продолжительности, и, кроме того, возможность подготовки в различных национальных администрациях или в институтах и университетах сотрудников, обладающих очень хорошим знанием системы Организации Объединенных Наций, что облегчит, таким образом, отношения между национальными службами и международными организациями;

c) в пользу значительного числа постоянных контрактов говорят:

- гарантии карьеры и рационального продвижения по службе сотрудников,

- уровень компетенции, в частности в области знания Организации и системы Организации Объединенных Наций служащими, составляющими в различных профессиональных группах костяк Секретариата.

Используются обычно и другие аргументы: то, что постоянные контракты являются единственной гарантией независимости международной гражданской службы, или, наоборот, что только срочные контракты позволяют стимулировать работу международных служащих, являются аргументами, поддающимися толкованию политического характера, к ценности которых это замечание не относится и в отношении которых мы лишь вынуждены показать, что они релятивированы общим техническим контекстом.

/...

(...)

Определение желательного соотношения между различными видами контрактов не должно производиться произвольно; в его основу должен быть положен тщательный технический анализ реальных потребностей, однако, в конечном итоге, оно будет результатом политических переговоров, отражающих волю государств-членов. Это означает, что никакой чисто технический механизм не сможет привести к выработке строгого определения желательных пропорций и что поле переговоров является довольно широким. Важными соображениями в этой области, по нашему мнению, являются следующие:

- техническое определение желательного соотношения должно производиться по профессиональным группам или, во всяком случае, по основным типам профессиональных групп. Соображения, выдвигаемые в пользу кадровых сотрудников, будут разными, например, в зависимости от того, идет ли речь о группе письменных переводчиков, о группе специалистов широкого профиля или о группе статистиков, библиотекарей или юристов;

- для каждой из этих групп необходимо знать аргументацию членов этих групп и руководителей департаментов или отделов, отвечающих за каждую организационную меру, принимаемую в пользу кадровых или командированных сотрудников для обеспечения как можно более совершенного функционирования соответствующих служб. Однако можно представить, что, например, в отношении статистиков можно довольно широко прибегать к заключению контрактов-командировок с национальными статистическими отделами или службами, и делать это, может быть, более легко, чем это было бы возможно в отношении письменных переводчиков. Что касается группы специалистов широкого профиля, то в соотношении между четырьмя категориями контрактов, безусловно, могли бы занимать значительно более видное место, чего сейчас не наблюдается, контракты-командировки, если бы соглашения о командировании были заключены с рядом национальных администраций и, в частности, с их техническими министерствами (министерствами финансов, общественных работ, государственными институтами управления, органами финансового контроля-ревизии).

Для принятия решений об установлении соотношения необходимо предложить секретариату каждой организации провести технические исследования с целью выработки предложений по каждой профессиональной группе. Именно с учетом этих предложений между государствами-членами можно провести переговоры, способные привести к принятию окончательных решений.

(...)