



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/49/219
4 August 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 108 предварительной
повестки дня*

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "На пути к новой системе служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций: условия, необходимые для успешного осуществления" (JIU/REP/94/5).

* A/49/150.

Приложение

НА ПУТИ К НОВОЙ СИСТЕМЕ СЛУЖЕБНОЙ АТТЕСТАЦИИ В СЕКРЕТАРИАТЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: УСЛОВИЯ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ
УСПЕШНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Подготовлен
Халилом Исса Отманом

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		4
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		5
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	8
II. СЛУЖЕБНАЯ АТТЕСТАЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	6 - 29	10
A. Комиссия по международной гражданской службе	7 - 14	10
B. Консультативный комитет по административным вопросам	15 - 19	13
C. Организации системы	20 - 29	14
III. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ СЕКРЕТАРИАТОМ	30 - 65	16
A. Предпринимавшиеся в прошлом усилия	31 - 46	16
B. Нынешняя система	47 - 56	20
C. Меры, принятые Генеральной Ассамблеей	57 - 65	23
IV. ПРЕДЛАГАЕМАЯ НОВАЯ СИСТЕМА СЕКРЕТАРИАТА	66 - 74	25
V. НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ СИСТЕМЫ	75 - 158	28
A. Фундаментальные предпосылки	79 - 102	29
1. Расширение системы подотчетности и ответственности: управление и условия служебной деятельности	79 - 91	29
2. Приверженность системе и ее поддержка со стороны высшего руководства и звена управления	92 - 94	32
3. Решающая роль руководителей среднего и младшего звена	95 - 102	33
		/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
В. Ключевые элементы реализации системы	103 - 136	35
1. Мандаты, описания задач, программы работы и нормы	103 - 111	35
2. Оценки, сопоставления, поощрения и наказания	112 - 123	37
3. Управление служебной деятельностью и ответственность за внедрение системы	124 - 136	40
С. Сдерживающие обстоятельства и корректировки	137 - 158	43
1. Подготовка кадров	137 - 141	43
2. График	142 - 147	45
3. Ресурсы	148 - 158	46
Примечания		48
Приложение		56

/...

Сокращения

АКК	Административный комитет по координации
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
КПК	Комитет по программе и координации
ДАУ	Департамент по вопросам администрации и управления
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УЛР	Управление людских ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В декабре 1993 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/218 весьма решительно призвала к созданию "не позднее 1 января 1995 года транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности". В резолюции указывалось далее, что эта система должна включать "служебную аттестацию всех должностных лиц".

Организация Объединенных Наций пыталась давать оценку/проводить служебную аттестацию своего персонала в течение многих лет, однако и персонал, и администрация, а в последние годы и Генеральная Ассамблея выражали серьезное недовольство тем, как происходит этот процесс. Объединенная инспекционная группа решила рассмотреть положение в этой области в ответ на просьбу Секретариата Организации Объединенных Наций, вопросы, поднятые государствами-членами на Генеральной Ассамблее в конце 1993 года и в качестве продолжающейся работы Группы над проблемами подотчетности и надзора в Секретариате и системе Организации Объединенных Наций.

Цель настоящего доклада - осветить ключевые проблемы и уроки, извлеченные из прошлого опыта, и определить меры, необходимые для обеспечения того, чтобы новая система служебной аттестации Секретариата дала наконец эффективную систему, которая очень нужна Организации Объединенных Наций.

Служебная аттестация - дело сложное и трудное, однако за последнее десятилетие многие организации накопили долгим трудом заработанный опыт в отношении того, что хорошо, а что плохо, и достигли значительного прогресса в создании и использовании основанных на оценке исполнения систем. Секретариат Организации Объединенных Наций, однако, не принимал участия в этом процессе.

Инспектор выделил пять попыток создать в Секретариате надежную систему служебной аттестации, предпринятых в последние 17 лет. Все предложения по улучшению работы системы, однако, провалились, поскольку Секретариат был не в состоянии успешно осуществить их. Много времени и усилий было потрачено на связанную со служебной аттестацией канцелярскую работу. К сожалению, существующая система создает лишь иллюзию служебной аттестации, что откровенно признается многими людьми, в течение многих лет связанными с ней.

Прошлые и нынешние усилия Секретариата в области проведения служебных аттестаций терпят крах потому, что они дают субъективную оценку черт характера сотрудников, а не показывают того, как эти сотрудники относятся к работе и какой объем работы выполняют. Система в том виде, в каком она функционирует в настоящее время, не только проводит неопределенную оценку, но и дает оценки "отлично" или "очень хорошо" почти всем сотрудникам. Отсюда система становится бессмысленной в том, что касается продвижения по службе, выдвижения на должность и других целей прохождения службы. Сотрудники продвигаются по службе, время от времени получая повышение и постоянно получая более высокие ступени в том, что касается заработной платы за выслугу лет, независимо от того, сколь хорошо они выполняют свою работу.

Эта система нефункциональна. В ней не предусмотрено ни вознаграждения, ни признания отличного качества работы, не предусмотрены в ней ни санкции, ни наказания за неэффективную, посредственную или ленивую работу персонала.

/...

Последняя самая серьезная попытка внести изменения в систему служебной аттестации работников Секретариата была предпринята 10 лет назад. Все более усиливающийся нажим со стороны Генеральной Ассамблеи, которая подняла вопрос в 1986 году и установила крайний срок на январь 1995 года, заставил ввести новую систему. Секретариат в настоящее время находится в процессе подготовки - в шестой раз - к испытанию и внедрению этой системы.

В настоящее время всем международным организациям и, более того, всем общественным организациям настоятельно предлагается работать более эффективно и как можно лучше использовать свои скудные средства. Начиная с 1992 года в докладах Генеральной Ассамблеи, Генерального секретаря, а также в последних докладах ОИГ и других докладах постоянно подчеркивается, что на смену старым бюрократическим процедурам должна прийти намного более динамичная и быстро реагирующая на события дня организационная культура. Это особенно актуально сейчас, когда Организация призвана разрешать многие крупномасштабные жизненно важные задачи по всему миру в период бурных политических, экономических и социальных изменений.

Инспектор считает, что организации, как и люди, должны стремиться извлечь уроки из своих ошибок. Надежная и транспарентная оценка работы и руководство ею являются основными элементами более эффективной деятельности Организации Объединенных Наций и повышения ее репутации. Не сумев эффективно внедрить такую систему в прошлом, Секретариат должен теперь убедительно продемонстрировать, что в настоящее время он может создать и обеспечить отчетность и высококвалифицированную работу в качестве каждодневных оперативных приоритетов по всей Организации.

Новая система служебной аттестации имеет тем большее значение а) в качестве главного компонента новой системы отчетности и ответственности, б) для изменения самой природы взаимоотношений между руководящим звеном и рядовым персоналом и с) прежде всего для основополагающего изменения самих организационных условий в Секретариате Организации Объединенных Наций. В соответствии со старой системой служебной аттестации хорошее или плохое исполнение своих обязанностей ничего не меняло. Теперь же сама работа, ее результаты и осуществление мандатов и целей программы должны стать главными элементами работы персонала на всех уровнях.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1. Для того чтобы создать и постоянно укреплять новую систему служебной аттестации, Генеральный секретарь и Генеральная Ассамблея должны очень внимательно следить за разработкой и внедрением новой системы, особенно в том, что касается ее начальных стадий (пункты 89-91, 135, 136). Они также должны следить за тем, чтобы в целях успешного функционирования система отвечала следующим требованиям.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2. Для обеспечения полной приверженности подобному крупному изменению в организационной культуре Генеральный секретарь должен:

а) принять решительные меры к созданию, внедрению и постоянному совершенствованию широкой новой системы отчетности и ответственности, которая необходима для поддержания надлежащего функционирования новой системы служебной аттестации (пункты 79-89);

/...

b) обеспечить весьма ощутимую и постоянную приверженность и поддержку руководителями высшего эшелона новой системы служебной аттестации и, в частности, прекратить неудачные усилия в области проведения оценки служебной пригодности, имевшей место в прошлом, и преодолеть понятное в силу этого негативное отношение со стороны персонала (пункты 92-94);

c) дать четкие наставления и расписать роли всем работникам руководящего/ управленческого звена во всей системе Секретариата, а также обеспечить специальную подготовку, с тем чтобы дать им возможность эффективно выполнять свои важные новые обязанности в области планирования работы, постоянного диалога с персоналом, внедрять культуру, ориентированную на достижение положительных результатов, и обеспечивать управление как людскими, так и финансовыми ресурсами, находящимися в их ведении (пункты 95-102).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3. Для правильного осуществления ключевых технических элементов новой системы служебной аттестации в Секретариате Генеральный секретарь должен:

a) уделять первоочередное внимание трудной, но основополагающей задаче разработки мандатов для увязки комплексной системы, целей, стратегии, программ работы и соглашений и стандартов для каждого отдельного сотрудника в качестве основы как правильной оценки работы персонала, так и более эффективного общего исполнения программы - необходимо соответствующее заявление Генерального секретаря (пункты 103-111);

b) обеспечить объективную, транспарентную, четко выраженную и справедливую оценку деятельности, уделяя при этом особое внимание персоналу, проходящему испытательный срок, представлять доклады об осуществлении новой системы служебной аттестации основой для принятия решений относительно назначения на должности и продвижения по службе и ответить на призыв Генеральной Ассамблеи о применении жестких санкций против нерадивых работников (пункты 112-123);

c) создать официальную полнокровную группу для надлежащего осуществления приоритетного крупномасштабного проекта в области управления, частью которого, несомненно, является система служебной аттестации, и осуществлять задачи руководства и совершенствования системы в будущем, включая ежегодные доклады Генеральной Ассамблеи, просьба о чем была представлена раньше, но не выполнялась (пункты 124-136).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4. Для надлежащего внедрения новой системы служебной аттестации в организационных условиях, которые в настоящее время, как совершенно очевидно, не подготовлены для нее, Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю следует рассмотреть вопрос о:

a) пересмотре и расширении планов подготовки персонала для работы в условиях новой системы с целью обеспечить, чтобы весь персонал Секретариата понимал и был готов для работы в условиях новой системы, а не продолжать спешно проводящуюся в настоящее время попытку завершить подготовку к декабрю 1994 года, не имея на это соответствующих средств (пункты 137-141);

/...

b) том, чтобы, основываясь на заработанном тяжким трудом опыте других организаций и признавая коренные изменения, которые несет организационной культуре Организации Объединенных Наций новая система, сделать 1995 год переходным годом для введения новой системы, с тем чтобы она укоренилась как можно прочнее, особенно в силу того, что она требует поддержки со стороны других элементов отчетности и ответственности, которые еще не введены в действие (пункты 142-147);

c) предоставлении дополнительных финансовых средств, которые необходимы новой системе и которые можно получить, задержав временно выплату надбавок к зарплате персонала для перераспределения их на вышеуказанные цели срочной подготовки и в будущем о выплате подобных надбавок (высвобождении будущих фондов подготовки специалистов руководящего звена и/или экономии затрат) лишь исходя из соображений эффективности выполнения сотрудником своих обязанностей, для чего они были первоначально установлены (пункты 148-158).

"Наем является наиболее важным из всех решений, принимаемых руководителем профессиональной деятельности, увольнение и наложение дисциплинарных взысканий - наиболее болезненным, а служебная аттестация, по всей вероятности, - наиболее трудным". 1/

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В декабре 1993 года Генеральная Ассамблея дала Секретариату весьма конкретные рекомендации относительно дальнейших действий. В резолюции, которая была принята Генеральной Ассамблеей после проведенного ею обзора административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, в частности в разделе, озаглавленном "Совершенствование управления в Организации Объединенных Наций", отмечалось, что Генеральная Ассамблея:

"4. одобряет рекомендации Комитета по программе и координации о создании не позднее 1 января 1995 года транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности, содержащиеся в пунктах 243-245 его доклада;

5. просит Генерального секретаря включить в систему подотчетности и ответственности следующие элементы с учетом соответствующего опыта, имеющегося в рамках и вне системы Организации Объединенных Наций:

a) установление четкой ответственности за выполнение программ, включая показатели выполнения как средство контроля качества;

b) механизм обеспечения ответственности руководителей программ за эффективное управление выделенными им кадровыми и финансовыми ресурсами;

c) служебную аттестацию всех должностных лиц, включая старших должностных лиц, на основе целей и показателей выполнения;

d) эффективную подготовку персонала по вопросам выполнения финансовых и управленческих функций;

/...

6. просит также Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее сорок девятой сессии через Комитет по программе и координации и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам доклад о создании такой системы" 2/.

2. Объединенная инспекционная группа уже давно занимается изучением вопросов эффективности и подотчетности в Организации Объединенных Наций, что, в частности, нашло отражение в ее многочисленных докладах по внутренним системам оценки и отчетности 3/. Совсем недавно, в сентябре 1993 года 4/, она выпустила доклад по вопросу о подотчетности и надзору в Секретариате (который упоминается в вышеуказанной резолюции и все еще находится на рассмотрении Генеральной Ассамблеи). Кроме того, Группа в настоящее время завершает подготовку доклада о подотчетности и надзору в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Программа работы ОИГ на 1994 год включает также выходящий сейчас из печати доклад по управлению людскими ресурсами, подотчетности и улучшению положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций 5/. Два других проводимых в настоящее время ОИГ обзора касаются процедур набора, расстановки и продвижения кадров в Организации Объединенных Наций и отношений между персоналом и администрацией в системе Организации Объединенных Наций.

3. Предпринимая настоящее исследование, Инспектор учитывал следующие обстоятельства: а) то, что служебная аттестация является весьма важным элементом общей системы подотчетности и ответственности в Секретариате, б) просьбу Секретариата Организации Объединенных Наций о проведении такого обзора; и с) серьезную обеспокоенность состоянием и адекватностью процедур служебной аттестации в Секретариате, которая была высказана делегациями некоторых государств-членов на Генеральной Ассамблее в конце 1993 года.

4. Цель настоящего исследования, особенно в свете релевантного и позитивного опыта, имеющегося в других организациях системы Организации Объединенных Наций, состоит прежде всего в изучении прежнего опыта служебной аттестации в Секретариате. Далее Инспектор подробно останавливается на мерах, необходимых для того, чтобы новая система служебной аттестации функционировала эффективно и в полном объеме, в чем так нуждается Организация Объединенных Наций.

5. Инспектор изучил имеющуюся документацию о прежних, нынешних и предлагаемых процедурах служебной аттестации в Секретариате. Он изучил множество статей и докладов по вопросам и проблемам служебной аттестации, а также об опыте, которым располагают различные источники как в рамках, так и вне системы Организации Объединенных Наций. Он обсуждал этот вопрос с Секретариатом и другими должностными лицами, с сотрудниками и представителями персонала, а также с компетентными должностными лицами в межучрежденческих секретариатах, других подразделениях Организации Объединенных Наций и других организациях системы Организации Объединенных Наций. Он также тщательно изучил более 100 личных дел сотрудников Секретариата в Женеве с целью оценки характерных особенностей и проблем нынешней системы служебной аттестации. Он хотел бы выразить признательность всем тем, кто своими идеями и опытом способствовал подготовке настоящего исследования.

II. СЛУЖЕБНАЯ АТТЕСТАЦИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

6. Преимущество нынешних усилий по созданию новой системы служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций заключается в том, что в рамках системы Организации Объединенных Наций ценой немалых усилий уже накоплен значительный опыт в этой области. В настоящей главе приводится краткая информация по трем важным источникам знаний для создания новой системы служебной аттестации в Секретариате.

А. Комиссия по международной гражданской службе

7. Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) в одном из своих недавних докладов отметила, что:

"пожалуй, нет такого аспекта управления людскими ресурсами, по которому было написано и сказано больше, чем о вопросах рациональной организации служебной деятельности, т.е. о смежных вопросах, касающихся того, каким образом оценивать, определять точно и объективно результаты работы сотрудника и каким образом использовать эту информацию для повышения эффективности работы отдельного сотрудника и организации в целом" 6/.

8. Мнению КМГС можно доверять. Уже в течение 15 лет она осуществляет в системе Организации Объединенных Наций подготовку докладов о положении в этой области, а также аналитических обзоров по данному вопросу. К числу этих докладов относятся первое всеобъемлющее исследование о методах служебной аттестации в системе и доклад, посвященный разработанным в 1980 году первоначальным принципам. (Что касается терминологии, то Генеральная Ассамблея использует термин "performance evaluation", а Секретариат применяет в отношении новых процедур термин "performance appraisal system". Инспектор же в настоящем докладе употребляет эти термины как взаимозаменяемые и в рамках более широкого контекста "организации служебной деятельности", согласно приведенному выше определению КМГС.)

9. КМГС и в дальнейшем проводила исследования, касающиеся политики и форм проведения служебной аттестации и смежных вопросов. В 1987 году она опубликовала более полное изложение принципов и соответствующих руководящих указаний в отношении служебной аттестации. Впоследствии она занималась изучением вопросов повышения заинтересованности и производительности и взаимосвязи между служебной аттестацией и признанием служебных заслуг 7/.

10. Пожалуй, наиболее важный доклад КМГС по этому вопросу вышел в марте 1993 года. С ним должен непременно ознакомиться каждый, кто стремится понять всю сложность вопросов, систем и проблем служебной аттестации в системе Организации Объединенных Наций. В докладе содержится краткая информация об осуществлении в организациях системы 11 принципов и руководящих указаний, разработанных в 1987 году 8/. (КМГС включила также в этот доклад информацию о процедурах служебной аттестации в других международных организациях и национальных гражданских службах, а также о системах и тенденциях, имеющих место в частном секторе) 9/.

/...

11. КМГС затем проанализировала характерные проблемы, касающиеся организации служебной деятельности, а также изложила выводы и рекомендуемый график дальнейших действий. В этом последнем разделе КМГС также наметила и рассмотрела некоторые пути решения ряда характерных проблем:

Проблема № 1: как снять связанную со служебной аттестацией напряженность: создавать вспомогательные системы (интегрирование в общую систему управления и увязка с другими компонентами: развитием и планированием карьеры; набором; профессиональной подготовкой; расстановкой кадров и т.д.);

Проблема № 2: как добиться более серьезного отношения руководителей к проведению служебной аттестации (включение этого вида деятельности в план работы руководителя и оценка работы самого руководителя);

Проблема № 3: более четкое разграничение между различными качественными уровнями служебной деятельности (что является ахиллесовой пятой многих систем - в связи с чем возникает необходимость в сопоставлении оценок в рамках групп);

Проблема № 4: повышение значимости последствий различных качественных уровней работы: равенство против дифференциации (система оплаты за проделанную работу или с учетом качества работы; вознаграждение отличной работы и выявление случаев неудовлетворительной работы и меры в этой связи) 10/.

12. В следующем важном докладе КМГС по данному вопросу, опубликованном в июне 1993 года на основе результатов вышеупомянутого анализа, был подтвержден сформулированный в 1987 году перечень принципов, отмечены успешно функционирующие системы, сосредоточено внимание на проблемах их применения и отражены новые тенденции в этой быстро эволюционирующей области. К числу новых важных элементов служебной аттестации относятся следующие:

"а) уделение более пристального внимания важности обеспечения соответствующих условий для проведения оценки служебной деятельности исходя из результатов работы, в которых старшие руководители задают тон, содействуя повышению доверия к системе служебной аттестации и учета служебных заслуг;

б) уделение более пристального внимания необходимости обеспечения полной транспарентности и понимания этих систем на всех уровнях;

с) больший упор на необходимости проведения объективной и серьезной оценки служебной деятельности на всех уровнях;

д) применение концепции компетентности (т.е. установление общих критериев с точки зрения знаний, навыков и потенциала применительно к различным профессиональным группам) в качестве элемента, дополняющего системы оценки служебной деятельности исходя из результатов работы" 11/.

/...

13. Инспектор хотел бы также включить в настоящий доклад еще одну цитату - подтвержденные принципы КМГС в отношении служебной аттестации (в том виде, в каком они были изложены в мае 1994 года), с тем чтобы в наиболее краткой форме изложить основные вопросы, связанные с успешным проведением служебной аттестации;

"Принципы, касающиеся целей служебной аттестации"

Принцип 1. Служебная аттестация является инструментом в процессе организации служебной деятельности, но не подменяет ее эффективную организацию.

Принцип 2. Цели Организации в области служебной аттестации необходимо определять до выбора или разработки системы; применяемые методы и процедуры должны согласовываться с этими целями.

Принцип 3. У всех соответствующих сторон должно быть четкое понимание целей служебной аттестации.

Принцип 4. Руководители различных уровней должны осознавать важность и значимость организации служебной деятельности и служебной аттестации.

Принцип 5. Объективные, основанные на результатах работы служебные задания, имеющие важное значение для обеспечения эффективного и результативного функционирования Организации, должны, насколько это возможно, служить основой для аттестации. В дополнение к ним, когда это целесообразно, следует разрабатывать показатели компетентности для группы должностей, к которой относится сотрудник.

Принципы, касающиеся процедур служебной аттестации

Принцип 6. Система служебной аттестации должна быть максимально простой и при этом отвечать поставленным перед ней целям.

Принцип 7. Критерии оценки служебной деятельности и приоритетность каждого вида обязанностей или функций должны устанавливаться руководителем и сообщаться сотруднику в начале аттестационного периода.

Принцип 8. Система служебной аттестации должна быть построена таким образом, чтобы было обеспечено четкое взаимопонимание между персоналом и руководителями в отношении ожидаемых и фактических результатов работы.

Принцип 9. Оценки служебной деятельности должны быть объективными и точными.

Принцип 10. Сроки проведения служебной аттестации должны по мере возможности согласовываться с ее целями.

Принцип 11. Процесс проверки и утверждения оценок служебной деятельности должен осуществляться автоматически, однако сами оценки служебной деятельности, как правило, не должны оспариваться или быть предметом обжалования. В то же время важно обеспечить защиту права сотрудника на

/...

надлежащее рассмотрение случаев предполагаемой дискриминации или несоблюдения установленных процедур.

Принцип 12. В связи с различными показателями служебной деятельности должны предусматриваться соответствующие меры, о которых должно быть известно как руководителям, так и сотрудникам" 12/.

14. Инспектор возвращается ко многим из этих важных пунктов в главе V своего доклада, в которой он рассматривает необходимые условия успешной реализации новой системы служебной аттестации в Секретариате. Когда завершалась подготовка настоящего доклада, КМГС продолжала обсуждение вопросов организации служебной деятельности на своей сороковой сессии, состоявшейся в июне-июле 1994 года 13/.

B. Консультативный комитет по административным вопросам

15. Консультативный комитет по административным вопросам (кадровые и общие административные вопросы) (ККАВ) Административного комитета по координации (АКК) занимается рассмотрением вопросов служебной аттестации почти столько же, сколько и КМГС. Значительная часть их деятельности тесно взаимосвязана, хотя и отражает различную роль этих органов (ККАВ является органом, состоящим из представителей организаций системы, а КМГС - независимым техническим органом, наделенным общесистемными функциями). Например, в 1981 году ККАВ впервые учредил рабочую группу по служебной аттестации, которая должна была рассмотреть доклад КМГС и сформулировать позицию организаций для последующего обсуждения этого вопроса 14/.

16. ККАВ продолжает проявлять интерес к этой проблеме, особенно когда речь идет о подготовке кадров по вопросам служебной аттестации. Летом 1993 года ККАВ выступил с новой инициативой, которая обсуждалась в АКК и с КМГС в конце 1993 года, а также в начале 1994 года. Цель этой инициативы и стратегии заключается "в улучшении эффективности и подотчетности" в системе Организации Объединенных Наций, повышении компетентности управленческих кадров организаций, а также в том, чтобы подчеркнуть, что

"основным элементом всех предложений является создание определенной культуры организации служебной деятельности" 15/.

17. ККАВ отметил, что опыт государств-членов со всей определенностью свидетельствует о том, что компетентность в вопросах управления, наряду с выполнением порученной работы и заданий, является важным элементом строгой системы оценки результатов деятельности руководителей. К числу принципов, которые, по мнению ККАВ, имеют непосредственное отношение к оценке результатов деятельности руководителей в рамках системы, относятся следующие:

а) строгая служебная аттестация руководителей как чрезвычайно важный элемент организации служебной деятельности, включая эффективную систему оплаты по результатам работы;

б) приверженность руководителей самого высокого уровня идее создания таких систем служебной аттестации;

/...

с) осуществление управления на основе заранее определенных целей, ориентированных на достижение конкретных результатов/производительности и необходимой компетентности в вопросах управления; и

д) принятие решений, касающихся оплаты по результатам деятельности, контрактного статуса, продвижения по службе и подготовки кадров и развития карьеры, на основе результатов служебной аттестации.

18. ККАВ предлагает пять уровней оценки работы. Чтобы избежать "политических" или других противоречий в оценках результатов деятельности, ККАВ предлагает также ряд новых подходов, позволяющих, каждый в отдельности или вместе взятые, обеспечить максимальную степень объективности и транспарентности служебной аттестации; к их числу относятся следующие: самооценка, оценка результатов деятельности сотрудниками такого же уровня, оценка результатов деятельности руководителем, оценка некоторых управленческих качеств подчиненными и/или оценка, проводимая аттестационной комиссией или комитетом 16/.

19. Предложения ККАВ обсуждались на его восемнадцатой сессии (включая проведение симпозиума по организации служебной деятельности и ряд информационно-справочных документов 17/) и были представлены КМГС в феврале-марте 1994 года; впоследствии эти предложения активно обсуждались вплоть до июня 1994 года.

С. Организации системы

20. Уже упоминавшийся выше доклад о положении дел, датированный мартом 1993 года, содержит значительный объем информации о мерах, принятых организациями системы Организации Объединенных Наций для совершенствования и улучшения их процедур служебной аттестации. КМГС подчеркивает не только сложность, но и разнообразие применяемых подходов.

21. КМГС пришла к выводу, что, хотя в целом системы служебной аттестации организаций и являются разумными, зачастую проблемы возникают на этапе их применения, в связи с чем может возникнуть соблазн вообще ничего не предпринимать. Как отметила КМГС, обзор и оценка систем является важным и постоянным процессом. Ввиду этого она рассмотрела пути решения характерных проблем, указанных в разделе А выше.

22. В докладе КМГС отмечается, что большинство существующих в рамках системы Организации Объединенных Наций систем служебной аттестации основаны на оценке "выполнения заданий/конечных результатов работы", в отличие от таких организаций, как Секретариат Организации Объединенных Наций, где применяются системы, построенные на учете "личных качеств/профессионального поведения". В докладе отмечалось, что многие организации проводят обзоры своих систем служебной аттестации и вносят в них изменения и что опыт, накопленный в этой области, неоднозначен. По всей видимости, как в рамках, так и вне системы Организации Объединенных Наций, а также в государственном и частном секторах прослеживается все более очевидная тенденция к применению смешанного подхода, для которого характерно установление планов работы и согласованных целей ("подход, основанный на установлении целей") и в то же время учет фактора "компетентности" (то есть качеств, способствующих повышению эффективности деятельности) 18/.

/...

23. Инспектор в неофициальном порядке обсуждал эти вопросы с десятью организациями системы, базирующимися в Европе и Нью-Йорке, и это обсуждение подтвердило, что описанная выше ситуация с системами служебной аттестации в учреждениях продолжает сохраняться: проблемы, инициативы и внесение коррективов представляют собой постоянный и динамичный процесс совершенствования систем служебной аттестации. Как отмечалось КМГС, в настоящее время большинство организаций, судя по всему, предпринимают значительные усилия по совершенствованию этих систем.

24. Инспектор был особенно поражен прогрессом, достигнутым за последние шесть лет тремя программами и фондами Организации Объединенных Наций, базирующимися в Нью-Йорке: Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Каждой из этих организаций были предприняты значительные усилия с целью перестройки их систем служебной аттестации и повышения приоритетности задачи постоянного совершенствования этих систем, проведения служебной аттестации отдельных работников исходя из эффективности и результатов их деятельности, а также с целью обеспечения надлежащей подготовки сотрудников и руководителей по вопросам применения этой системы.

25. У этих трех организаций, которые являются частью Организации Объединенных Наций, базируются в Нью-Йорке и осуществляют свою деятельность в глобальных масштабах, есть много общего с Секретариатом Организации Объединенных Наций. Все эти организации в последнее время предприняли значительные усилия по перестройке своих систем служебной аттестации, их повторной оценке и дальнейшему совершенствованию, и Секретариат Организации Объединенных Наций мог бы немало позаимствовать из накопленного ими опыта.

26. ЮНИСЕФ, еще в 70-х годах начавший поиск надлежащей системы служебной аттестации, учредил целевую группу для разработки и апробирования новой системы служебной аттестации (ССА), которая в конечном счете была внедрена в 1989 году. В рамках этой системы особое внимание уделяется увязке служебной аттестации с общим процессом управления и планирования работы в ЮНИСЕФ, с результатами деятельности организации; постоянному интерактивному и профессиональному диалогу; обучению сотрудников и руководителей; и краткой характеристике служебных заслуг сотрудников 19/. ЮНИСЕФ провел серьезную оценку своей системы служебной аттестации с целью дальнейшего улучшения ее функционирования.

27. ПРООН также разработала в 1987 году новую систему служебной аттестации (ССА), которая была в экспериментальном порядке апробирована в 1989 году и внедрена во всей системе ПРООН в 1990 и 1991 годах. В 1992 году целевая группа в составе представителей персонала и администрации провела всеобъемлющую оценку ССА, отметив, что "пожалуй, еще никогда отношения между персоналом и администрацией в ПРООН не претерпевали подобных изменений". Администратор ПРООН в июле 1993 года информировал сотрудников о решениях, принятых по результатам оценки, в которых указывалось на необходимость улучшения подотчетности руководителей в рамках стратегии ПРООН в области людских ресурсов, а также внесения ряда изменений в саму систему. Администратор подчеркнул, что ССА по-прежнему имеет важное значение для оптимального управления людскими ресурсами ПРООН; в настоящее время ведется подготовка пересмотренных руководящих принципов в отношении ССА 20/.

/...

28. В 1988 году ЮНФПА обратился к фирме "Макинзи и ко." с просьбой о проведении организационного обзора; результаты обзора включали также рекомендацию относительно новой системы служебной аттестации сотрудников. Такая система служебной аттестации была внедрена ЮНФПА в 1991 году. Принятая ЮНФПА система, как и аналогичная система в ПРООН, предусматривает ежегодную служебную аттестацию всех сотрудников, включая старших должностных лиц. В рамках этой системы особое внимание уделяется укреплению диалога между руководителем и сотрудником и обеспечению соответствия стандартов в рамках организации с помощью обзора результатов деятельности руководителей; эта система является основным инструментом организации деятельности Фонда по осуществлению своего мандата. В целом опыт ЮНФПА представляется позитивным, что подтверждается также результатами обзора системы служебной аттестации, который был проведен в июне 1992 года рабочей группой Совета персонала. Тем не менее в 1993 году в форму служебной аттестации были внесены некоторые незначительные коррективы, а также организовано дополнительное обучение, что, в свою очередь, должно способствовать совершенствованию системы и процесса ее реализации.

29. Во Всемирной метеорологической организации (ВМО), являющейся одной из самых небольших организаций системы Организации Объединенных Наций и насчитывающей всего лишь 360 сотрудников категории специалистов и общего обслуживания, система аттестационных характеристик, в основе которой лежат разработанные КМГС руководящие принципы, применяется уже второй год. Комитет в составе представителей персонала и администрации рассмотрел все аспекты этой системы и постановил внедрить ее в рамках всей организации. Она охватывает всех сотрудников, от директоров и ниже. ВМО уделяет особое внимание организации обучения руководителей/управленческих работников по вопросам применения этой системы. ВМО продолжает следить за осуществлением этой системы и оценивать ее эффективность, и, согласно всеобщему мнению, эта система функционирует и осуществляется в рамках благоприятной с точки зрения управления организационной культуры.

III. ОПЫТ, НАКОПЛЕННЫЙ СЕКРЕТАРИАТОМ

30. В то время, как в течение прошлого десятилетия остальные организации системы Организации Объединенных Наций продвигались вперед на пути совершенствования системы служебной аттестации, для Секретариата Организации Объединенных Наций время как будто бы остановилось. В приводимых ниже разделах кратко рассматриваются предпринятые в прошлом усилия по созданию такой системы, проблемы, с которыми в течение прошлого десятилетия сталкивался Секретариат, и настоятельные просьбы об улучшении системы служебной аттестации, с которыми Генеральная Ассамблея обращается с 1986 года.

A. Предпринимавшиеся в прошлом усилия

31. Информация о функционировании в прошлом систем служебной аттестации в Секретариате представляет собой информацию в весьма сжатой форме, почерпнутую сотрудниками по кадровым вопросам в Секретариате из информационных сообщений, содержащихся в публикациях персонала Секретариата, внимательно следящего за этим вопросом. Имеющаяся информация свидетельствует о постоянном признании возникших проблем и в то же время безуспешных попытках создать эффективную систему.

/...

32. Правило 112.6 Правил о персонале Организации Объединенных Наций, касающееся аттестации службы и поведения, предусматривает, что:

"На уровнях окладов ниже уровня директора (Д-2) служба и поведение сотрудников являются предметом аттестации, составляемой время от времени вышестоящими должностными лицами сотрудников. Такие аттестации, с которыми сотрудники должны быть ознакомлены, являются частью их постоянных сводных личных дел".

33. В 1956 году Управление кадров отметило, что ему было известно о том, что "не все сотрудники информированы о процедурах, регулирующих составление периодических аттестационных характеристик". Были изданы пересмотренные инструкции, предусматривающие проведение таких оценок раз в два года для сотрудников на обычных или постоянных контрактах, а также подготовку промежуточных аттестационных характеристик при переводе сотрудников на новую работу, смене руководства или принятии дисциплинарных мер или отказе сотрудникам в повышении в рамках классов должностей. В соответствующие формы (различные для различных категорий сотрудников) был включен ряд контрольных позиций, касающихся различных аспектов служебной деятельности; согласно установленному требованию сотрудники должны ознакомиться с аттестационной характеристикой после завершения ее подготовки (и имеют право оспорить полностью или частично сделанные выводы, и в этом случае руководитель соответствующего департамента проводит расследование) 21/.

34. В 1977 году спустя более 20 лет Управление кадров сообщило о том, что система, введенная в 1956 году, "подвергалась серьезной критике со стороны сотрудников, вышестоящих должностных лиц и администрации". Междепартаментская целевая группа и рабочая группа Объединенного консультативного комитета подвергли анализу многие другие системы и провели широкие консультации в целях разработки новой системы служебной оценки.

35. Новая система предусматривает единую оценку всех сотрудников, при этом непосредственный руководитель обязан сопроводить свою оценку соответствующими пояснениями; дает возможность сотруднику (а не вышестоящему руководителю, как это было раньше) описать проделанную работу; и позволяет устранить ряд особенно субъективных элементов оценки, таких, как "существующее мнение" (однако при этом предусматриваются другие элементы, такие, как "способность работать самостоятельно" и "способность участвовать в обсуждении и убеждать"). Кроме того, была также предусмотрена более совершенная система обжалования в специальных группах и проведение диалога между сотрудником и его непосредственным руководителем.

36. По мнению сотрудников по кадровым вопросам, новая система будет обеспечивать большую эффективность и беспристрастность, позволит проводить более точную и объективную служебную оценку и обеспечит более прочную основу для развития карьеры. Они также выражали надежду, что это будет содействовать обеспечению более широкого участия сотрудников в процессе оценки и затруднит подготовку аттестационных характеристик, носящих поверхностный или неточный характер 22/.

37. К сожалению, два года спустя прозвучала острая критика со стороны хорошо информированных сотрудников по кадровым вопросам. Они отмечали, что в соответствии с такой новой системой "выраженная в процентах доля сотрудников, результаты работы которых оценивались "как выдающиеся" или "очень хорошие", возросла с 92 до

/...

94 процентов", и заявили, что такие статистические данные "полностью дискредитируют систему служебной аттестации в Организации Объединенных Наций, приводят к тому, что она практически утрачивает свой смысл и становится совершенно ненадежной", что отвечает интересам посредственных сотрудников и наносит ущерб сотрудникам, действительно демонстрирующим великолепные результаты 23/.

38. В июле 1983 года эта система была вновь изменена в консультации с персоналом в целях упрощения формы и корректировки процедур, а также

"обеспечения справедливой, последовательной и объективной оценки результатов работы сотрудников и их возможностей и содействия проведению постоянному и конструктивному диалогу по вопросам служебной аттестации между сотрудниками и их руководителями ... " 24/.

39. В пересмотренных инструкциях подчеркивалось важное значение продолжения диалога, с тем чтобы система служебной аттестации могла служить основой для создания всеобъемлющей системы развития карьеры. В соответствии с такими инструкциями сроки проведения аттестации были увеличены до трех лет для сотрудников на постоянных, обычных или бессрочных контрактах и были установлены новые сроки для сотрудников на срочных контрактах (раз в три года или при продлении контракта) и сотрудников с испытательным сроком (ежегодно или по истечении испытательного срока). Была введена новая форма аттестационной характеристики, было подчеркнуто важное значение составителя аттестационной характеристики и была усовершенствована процедура обжалования. Управление кадров было призвано следить за функционированием этой системы и обеспечивать ее эффективное применение, а также определять необходимость любой корректировки или улучшений 25/.

40. Однако в сентябре 1983 года в межучрежденческом меморандуме начальника Управления кадров на имя руководителей департаментов по вопросу о возможной системе развития карьеры указывалось, что подробный анализ эффективности (или ее отсутствия) нынешней системы служебной оценки не проводился, хотя он представляет собой основу для принятия важных административных решений по вопросам продления контрактов, повышения в должности, назначения, увольнения и повышения окладов в рамках классов должностей. В этом документе отмечалось, что, по мнению большинства сотрудников, такая система является неудовлетворительной, поскольку:

а) многие руководители не проводят диалог, а ограничиваются лишь беседой с сотрудником непосредственно перед подготовкой аттестационной характеристики, что вызывает удивление персонала;

б) в основном руководители выставляют оценки по своему собственному усмотрению, иногда такие оценки варьируются в зависимости от того, насколько серьезно руководитель подходит к проведению оценки;

с) заполнение аттестационного листа отнимает много времени, но еще большее время отнимает процесс обжалования, и по этой причине руководители выставляют хорошие оценки даже в тех случаях, когда они, по-видимому, являются неоправданными;

/...

d) в связи с тем, что оценки, как правило, завышаются (согласно данным за 1978 год, результаты работы 94,4 процента сотрудников оценивались как "очень хорошие" или "выдающиеся"), аттестационная характеристика не является надежным средством;

e) отсутствует система наблюдения за осуществлением программ подготовки кадров для обеспечения того, чтобы руководители беспристрастно и объективно оценивали результаты работы своих подчиненных;

f) служебная аттестация, по-видимому, не увязана с системой поощрений или взысканий, что оказывает дестимулирующее воздействие на сотрудников, получивших высокие оценки, и не является преградой для нежелательного поведения тех сотрудников, служебная деятельность которых получила низкую оценку.

41. В рабочем документе содержится призыв к проведению более частых оценок, принятию мер в целях содействия развитию постоянного диалога между сотрудниками и администрацией, повышению эффективности оценки результатов служебной деятельности, а также сильных и положительных сторон каждого сотрудника, осуществление более активного контроля за оценкой результатов служебной деятельности, проводимой сотрудниками по кадровым вопросам для обеспечения объективности и соответствия установленным нормам и четкой связи между результатами служебной деятельности и системой поощрений или взысканий 26/.

42. Несмотря на вышеупомянутую резкую критику, в рамках пересмотра системы аттестационных характеристик, который проводился в 1984 году по рекомендации Координационного комитета Организации Объединенных Наций по взаимоотношениям между персоналом и администрацией, были внесены лишь незначительные коррективы. В ходе этого пересмотра были лишь сведены воедино элементы данной системы и были разъяснены положения, регулирующие создание группы по вопросам обжалования 27/. Система служебной аттестации, созданная в 1983-1984 годах, действует и в настоящее время, поскольку до начала деятельности по проведению нынешней реформы в 1993 году никакой дополнительной корректировки не проводилось. Однако были предприняты две новые безуспешные попытки с целью исправления такого положения. Первая попытка рассматривается в настоящем разделе. Вторая попытка, предпринятая под давлением Генеральной Ассамблеи, рассматривается в разделе С ниже.

43. В июле 1987 года рабочая группа по разработке новой системы служебной аттестации подвергла критике нынешнюю систему по причине отсутствия последовательности и объективности, а также за применение изжившей себя и спорной процедуры обжалования. Группа заявила, что "настоятельно необходимо", чтобы новая система преследовала следующие цели:

a) поощрять руководителей к проведению более "точной, ответственной и последовательной оценки";

b) обеспечить, чтобы аттестационные характеристики представляли собой критерий для проведения оценки результатов служебной деятельности различных сотрудников;

c) содействовать расширению связей между руководителями и сотрудниками;

/...

d) содействовать рационализации процедур урегулирования трудовых конфликтов; и

e) обеспечивать на систематической основе подготовку руководителей 28/.

44. В сентябре 1987 года руководитель управления, переименованного в Управление людских ресурсов, заявил, что Секретариат стремится к созданию "более эффективной динамичной системы, в рамках которой мобильность персонала и результаты служебной деятельности представляют собой критерии, определяющие развитие карьеры и повышение по службе". Он заявил, что

"существует общее согласованное мнение, что нынешняя система служебной аттестации в рамках Организации Объединенных Наций оставляет желать лучшего с точки зрения ее точности, объективности, беспристрастности и формата . . . , в результате этого в настоящее время разрабатывается новая система служебной аттестации 29/".

45. Предлагаемая новая система была представлена на рассмотрение на совещании Координационного комитета Организации Объединенных Наций по взаимоотношениям между персоналом и администрацией в ноябре 1987 года; основное внимание стало впервые уделяться вопросам оценки результатов основной работы сотрудников, а не их общих характеристик. Однако это предложение также предусматривало замену громоздкой системы обжалования более неофициальным, менее жестким и более эффективным механизмом. Поскольку предложение о создании института "обмудсмена" находилось в стадии рассмотрения и исход такого рассмотрения был по-прежнему неизвестен (и впоследствии от этой идеи отказались), администрация предложила перенести на более поздний срок рассмотрение вопроса о создании системы служебной оценки.

46. На том этапе представители персонала одобрили предложение отложить обсуждение этого вопроса. Однако они отметили, что в некоторых местах службы "поразительно большое число сотрудников в течение почти десяти лет не получали аттестационных характеристик, а во многих других местах службы вопреки инструкциям руководители представляют аттестационные характеристики с большим опозданием после выхода сотрудников на пенсию или их перевода 30/ .

В. Нынешняя система

47. Нынешняя система служебной аттестации, ее формы и методы применяются с 1984 года. Применяемая форма приводится в приложении к настоящему докладу. Как отмечалось, сотрудник, по крайней мере теоретически, кратко описывает его или ее "выполненные задания" или любую подготовку, которую он прошел, и первый составитель аттестационной характеристики (руководитель) излагает результаты беседы, проведенной в этот период, причем каждый сотрудник имеет возможность прокомментировать заявление другой стороны.

48. Первый составитель аттестационной характеристики оценивает результаты работы конкретного сотрудника по 14 позициям, делая пометки, имеющие относительно важное значение применительно к каждой позиции. Он выставляет одну из шести оценок (отлично, очень хорошо, хорошо, удовлетворительно, ниже среднего уровня или неудовлетворительно) по каждой позиции и заносит в особую графу краткие замечания

/...

по каждой позиции, а также некоторые замечания общего характера. Затем второй сотрудник, готовящий аттестационную характеристику, выносит общую оценку (одну из шести вышеуказанных), высказывает замечания в случае великолепной или неудовлетворительной оценки или любого расхождения во мнениях с первым составителем аттестационной характеристики и затем представляет аттестационную характеристику на утверждение главе департамента или управления или назначенному им лицу. Сотрудник подписывает заполненную форму и может начать процесс обжалования в том случае, если он или она выражают такое же желание.

49. В целях проверки этой далеко не совершенной системы инспектор рассмотрел 100 заполненных произвольно отобранных аттестационных характеристик (в том числе на 61 сотрудника категории специалистов и директоров и 39 сотрудников категории общего обслуживания) из картотеки личных дел в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Полученные результаты показывают, что в основном сохраняются основные недостатки, характерные для этой системы в прошлом.

50. Что касается 100 аттестационных характеристик, оценка первых составителей была следующей:

Отлично	- 64 процента
Очень хорошо	- 34 процента
Хорошо	- 2 процента
Удовлетворительно	- 0 процентов
Ниже среднего уровня	- 0 процентов
Неудовлетворительно	- 0 процентов

51. Вторые составители аттестационных характеристик, как правило, были довольно щедрыми, но вместе с тем несколько более сдержанными в своих оценках. Их оценка была следующей:

Отлично	- 53 процента
Очень хорошо	- 44 процента
Хорошо	- 3 процента
Удовлетворительно	- 0 процентов
Несколько ниже среднего уровня	- 0 процентов
Неудовлетворительно	- 0 процентов

52. Хотя руководители нередко жалуются на наличие проблемных сотрудников, ни один из составителей аттестационных характеристик не дал оценки более низкой, чем "хорошая". Эти оценки подтверждают выводы, сделанные в конце 70-х и начале 80-х годов, согласно которым почти все сотрудники (более чем 90 процентов) получают оценки, относящиеся к двум верхним категориям: первые составители аттестационных характеристик, согласно результатам обследования, проведенного Объединенной инспекционной группой (ОИГ), пошли даже дальше и в 98 процентов всех случаев оценили работу сотрудников как "великолепную" или "весьма хорошую"; что касается вторых составителей аттестационных характеристик, этот показатель составляет 97 процентов. Такие завышенные оценки подтверждают тот факт, что оценка, как правило, является бесполезной с точки зрения тщательного анализа результатов

/...

служебной деятельности и использования его в качестве средства управления для объективной оценки результатов работы сотрудников.

53. Что касается другой области, в которой в прошлом высказывались существенные критические замечания - трудовые конфликты и применение процедур обжалования, - сделанные выводы свидетельствуют о существовании менее серьезной проблемы. Объединенная инспекционная группа при рассмотрении 100 аттестационных характеристик не выявила ни одного случая применения процедуры обжалования, что неудивительно, если учесть, что каждый сотрудник получает по крайней мере хорошую оценку. В этой связи инспектор рассмотрел случаи применения процедуры обжалования в течение последних четырех лет в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве (1989-1993 годы) (полные данные за 1992 год отсутствовали и в этой связи не учитывались при рассмотрении).

54. В течение этого четырехлетнего периода было обжаловано лишь 38 аттестационных характеристик из общего числа в 2300 подготовленных аттестационных характеристик, что приблизительно составляет 1,6 процента в год. Почти 50 процентов случаев касается обжалования аттестационных характеристик сотрудников, работающих в одном подразделении; во многих других случаях процедуры обжалования применялись лишь несколькими сотрудниками других подразделений, что свидетельствует о существовании значительных расхождений в плане оценки служебной деятельности сотрудников различных подразделений. Хотя руководители жалуются на то, что процедура обжалования отнимает много времени, это не касается большинства рассмотренных случаев. Из 13 новых случаев в пяти случаях процесс обжалования занял один-три года, в трех случаях - полтора года-один год и в пяти случаях от двух до четырех месяцев. В восьми случаях сотрудники получили более высокие оценки, а в пяти случаях в аттестационные характеристики не было внесено никаких изменений.

55. Основной недостаток системы служебной аттестации - завышенные оценки - усугубляется другим негативным фактором, выявленным в ходе обследования, проведенного ОИГ. Инспектор наряду с другими отметил:

а) наличие весьма обобщенных и субъективных категорий оценки, таких, как "объем выполняемой работы", "компетентность" или "способность участвовать в обсуждении";

б) отсутствие в форме аттестационной характеристики достаточного места для замечаний по существу и расплывчатый и зачастую неточный характер сделанных замечаний;

с) неспособность точно оценить работу, выполненную сотрудником согласно его или ее заявлению, и конкретно отразить ее в вынесенной оценке;

д) отсутствие планомерности и периодичности в проведении служебной аттестации в целом и отсутствие контроля за качеством аттестационных характеристик, необходимых для надлежащей подготовки аттестационных характеристик тогда, когда в этом возникает необходимость;

/...

е) наличие двусмысленных замечаний относительно диалога между сотрудником и составителем аттестационной характеристики, которые ставят под сомнение как периодичность, так и качество любых проведенных обсуждений; и

ф) полное отсутствие возможности для объективного анализа результатов работы сотрудников в целях их повышения и назначения на должность ввиду наличия широких критериев, применяемых при проведении служебной аттестации, и замечаний весьма обобщенного характера относительно проделанной работы.

56. Таким образом, нынешняя система, по-видимому, заслуживает тех серьезных критических замечаний, которые на протяжении многих лет высказывались в ее адрес. Ее цель - быть главным элементом усилий, предпринимаемых для обеспечения высокого качества работы в рамках всей организации, и служить основой для принятия важных кадровых решений о наиболее рациональном использовании кадровых ресурсов, учете служебных заслуг и устранении недостатков, обусловленных неудовлетворительным выполнением служебных обязанностей. Однако в настоящее время эта система представляет собой весьма неэффективное средство управления.

С. Меры, принятые Генеральной Ассамблеей

57. В то время, как Секретариат в 1984 году прекратил работу по совершенствованию системы служебной аттестации, Генеральная Ассамблея только начинала обращаться с настоятельными призывами к осуществлению реформы. В 1986 году Группа 18 межправительственных экспертов высокого уровня, которые занимались рассмотрением вопроса о функционировании Организации Объединенных Наций, сделала вывод о том, что кадровая политика и система управления страдают определенными недостатками, что необходимо усовершенствовать систему управления людскими ресурсами и что система управления кадрами должна основываться на применении четких, последовательных и транспарентных правил. В более конкретном плане они рекомендовали Генеральному секретарю:

"включать в свои годовые доклады Генеральной Ассамблее по кадровым вопросам раздел, касающийся аттестационных характеристик сотрудников и их повышения. Систему служебной аттестации необходимо улучшить путем введения элемента, предусматривающего сравнение результатов служебной оценки сотрудников" 31/.

58. В апреле 1989 года Генеральный секретарь сообщил в ответ на эту рекомендацию, что проводится обзор системы служебной оценки при содействии внешних экспертов с учетом опыта, накопленного другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Он заявил о том, что предполагается внедрить усовершенствованную систему в 1990 году 32/.

59. В декабре 1989 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря довести до конца свои усилия по разработке всеобъемлющего плана развития карьеры для всех сотрудников,

"предусматривающего справедливый и транспарентный конкурс на должности по всему Секретариату ..., обеспечивающего адекватные, справедливые и транспарентные процедуры повышения в должности и учитывающего заслуги на основе рациональной системы служебной оценки и аттестации" 33/.

/...

60. В 1990 году Генеральный секретарь сообщил о том, что рекомендация 50 Группы 18 экспертов претворяется в жизнь путем введения новой системы служебной оценки. Новая система будет апробирована на экспериментальной основе в 1990 году и после проведения соответствующих консультаций между представителями персонала и руководством введена в действие в 1991 году. Он также заявил, что она будет включать цифровую систему оценки, которая позволит проводить сравнение результатов служебной оценки 34/. Однако Секретариат не принимал никаких дополнительных мер до тех пор, пока в 1993 году не были предприняты усилия в целях проведения нынешней реформы.

61. В течение периода 1988-1992 годов Генеральная Ассамблея неоднократно обращалась к КМГС с призывом проделать дополнительную аналитическую работу в области служебной аттестации и управления:

a) в 1988 году (резолюция 43/226, раздел I.3) Ассамблея призвала к повышению производительности благодаря введению единовременных поощрительных выплат за заслуги при одновременном снижении денежных выплат за выслугу лет, которые следует увязать с более строгой системой служебной аттестации сотрудников, и обратилась к КМГС с призывом провести анализ нынешней практики автоматического продвижения на следующую ступень при отсутствии строгой служебной аттестации сотрудников;

b) в 1989 году (резолюция 44/198, раздел I.F) Ассамблея предложила КМГС провести анализ систем служебной аттестации сотрудников во всех организациях системы с целью обеспечения объективности и транспарентности таких систем, увязки перевода на более высокую ступень в рамках класса и повышения в должности не с выслугой лет, сколько, в первую очередь, с заслугами, отраженными в аттестационных характеристиках;

c) в 1991 году (резолюция 46/191) Ассамблея предложила Комиссии провести в первоочередном порядке свой обзор систем поощрения и служебной аттестации в качестве одного из средств повышения производительности и эффективности с точки зрения затрат; и

d) в 1992 году (резолюция 47/216, раздел VII) выделила вопросы служебной аттестации в качестве темы исследования КМГС в рамках мер, направленных на содействие созданию рациональной системы управления кадрами 35/.

62. В течение двух последних лет Генеральный секретарь также упоминал на необходимость существенной корректировки системы и процедур управления кадрами.

a) В ноябре 1992 года он информировал членов Пятого комитета о том, что Организация "медленно набирает темпы", и потребовал "коренным образом пересмотреть нынешнюю устаревшую систему управления кадрами" 36/.

b) Он заявил в Комитете по взаимоотношениям между персоналом и администрацией в сентябре 1993 года, что персонал - это наиболее ценный актив Организации Объединенных Наций и что он нуждается в системе целенаправленной служебной оценки в целях создания современной, эффективной с точки зрения управления гражданской службы, которая могла бы обеспечить благоприятные

/...

перспективы в плане развития карьеры для высококвалифицированных добросовестных сотрудников 37/.

с) В ноябре 1993 года он создал новую систему назначения и продвижения по службе в целях обеспечения ббльшей транспарентности в процессе расстановки кадров и продвижения по службе, которая должна предусматривать систему "поощрений сотрудников за их компетентность, творческий подход, овладение смежными профессиями и еще в большей степени за их мобильность", и дал обещание постоянно рассматривать и совершенствовать применяемые в этой области процедуры 38/.

d) В мае 1994 года он объявил о реорганизации Департамента по вопросам администрации и управления, а также о необходимости расширения функций в области управления, осуществления контроля за кадровой политикой и проведения реформ для укрепления основных кадровых функций 39/.

63. В апреле 1993 года Генеральная Ассамблея настоятельно призвала Генерального секретаря:

"безотлагательно провести в консультации, когда целесообразно, с Комиссией по международной гражданской службе всесторонний обзор системы служебной аттестации, используемой в настоящее время в Секретариате, с целью превращения ее в эффективную систему такой оценки служебной деятельности сотрудников и повышения их ответственности в рамках системы развития карьеры; [Ассамблея также просила Генерального секретаря] ... обеспечить, чтобы к тем сотрудникам, результаты работы которых постоянно оцениваются в рамках служебной аттестации как низкие, применялись процедуры, предусмотренные в пункте a положения 9.1 Положений о персонале" [это положение касается увольнения, в частности, за неудовлетворительную работу] 40/.

64. И наконец, в мае 1993 года Ассамблея вновь подтвердила свою просьбу к Генеральному секретарю от декабря 1992 года создать систему ответственности и подотчетности руководителей программ Организации Объединенных Наций и представить доклад по этому вопросу Ассамблее на ее сорок восьмой сессии 41/. Однако Комитет по программе и координации (КПК) сделал вывод о том, что в докладе Генерального секретаря от октября 1993 года 42/ вместо решения вопроса о создании транспарентной эффективной системы, обеспечивающей подотчетность руководителей программ, принятие таких мер было отложено.

65. КПК настаивал на выполнении этой просьбы и рекомендовал ввести в действие систему не позднее 1 января 1995 года 43/. Эта рекомендация была одобрена Генеральной Ассамблеей, в результате чего были приняты решительные меры, на которые сделана ссылка в первом пункте настоящего доклада.

IV. ПРЕДЛАГАЕМАЯ НОВАЯ СИСТЕМА СЕКРЕТАРИАТА

66. В середине 1993 года в интервью с журналистом одного из изданий персонала на вопрос о существующей системе руководитель Департамента по вопросам администрации и управления (ДАУ) заявил следующее:

/...

"Систему служебной аттестации следует полностью изменить. Я даже не могу найти достойного слова для того, чтобы охарактеризовать ее. Она является оскорблением как для тех, кто дает аттестацию, так и для тех, на кого она дается" 44/.

67. Секретариат вновь подготовил углубленный анализ методов служебной аттестации в других организациях. Вновь было представлено предложение Координационному комитету Организации Объединенных Наций по взаимоотношениям между персоналом и администрацией. Однако в отличие от ситуации, сложившейся в 1987 году, и, вероятно, с учетом резолюций Генеральной Ассамблеи и призывов Генерального секретаря к переменам, о которых говорилось ранее, осенью 1993 года Целевая группа пришла к соглашению о новой системе.

68. В феврале 1994 года помощник Генерального секретаря проинформировал руководителей департаментов и управлений о планах ведения новой системы служебной аттестации. В прилагаемом предложении Целевой группы подчеркивается "единодушный консенсус" относительно того, что действующая система неэффективна и "более неприемлема". В нем говорится:

"Мнение руководства:

- бессмысленная работа, которая заставляет руководителей давать хорошие оценки, чтобы избежать конфронтации или длительной процедуры обжалования решений об оценках;
- неэффективный механизм служебной аттестации;
- отсутствие каких-либо руководящих норм для составления характеристики, которая должна сопровождать оценки.

Мнение персонала:

- в основе системы лежат стандарты и намерения, о которых персоналу ничего не известно;
- механизм, не обеспечивающий адекватной обратной связи в плане служебной аттестации;
- неэффективная аттестация персонала, поскольку не делается никакого реального различия между теми, кто работает на высоком и низком уровнях.

Мнение администрации:

- ограниченная полезность системы как критерия аттестации для целей сравнения;
- неэффективная, хотя и важная основа для ряда кадровых решений/ административных мер;

/...

- недостаточная оценка работы сотрудников руководящего звена/отсутствие системы отчетности руководителей;
- часто результатом функционирования системы являются дорогостоящие, требующие много времени и непродуктивные процедуры обжалования решений, принятых по вопросам аттестации" 45/.

69. В июне 1994 года неофициальная целевая группа Секретариата, осуществлявшая свою деятельность в рамках имеющихся ресурсов и в дополнение к возложенным на нее обязанностям, добилась значительного прогресса в разработке новой системы служебной аттестации. Она подготовила проект руководящих принципов системы и стратегию профессиональной подготовки, а также обсудила новую систему с представителями персонала. После экспериментальной проверки в семи подразделениях Секретариата в конце лета и осенью они запланировали провести дальнейший обзор, оценку и консультации, а впоследствии подготовить доклад о проделанной работе для представления его старшим руководящим сотрудникам и Генеральной Ассамблее. После заключительного обзора и консультаций они планировали провести всеобъемлющую подготовку всего персонала в декабре до введения новой системы полностью в январе.

70. Не вызывает сомнений, что система, по которой Инспектор провел обсуждение с сотрудниками Секретариата в июне 1994 года, может измениться. Однако она будет заметно и существенно отличаться от применявшихся в прошлом неэффективных систем как по концепции, так и по сфере применения. В проекте руководящих принципов системы, разработанном в июне, подчеркивается, что основной целью новой системы является объективная служебная аттестация как инструмент улучшения показателей организационной деятельности и способности отдельных лиц и подразделений выполнять их планы работы. Однако это лишь одна из систем управления в Секретариате (некоторые из них еще не завершены или не разработаны) для обеспечения эффективного управления людскими и другими ресурсами, включая изложение целей и задач, планы работы подразделений, управление людскими ресурсами и профессиональный рост.

71. Новая система требует заблаговременного определения задач в области аттестации и улучшения связей между руководителями и персоналом на основе регулярного обсуждения производственных показателей и обратной связи. В системе подчеркивается важное значение привлечения персонала к разработке соглашений о служебной аттестации и оценке их собственной работы. Особый упор в ней делается также на расширение сотрудничества, ответственность руководителей за результаты работы, использование поддающихся количественному определению и объективных производственных норм, а также анализ и документальное обоснование производственных показателей в целях оказания помощи в осуществлении различных мероприятий в области кадровой политики.

72. В техническом отношении аттестация всех сотрудников будет проводиться по одному и тому же ежегодному циклу оценки, главным образом на основе календарного года. Планируется ввести пять категорий оценки, при этом очень немногие сотрудники будут подпадать под оценку самой высокой или самой низкой категории, а большинство из них будет оцениваться по промежуточным категориям:

/...

- Оценка 1. Постоянное перевыполнение поставленных задач (5 процентов сотрудников);
- Оценка 2. Частое перевыполнение поставленных задач (10-15 процентов сотрудников);
- Оценка 3. Выполнение всех поставленных задач (65 процентов сотрудников);
- Оценка 4. Выполнение большинством поставленных задач (однако работа нуждается в улучшении) (10-15 процентов сотрудников);
- Оценка 5. Выполнение не всех поставленных задач (неудовлетворительная работа) (5 процентов сотрудников).

73. В начале года сотрудник и руководитель определяют имеющие важное значение задачи в работе, меры по их выполнению, стандарты, расчетное время и необходимые ресурсы. Они будут обсуждать, корректировать и пересматривать их в течение года, а затем в конце года подготовят резюме совместной оценки. (Кроме того, руководители/ начальники должны определить задачи в отношении их собственной работы в качестве руководителей). Группы по обзору департаментов и группа по обзору вопросов управления на высоком уровне будут стремиться обеспечить то, чтобы в рамках Секретариата применялись постоянные и справедливые стандарты.

74. Эти концепции представляются вполне оправданными прежде всего потому, что в целом они согласуются с руководящими принципами, разработанными КМГС, и недавним позитивным опытом применения систем служебной аттестации в других учреждениях, таких, как ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и ВМО. Несомненно, задача состоит в том, чтобы эффективно разработать, внедрить, а затем постепенно улучшать эти концепции как транспарентную и объективную систему служебной аттестации и управления, которая будет содействовать тому, чтобы Организация Объединенных Наций стала подлинно "высокоэффективной" организацией.

V. НЕОБХОДИМЫЕ УСЛОВИЯ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ СИСТЕМЫ

75. В Секретариате Организации Объединенных Наций работают тысячи творческих преданных делу сотрудников, начиная с технических работников самого низкого уровня до старших должностных лиц, которые делают все, что в их силах, для выполнения программ, возложенных на Организацию государствами-членами. Ввиду столь ограниченного объема финансовых ресурсов, а также все продолжающегося возрастания насыщенности программ и мероприятий и осуществления по всему миру операций, в рамках которых на карту поставлены вопросы жизни и смерти, сотрудники, которые работают напряженно, играют решающую роль в деле успешной реализации Организацией своих целей. Однако напряженная работа этих сотрудников в течение ряда лет в настоящее время не получает существенного признания, не считая регулярного повышения размеров окладов по ступеням за выслугу лет и повышения время от времени по службе.

76. В Секретариате работают также и другие сотрудники (число их неизвестно, однако согласно различным субъективным оценкам их либо немного, либо очень много). Эти сотрудники, среди которых также есть как технические сотрудники самого низкого

/...

уровня, так и старшие должностные лица, "подпирают стенки", присутствуют на продолжительных безрезультативных заседаниях, занимаются бесцельным переключением бумажек или бессмысленным "контролем", устраивают себе продолжительные перерывы или просто "рано уходят домой". Как и у вышеупомянутых сотрудников, у них регулярно повышаются по ступеням размеры окладов за выслугу лет, и время от времени они получают повышения до тех пор, пока не уходят на пенсию. В то время как этой группе в последние несколько лет в средствах массовой информации уделяется много внимания и наличие таких сотрудников дается негативная и нелицеприятная оценка, добивающиеся высоких результатов и напряженно работающие сотрудники остаются, к сожалению, в основном незамеченными.

77. В настоящее время в Секретариате отсутствуют системы подотчетности и оценки результатов работы, необходимые для того, чтобы убедительно развеять утверждения о преобладании бесполезных и некомпетентных сотрудников и поощрять и стимулировать тех, кто добивается высоких результатов. В прошлом Секретариат уже пять раз пытался, и неудачно, усовершенствовать свою систему служебной аттестации с помощью реформ, которые не имели успеха (1977 и 1983 годы), посредством незначительных корректировок, в то время когда необходимы были существенные изменения (1984 год), а также на основе мероприятий, до практической реализации которых дело так и не дошло (1987 и 1989-1990 годы).

78. За последние два десятилетия было потеряно много времени на поддержание этих неудовлетворительных систем оценки результатов работы. В настоящее время Секретариат должен добиться успеха, поскольку это является крайне важным для обеспечения будущего успеха Организации и доверия к ней. В этой заключительной главе Инспектор представляет рекомендации в отношении надзора за новой системой и трех наборов из трех факторов каждый, которые, по его мнению, должны быть рассмотрены для обеспечения успеха создания новой системы служебной аттестации: а) фундаментальные предпосылки; б) важные элементы, необходимые для внедрения и реализации этой системы; и с) главные препятствия на пути внедрения системы и пути их преодоления.

А. Фундаментальные предпосылки

1. Расширение системы подотчетности и ответственности: управление и условия служебной деятельности

79. В докладе КМГС, выпущенном в июне 1993 года, подчеркивалось, что

"как бы хорошо ни была разработана система служебной аттестации и учета служебных заслуг, она будет эффективна лишь в том случае, если она будет функционировать в условиях и обстановке, когда большое внимание уделяется результатам работы" 46/.

80. КМГС далее указала, что, если в Организации действует неудовлетворительная и/или дискредитировавшая себя система служебной аттестации, обратить такой процесс вспять представляется нелегким делом. Этого нельзя добиться сразу: должны быть внесены, в некоторых случаях болезненные, коррективы в рабочий процесс. Организация:

/...

"должна быть твердо привержена делу коренных преобразований с точки зрения оценки и учета результатов осуществляемой деятельности ... Решающее значение имеет разработка целенаправленной стратегии и установления четких сроков для внедрения эффективной системы учета результатов работы" 47/.

81. Документальная информация, представленная в предыдущих главах, свидетельствует о том, что в Организации Объединенных Наций в действительности существует дискредитировавшая себя система, и перед Организацией стоит тяжелая задача осуществления реформы. Твердое намерение Генеральной Ассамблеи создать "транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности" не позднее 1 января 1995 года также служит ясным напоминанием о том, что в Секретариате в настоящее время отсутствует широкая основа для учета результатов работы.

82. В рамках крупной реорганизации Департамента по вопросам администрации и управления, о которой Генеральный секретарь объявил в мае 1994 года, основное внимание уделялось созданию структуры, позволяющей осуществлять разработку комплексных стратегических целей для Организации, и начать давно назревшие реформы в кадровой области 48/. В настоящее время необходимо принять меры для претворения этих целей на уровне политики в жизнь. Создание более широкой системы подотчетности и ответственности в рамках всего Секретариата и постоянно действующих процедур и механизма стратегического планирования и реформ является одной из крайне важных задач. Такая система необходима не только как часть основы руководства и управления людскими ресурсами, на которую опиралась бы сильная система служебной аттестации в Секретариате, но и для повышения общей эффективности и результативности деятельности Организации Объединенных Наций в будущем.

83. В двух последних докладах ОИГ освещает ряд ключевых вопросов в этой области. В выпущенном в мае 1994 года докладе об улучшении положения женщин в Секретариате утверждается, что такой процесс, как хорошая оценка результатов работы, невозможен без эффективной системы управления людскими ресурсами. Для этого в рамках Секретариата необходим переход от старых методов кадровой деятельности к динамичному процессу планирования людских ресурсов и управления ими при уделении особого внимания укреплению управленческого, планового и аналитического потенциалов УЛР, а также обеспечению гораздо более транспарентной и содержательной отчетности и подотчетности перед руководящими органами по вопросам кадровых реформ и хода их выполнения 49/.

84. Второй доклад ОИГ - посвященный вопросам подотчетности и надзора в Секретариате Организации Объединенных Наций - был выпущен в сентябре 1993 года. Инспекторы обнаружили серьезные недостатки, присущие нынешним процедурам надзора, подотчетности, внутреннего контроля и совершенствования управления. Они настоятельно призвали выделить адекватные ресурсы для надлежащего удовлетворения потребностей в области подотчетности и надзора и обеспечения значительного повышения эффективности и действенности работы Секретариата, а не пытаться создать механизмы подотчетности и надзора при наименьших затратах 50/. Впоследствии Генеральный секретарь объединил существующие подразделения внутреннего надзора в рамках нового Управления инспекций и расследований (УИР), однако дальнейшие меры находятся по-прежнему на стадии обсуждения.

/...

85. В настоящее время ОИГ завершает связанный с вышесказанным обзор подотчетности и надзора в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, который, как ожидается, будет опубликован осенью 1994 года. Основное внимание в нем уделяется подразделениям, механизмам и программам внутреннего надзора и совершенствования управления; межучрежденческой деятельности; внешним органам надзора в рамках всей системы; и функциям руководящих органов в области надзора. Инспекторы считают, что в настоящее время различных подразделениях системы выдвигается ряд весьма значительных инициатив и свежих идей по указанным вопросам. Они надеются, что результаты обследования ОИГ помогут подчеркнуть как крайнюю важность эффективных процедур подотчетности и надзора для успеха работы Организации в будущем, так и важное значение динамичного управления в целях комплексного устойчивого развития этих процессов в каждой организации.

86. Необходимо отметить еще один серьезный конфликтный недостаток в нынешних условиях служебной деятельности в Секретариате: отсутствие системы развития карьеры. Создания такой системы ждут уже с 1978 года, и Генеральная Ассамблея призвала завершить ее разработку в 1989 году. Однако в докладе Секретариата 1992 года отмечалось, что, хотя развитие карьеры является неотъемлемым компонентом, необходимо "видоизменить саму концепцию . . . , что позволит создать жизнеспособную систему развития карьеры". В этом докладе предлагался ряд "экспериментальных проектов" в рамках долгосрочной будущей работы в этой области 51/. Последующий доклад запланирован на 1994 год. Между тем развитие карьеры по-прежнему остается идеей, о которой часто упоминают, но которая так и не реализована. Результатом является неэффективное использование людских ресурсов Секретариата и неудовлетворительная поддержка новой системы оценки результатов работы.

87. Таким образом, новая система служебной аттестации в Секретариате будет внедряться при таких условиях служебной деятельности, которые по-прежнему малопригодны для поддержки этой системы и которые усугубляются существованием циничного отношения к прежней системе оценки результатов работы, которая будет заменена новой.

88. Вместе с тем Инспектора воодушевляет прогресс Секретариата в разработке новой "транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", создать которую Ассамблея призвала не позднее января 1995 года. В ходе его встреч с должностными лицами Секретариата выяснилось, что доклад, который будет представлен Генеральной Ассамблее осенью 1994 года, будет включать всеобъемлющую комплексную основу для системы подотчетности, ответственности и полномочий в рамках всего Секретариата, а также руководящие принципы, процедуры, меры в области подготовки, новые механизмы и другие конкретные меры, которые уже выполнены, осуществляются в настоящее время или должны быть реализованы для того, чтобы эта система стала реальностью.

89. Успех новой системы служебной аттестации в решающей степени зависит от этой базовой системы подотчетности и ответственности и создания системы управления и условий работы, ориентированных на достижение высоких результатов. Поэтому Инспектор рекомендует Генеральному секретарю и старшим должностным лицам, входящим в состав новой Консультативной группы по проблемам управления и финансов, внимательно следить за реализацией новой системы подотчетности и ответственности не

/...

только ради самой этой системы, но и в качестве важной основы для успешного внедрения новой системы служебной аттестации.

90. Инспектор рекомендует также Генеральной Ассамблее внимательно следить и за этой новой системой по двум основным причинам. Во-первых, Генеральной Ассамблее необходимо, учитывая решительные действия, осуществляемые с 1986 года, которые в настоящее время привели к реформе системы оценки результатов работы и созданию новой системы подотчетности и ответственности, тщательно следить за первоначальными этапами внедрения этих систем для обеспечения получения ожидаемых результатов и создания здоровых и прогрессивных новых условий служебной деятельности, содействующих достижению "высоких результатов".

91. Во-вторых, в 1986 году Группа 18 экспертов подчеркнула, что эффективность Организации Объединенных Наций зависит от результативности работы Секретариата и квалификации кадров и что на принятие кадровых решений не должно оказываться политического или другого давления извне. Они заявили, что, напротив, система управления кадрами в Секретариате должна основываться на создании здорового климата, уважении ответственности и прерогатив Генерального секретаря и закрепленных в Уставе принципах обеспечения высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности ^{52/}. Государствам-членам следует, решительно подчеркнув необходимость разработки Секретариатом транспарентной и объективной, основанной на результатах работы системы оценки, сотрудничать с Секретариатом в обеспечении надлежащего и открытого функционирования новой системы таким образом, чтобы не допускалось внешнего вмешательства или давления со стороны отдельных сотрудников.

2. Приверженность системе и ее поддержка со стороны высшего руководства и звена управления

92. В докладе КМГС, выпущенном в июне 1993 года, подчеркивалось, в качестве одного из основных элементов приверженности делу обеспечения и создания надлежащим образом функционирующих систем служебной аттестации, что:

"руководство организации должно быть убеждено и должно убедить других в том, что затраченные время, усилия и финансовые средства обеспечат для организации большие, чем первоначально предполагалось, выгоды с точки зрения роста производительности труда и улучшения морального климата. Вопрос не в том, можем ли мы позволить себе это, а в том, можем ли мы позволить себе обойтись без этого ...

[КМГС подчеркнула также, что в рамках этих систем необходимо уделять более пристальное внимание] важности обеспечения соответствующих условий для проведения оценки служебной деятельности, исходя из результатов работы, в которых старшие руководители задают тон, содействуя повышению доверия к системе служебной аттестации и учета служебных заслуг" ^{53/}.

93. В предшествующих главах указывалось о почти полном отсутствии доверия и уважения к существующим процедурам оценки результатов работы в рамках всего Секретариата. Для изменения этого столь крайне отрицательного отношения Инспектор рекомендует Генеральному секретарю и старшим должностным лицам со всей ясностью продемонстрировать приверженность новой системе и делу ее полной и надлежащей

/...

реализации. Бюллетени Генерального секретаря и обычные инструкции по выполнению здесь не помогут. Это означает, что Генеральный секретарь и старшие должностные лица, особенно входящие в состав новой Консультативной группы по проблемам управления и финансов, а также в рамках всего Секретариата, должны сделать все возможное для обеспечения понимания персоналом характера, целей и требований новой системы при ее внедрении.

94. Вместе с тем, что более важно, им необходимо продемонстрировать свою явную приверженность и предпринять шаги по своевременной и надлежащей поддержке всех необходимых мер по мере прохождения системы через ее различные этапы разработки и осуществления. Такие совместные усилия осуществлять будет гораздо легче, поскольку прежняя неорганизованная система аттестации через промежутки времени в несколько лет, применение которой обуславливается набором различных событий, будет теперь заменена системой, при которой все сотрудники находятся на одних и тех же этапах процесса в одно и то же время. Вместе с тем принимаемые высшим руководством и руководителями департаментов меры и показываемый ими пример на каждом этапе станут существенными факторами обеспечения доверия к новой системе.

3. Решающая роль руководителей среднего и младшего звена

95. При новой системе изменится роль руководителей среднего и младшего звена в рамках всего Секретариата по ряду существенных аспектов. Во-первых, руководителям среднего и младшего звена отводится одна из главных ролей в осуществлении ключевых требований и этапов новой системы и создании желательных "условий для осуществления служебной деятельности" и коллективного труда, ориентированного на достижение поставленных целей, в рамках всего Секретариата. Они должны тесно сотрудничать с персоналом в осуществлении трудной задачи заблаговременного планирования предполагаемых результатов и нормативов, обеспечения промежуточной обратной связи и диалога в течение годового цикла, подготовки по завершении цикла оценок достижения запланированных целей и обсуждения результатов и оценок с персоналом в рамках процесса, который является двусторонним в большей степени, чем это было в прошлом. Для успеха системы очень серьезное значение будут иметь эффективность и дисциплина, с которой они будут выполнять эти сложные задачи.

96. Во-вторых, в рамках проводимых в последнее время межучрежденческих дискуссий в ККАВ подчеркивалось, что оценка результатов работы самих руководителей как руководителей, т.е. выполнение задач, изложенных выше, имеет важное значение. ККАВ заявил, что тщательная служебная аттестация руководителей является решающим элементом организации служебной деятельности и что любое решение в отношении оплаты по результатам работы, контрактов, продвижения по службе и подготовки и повышения квалификации кадров должно основываться на результатах служебной аттестации 54/.

97. В этом же ключе Генеральный секретарь подчеркнул недавно, что сотрудники являются "наиболее ценным активом" Организации Объединенных Наций 55/, а Генеральная Ассамблея подчеркнула, что новая система подотчетности ответственности должна обеспечивать ответственность "руководителей программ за эффективное управление выделенными им кадровыми и финансовыми ресурсами" 56/.

/...

98. Эффективность работы руководителей имеет также центральное значение для выполнения незавершенных задач внедрения систем развития карьеры и надлежащего управления людскими ресурсами в Секретариате. Организация должна планировать, как наилучшим образом развивать и размещать свои кадровые ресурсы, обеспечивать гибкую организацию работы и предлагать решение трудных задач, выполнение которых приносит удовлетворение. Для этого необходимо не только подразделение по управлению людскими ресурсами, но и наличие руководителей в рамках всей организации, которые могут планировать и регулировать весь цикл планирования, набора и расстановки кадров, оценки результатов работы, поощрений и наказаний и подготовки и повышения квалификации кадров. Организации Объединенных Наций предстоит много сделать для обеспечения того, чтобы ее условия служебной деятельности и руководители в полной мере отвечали таким требованиям.

99. В проекте подготовленных Секретариатом руководящих принципов в отношении применения новой системы служебной аттестации вышеуказанные аспекты получили вполне позитивное отражение. В них указывается, что новая система будет обеспечивать механизм подотчетности руководителей за их управление ресурсами и что то, как они организуют работу своих подразделений и осуществляют оценку результатов работы своих сотрудников, будет одним из важных факторов аттестации их собственной работы, особенно в связи с тем, что служебная аттестация является одной из главных функций руководителей.

100. Вместе с тем у Инспектора вызывает озабоченность один из аспектов новой системы. Генеральная Ассамблея конкретно указала, что новая система должна обеспечивать

"служебную аттестацию всех должностных лиц, включая старших должностных лиц, на основе целей и показателей выполнения ..." 57/.

101. Новая система служебной аттестации будет охватывать всех сотрудников категории общего обслуживания и смежных категорий, категории специалистов и директоров (Д-1), работающих по длительным контрактам, как это было в рамках прежней системы. Новая система будет расширена в целях охвата директоров класса Д-2, но не будет распространяться на помощников Генерального секретаря и заместителей Генерального секретаря. Сотрудники Секретариата пояснили, что должности этих старших должностных лиц во многих аспектах считаются "политическими", и они находятся под непосредственным личным руководством Генерального секретаря.

102. Даже если Генеральная Ассамблея согласится с утверждением Секретариата, что "все должностные лица" это не значит все сотрудники, Инспектор обеспокоен тем, что это различное отношение подрывает веру в новую систему и не распространяет на высшие должностные лица транспарентные процедуры подотчетности, применяемые ко всем другим сотрудникам. Если служебную аттестацию этих должностных лиц проводить отдельно, то по меньшей мере, как представляется, этот процесс, механизмы и нормы, по которым будет производиться оценка их работы, должны быть четко определены.

/...

В. Ключевые элементы реализации системы

1. Мандаты, описания задач, программы работы и нормы

103. Наиболее тяжелая техническая задача, возложенная Генеральной Ассамблеей на Секретариат в рамках новой системы подотчетности и ответственности, заключается в себе следующее:

"а) установление четкой ответственности за выполнение программ, включая показатели выполнения как средства контроля качества; ...

с) служебную аттестацию всех должностных лиц, включая старших должностных лиц, на основе целей и показателей выполнения" 58/.

104. Это является очень сложной задачей даже для наиболее подготовленных и современных организаций. С учетом вышеуказанных трудностей она будет очень тяжелой и для Секретариата Организации Объединенных Наций. Вместе с тем существенно важно для обеспечения правильной оценки результатов работы и организации служебной деятельности решить вопрос о том, как сотрудники могут отчитываться за их индивидуальную деятельность, если их подразделение не имеет четких целей работы и стратегий и мероприятий для их достижения.

105. Почти два десятилетия назад ОИГ провела подробное исследование по вопросу о важности планов работы для практической реализации широких программ с точки зрения вклада индивидуальных сотрудников в выполнение программ 59/. В настоящее время на эту идею вновь обращают внимание в организациях, поскольку они понимают, что эффективность работы организаций и их будущий успех потребуют стратегического планирования, гибкого подхода и предвидения. В общесистемном докладе ОИГ по вопросам подотчетности и надзора будет изучена эта идея и осуществляемые в настоящее время инициативы в рамках системы. Например, Рабочая целевая группа по вопросам планирования в ПРООН пришла к выводу о том, что процесс планирования должен включать разработку:

- целей и задач для понимания деятельности организации, которые отражаются в стратегическом плане;
- двухгодичных целей на уровне управления для основных подразделений в целях практической реализации этого стратегического плана;
- двухгодичного бюджета и ежегодных планов работы подразделений на основе целей на уровне управления;
- индивидуальных планов работы, основанных на планах работы подразделений, которые будут включаться в планы аттестации персонала в рамках процесса управления людскими ресурсами.

106. Еще один важный способ изучения этой иерархии взаимосвязей заключается в ее рассмотрении не сверху вниз, а снизу вверх, т.е. в анализе того, как изменяется набор функций по организации служебной деятельности по мере продвижения вверх по организационной цепочке. Служебная аттестация касается задач, целей, функций и

/...

результатов работы отдельных сотрудников. Однако их работа должна оцениваться также как работа коллектива в направлении достижения групповых целей. Группы же вместе работают над достижением целей выполнения программ (область, охватываемая обзорами внутренней оценки во многих организациях системы). Таким образом, сама служебная аттестация в агрегированном варианте представляет собой оценку всей деятельности организации.

107. Вместе с тем Организация Объединенных Наций испытывает в настоящее время серьезные проблемы в трех основных областях. Во-первых, хотя среднесрочные планы являются "главным директивным документом" Организации Объединенных Наций, в 1990 году Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам отметил (как и ОИГ), что необходимо многое сделать для того, чтобы этот план стал действительно полезным, что оценка в основном не увязана с этим процессом и что отчеты об исполнении программ приносят мало пользы 60/. В течение десятилетия Секретариат также занят поиском новых бюджетных процедур для замены существующих сложных форматов бюджета по программам, которые имеют целью обеспечить механизм контроля за осуществлением программ. Группа экспертов, созванная Генеральным секретарем в 1993 году, пришла к выводу о том, что на рассмотрение планов и бюджетов тратится "гораздо больше времени, чем на их осуществление и оценку" и что этот "дисбаланс необходимо исправить" 61/. Таким образом, система планирования и составления бюджетов по программам остается неэффективной основой для надлежащей системы подотчетности и надзора в Секретариате.

108. Во-вторых, ОИГ в течение длительного времени призывает Секретариат разрабатывать систему анализа рабочей нагрузки, ограниченные во времени цели, программы работы и показатели оценки выполнения. Генеральная Ассамблея добивается этой же цели в последние годы, регулярно настоятельно призывая Секретариат разработать методы анализа рабочей нагрузки. В связи с этим Секретариат представил несколько докладов о возможностях в этой области, составленных с неохотой. В 1992 году Генеральная Ассамблея гораздо более категорично заявила, что "нормативы рабочей нагрузки и другие методы управления, имеющие исключительно важное значение", по-прежнему не используются и не разработаны 62/. Вместе с тем в настоящее время эта основная предпосылка планирования деятельности на основе результатов работы и последующей ее оценки по-прежнему не развита в весьма значительной степени.

109. В-третьих, невозможна справедливая система подотчетности сотрудников за что-то до тех пор, пока не будут первоначально конкретно определены их обязанности. В своем докладе 1986 года Группа 18 экспертов подчеркнула важность наличия четких, последовательных и понятных правил персонала 63/. Секретариат обещал и стремился в течение ряда лет разработать упрощенное более удобное для пользования руководство по вопросам персонала, однако он не завершил выполнение этой задачи ввиду отсутствия ресурсов. Точно так же существующий кодекс поведения сотрудников Организации Объединенных Наций, имеющий своей целью быть "руководством для сотрудников в их повседневной работе", был издан в 1954 году и никогда не пересматривался. На этом уровне также необходимо проделать большую работу для уточнения задач и обязанностей персонала в рамках эффективной системы служебной аттестации (и подотчетности и ответственности).

/...

110. Инспектор с воодушевлением воспринял то, что новая система подотчетности и ответственности устранил многие указанные выше существенные пробелы в системе планирования управления и ответственности руководителей. Кроме того, новая система служебной аттестации подчеркивает необходимость увязки мандатов и задач, стоящих перед подразделениями, со стратегическими и оперативными целями, на основе которых будут составляться программы работы, а на их основе, в свою очередь, соглашения с сотрудниками в отношении деятельности, которые будут включать цели, меры по осуществлению и нормативы работы. Вместе с тем практическая реализация этой структуры и применение значимых норм и оценок результатов работы являются весьма трудоемкой задачей, которая должна осуществляться неуклонно и постоянно в рамках всего Секретариата. Эта задача уже решается в других организациях, например ПРООН, путем четкой разработки задач, целей и рабочих планов Организации, как указывалось выше.

111. Поэтому Инспектор рекомендует Генеральному секретарю изложить свое видение Секретариата в четко сформулированном заявлении о миссиях, задачах и целях. Оно, очевидно, будет основано на принципах и целях, заложенных в Уставе, мандатах и резолюциях Генеральной Ассамблеи и прежних и нынешних инициативах, включая "Повестку дня для мира", "Повестку дня для развития", и предпринимаемых в настоящее время усилий по совершенствованию и реформе управления. Такое заявление должно быть доведено до сведения сотрудников и, в конечном счете, обеспечить их приверженность и поддержку. Это поможет создать комплексную систему, увязывающую мандаты, цели миссий, планы работы и индивидуальные задачи и функции. Система служебной аттестации в рамках этой структуры станет одним из важных инструментов управления.

2. Оценки, сопоставления, поощрения и наказания

112. Как отмечено в настоящем докладе, крупнейшим оперативным недостатком прежних и нынешней системы оценки результатов работы в Секретариате является то, что они весьма легко позволяют считать всех сотрудников "отличными" или "очень хорошими". Оценку результатов работы важным инструментом делает система поощрений и наказаний - в плане как совершенствования работы Организации, так и учета отличных результатов работы сотрудников или исправления проблем, возникающих в работе персонала. При существующей системе "хороших оценок для всех" такие стимулы почти не существовали, однако их использование имеет существенно важное значение для обеспечения доверия к новой системе служебной аттестации и ее эффективности.

113. Необходимость улучшений в этой области вполне очевидна. Группа 18 экспертов рекомендовала в 1986 году улучшить "систему оценки деятельности путем включения элемента сравнения в процесс оценки персонала" 64/. В 1989 году Генеральная Ассамблея подчеркнула, что система развития карьеры должна быть системой, учитывающей "заслуги на основе рациональной системы служебной оценки и аттестации" 65/. В июне 1993 года КМГС также пришла к выводу о том, что одним из основных новых элементов надлежащим образом функционирующих систем оценки результатов работы является "большой упор на необходимость проведения объективной и серьезной оценки служебной деятельности на всех уровнях" 66/.

/...

114. Как уже упоминалось, новая система служебной аттестации в Секретариате должна отвечать этим требованиям. Она предусматривает пять категорий оценки, при этом наивысшие и низшие оценки выставляются лишь весьма небольшому числу сотрудников, а для подавляющего большинства используются средние оценки. Аттестация всех сотрудников будет производиться за один и тот же годовой цикл, и группы по обзору департаментов и высокого уровня будут добиваться обеспечения применения в рамках всего Секретариата согласованных и единообразных норм подготовки.

115. Вместе с тем Инспектор считает, что необходимо уделять особое внимание служебной аттестации новых сотрудников, являющихся стажерами. В предлагаемой новой системе этот вопрос еще не решен, однако при нынешней системе предусматривается, что аттестация стажеров производится ежегодно в отличие от большинства сотрудников, работающих на постоянных или длительных контрактах, для которых предусмотрена аттестация каждые три года. Теперь, когда все сотрудники, работающие на длительных контрактах, будут аттестовываться каждый год, Инспектор считает, что аттестация новых сотрудников должна производиться два или три раза в год в первые год или два года службы. Таким образом, их руководители смогут оценивать гораздо более тщательно их вклад и результаты работы. Руководители, которые чаще проводят аттестации, смогут также обеспечить надлежащее шефство и консультирование и уделять больше внимания потребностям и росту новых сотрудников в целях обеспечения как можно большей степени адекватности и продуктивности процесса обучения на месте. Контракты тех сотрудников, работа которых по результатам аттестаций остается ниже удовлетворительной, возобновляться не должны.

116. К числу наиболее важных поощрений для сотрудников относятся решения о назначениях и продвижениях. В резолюции Генеральной Ассамблеи 1989 года о создании всеобъемлющего плана развития карьеры указывалось, что он должен предусматривать:

"справедливый и транспарентный конкурс на должности по всему Секретариату" ... обеспечивать "адекватные, справедливые и транспарентные процедуры повышения в должности" и учитывать "заслуги на основе рациональной системы служебной оценки и аттестации" 67/.

117. В ноябре 1993 года Генеральный секретарь выступил с изложением новых руководящих принципов назначения на должности и продвижения по службе. В них говорится, что беспрецедентные требования к Организации Объединенных Наций вызывают потребность в такой системе, которая "могла бы наилучшим образом заполнять вакантные должности квалифицированными кандидатами с минимальными задержками" при широком и справедливом рассмотрении кандидатур из числа всех сотрудников. Цель новой системы заключается в том, чтобы:

"повысить транспарентность процессов назначения на должности и продвижения по службе, которые вознаграждали бы персонал за его компетентность, творческий подход, владение смежными специальностями и во все большей степени мобильность" 68/.

118. Хотя претворение в жизнь новой системы только начинается, ее нацеленность на оценку заслуг обнадеживает. Представляется также, что она являет собой значительный отход от политики прошлого, когда главный упор делался на выслугу лет. В соответствии с новой системой при сохранении некоторых минимальных требований в

/...

отношении старшинства при продвижении по службе это старшинство является лишь одним из приблизительно 15 конкретных квалификационных элементов, подлежащих рассмотрению 69/. К сожалению, в нынешних формах оценки кандидатов для продвижения практически нет ссылок на их последние аттестационные характеристики (поскольку оценка "хорошо", даваемая практически всем сотрудникам, делает эти характеристики по сути бесполезными). Новая система, естественно, не позволит провести аттестационную оценку до окончания первого ежегодного аттестационного цикла. Вместе с тем необходимо, чтобы сейчас новая система оценки служебной деятельности стала центральным, документальным компонентом новой системы, ориентирующейся на "заслуги", к чему призывала Генеральная Ассамблея в 1989 году.

119. Помимо вопросов назначения на должность и продвижения по службе КМГС и другие организации системы Организации Объединенных Наций уделяют все большее внимание деликатным, но весьма важным вопросам оплаты труда и другим вопросам поощрения/учета служебных заслуг 70/. Однако учитывая сложность таких процессов и фундаментальные препятствия, которые должна преодолеть новая система оценки служебной деятельности Организации Объединенных Наций, прежде чем занять свое место в рамках новой системы подотчетности и ответственности, Инспектор полагает, что Организации Объединенных Наций следует рассмотреть этот вопрос позже. Новая система Секретариата должна прежде зарекомендовать себя.

120. В последнее время Генеральная Ассамблея рассматривала вопрос о санкциях за неудовлетворительную работу. Такой шаг с ее стороны представляется своевременным. В 1993 году на основе всеобъемлющего обзора систем управления служебной деятельностью в организациях системы КМГС отмечала, что отсрочка/задержка повышения окладов в рамках класса встречается весьма редко, а иногда и не встречается вовсе и, более того, что "неслыханным делом является увольнение за неудовлетворительную работу" 71/. В апреле 1993 года Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря:

"... обеспечить, чтобы к тем сотрудникам, результаты работы которых постоянно оцениваются в рамках служебной аттестации как низкие, применялись процедуры, предусмотренные в пункте a положения 9.1 Положений о персонале" [данное положение касается прекращения назначения, в частности по причинам неудовлетворительного выполнения служебных обязанностей] 72/.

121. Согласно ныне действующей системе сотрудники на долгосрочных контрактах вполне могут проработать 10 лет и более, прежде чем будет подтверждено неудовлетворительное выполнение ими своих служебных обязанностей. Согласно новой системе ежегодных оценок этот период может быть сокращен приблизительно до трех лет. Инспектор согласен с тем, что для придания весомости новой системе необходимо применять негативные санкции. Некоторые консалтинговые фирмы, юридические компании, дипломатические и военные службы, отличающиеся высокой эффективностью управления, реализуют лозунг "хорошая работа или увольнение", который постепенно позволяет освободиться от сотрудников, не отличающихся высокой компетентностью. В свою очередь, установка Организации Объединенных Наций, с помощью которой она сможет освободиться от небольшой части сотрудников, выполнение служебных обязанностей которыми год за годом является неудовлетворительным, представляется вполне оправданной как минимальная санкция в связи с неудовлетворительным выполнением служебных обязанностей. Как отмечала КМГС,

/...

"если отсутствие признания хорошей работы оказывает дестимулирующее влияние на сотрудников, то ситуации, когда в отношении хорошо известных случаев ненадлежащей работы не принимаются должных мер, являются не менее деморализующими. Это не только ведет к формированию циничного отношения к системе оценки организацией качества работы, но и способствует, как правило, явному завышению оценок, поскольку если деятельность сотрудников, работающих плохо, оценивается как "удовлетворительная", то ложное понимание справедливости требует, чтобы деятельность сотрудников, работающих на удовлетворительном уровне, расценивалась как "очень хорошая". Уровень "очень хорошей" работы быстро становится минимально приемлемой нормой, и все показатели, которые ниже этого уровня, считаются плохими. В результате этого возникает ситуация, когда качество работы значительного большинства сотрудников оценивается на уровне выше среднего и сотрудники теряют доверие к системе служебной аттестации и оценки работы" 73/.

122. Как указано в главе III, серьезную озабоченность в связи с ныне действующей системой оценки выполнения служебных обязанностей вызывают жалобы и времеемкий процесс разбора жалоб в связи с аттестационными характеристиками. Хотя почти все сотрудники получали "хорошие" оценки, ряд должностных лиц Секретариата сообщили о случаях, когда персонал обращался с жалобами, получив лишь одну "очень хорошую" оценку вместо всех оценок "отлично".

123. Выборка ОИГ показала, что, хотя обжалования административных решений имеют место и могут требовать много сил и времени, они приходится лишь приблизительно на 1,6 процента всех оценок уровня исполнения служебных обязанностей, проведенных в Женеве в последние годы. Инспектору сообщили о том, что в рамках новой системы обзора и оценки уровня выполнения служебных обязанностей ПРООН было обжаловано лишь около 0,3 процента решений из 8000 подготовленных оценок, половина которых касалась сделанных комментариев, а не фактически выставленной оценки. Он надеется, что новая система Секретариата принесет не менее позитивные результаты. Право на обжалование является исключительно важным, однако им нельзя беспрестанно пользоваться и злоупотреблять. "Принцип 11" КМГС для оценки и управления качеством исполнения служебных обязанностей, как представляется, обеспечивает правильный баланс:

"Процесс проверки и утверждения оценок служебной деятельности должен осуществляться автоматически, однако сами оценки служебной деятельности, как правило, не должны оспариваться или быть предметом обжалования. В то же время важно обеспечить защиту права сотрудников на надлежащее рассмотрение случаев предполагаемой дискриминации или несоблюдения установленных процедур" 74/.

3. Управление служебной деятельностью и ответственность за внедрение системы

124. Последний ключевой элемент, требуемый для успешного внедрения новой системы оценки служебной деятельности, необходим для поддержки всех остальных элементов, перечисленных выше: ответственности за осуществление системы и ее постоянное совершенствование, включая анализ, надзор и отчетность перед Генеральной Ассамблеей. Исходный момент нынешнего анализа КМГС состоит в том, что точная и объективная оценка служебной деятельности сотрудника является лишь первой частью задачи. Рациональная организация служебной деятельности требует, чтобы эта

/...

информация использовалась для повышения эффективности работы отдельного сотрудника и организации в целом 75/.

125. Главная причина того, что нынешняя система оценки служебной деятельности стала в конечном счете бесполезной, заключается в том, что никто и никогда не задавался целью определить, эффективно ли она функционирует. В руководстве по нынешней системе оценки служебной деятельности говорится, что:

"Управление кадров [ныне Управление людскими ресурсами] контролирует деятельность системы отчетности в целях обеспечения ее эффективного применения и определения потребности в дальнейших изменениях с целью совершенствования данной системы" 76/.

126. Однако, как уже указывалось в предыдущих главах, эта весьма целенаправленная установка оказалась полностью выхолащенной, поскольку недостатки системы получали широкое признание, но не исправлялись. На практике лица, ответственные за использование данной системы, являлись главным образом сотрудниками по вопросам персонала нижнего уровня и в меньшей степени - административными сотрудниками департаментов в целом ряде мест службы. Вместе с тем похоже, что они самостоятельно определяли круг своих обязанностей, поскольку считалось прекрасным, если они сознательно пытались обеспечить осуществление данной системы, но считалось также приемлемым, если они таких попыток не делали.

127. Инспектор отметил ряд случаев и другого несоответствия, когда сотрудники по вопросам персонала, видимо на уровне С-4, пытались добиться от руководителей программ или административных сотрудников, скорее всего на уровне Д-2, выполнения их обязанностей по аттестационной оценке служебной деятельности. Неудивительно, что просьбы этих занимающих более низшую ступень в организации сотрудников были проигнорированы, однако вызывает сожаление, что руководящие сотрудники департаментов и сотрудники по кадровым вопросам их не поддержали.

128. Сегодня проблема отсутствия мер по обеспечению осуществления системы сохраняется. В руководящих указаниях по осуществлению новой системы назначения на должности и продвижения по службе от декабря 1993 года говорится, что:

"Накопленный на сегодняшний день опыт показывает, что одной из основных причин создания трудностей является отсутствие современной системы составления служебных аттестаций, являющееся также причиной задержки при рассмотрении дел, связанных с назначением на должности и продвижением по службе ... Поэтому крайне важно, чтобы старшие административные сотрудники/местные сотрудники по кадровым вопросам систематически инициировали и контролировали подготовку служебных аттестаций. Они должны обеспечивать, чтобы руководители выполняли свои обязанности по своевременной подготовке таких аттестаций. Невыполнение руководителями этой обязанности скажется на осуществлении ими своих руководящих функций" 77/.

129. Этот документ о контроле 1993 года звучит не менее выхолащено, чем заявление 1984 года о том, что "... будет контролироваться ... для обеспечения ... эффективного применения", которое приводилось в начале настоящего раздела, особенно по той причине, что в нем опять возлагаются дополнительные обязанности на десятки

/...

сотрудников категории специалистов нижнего уровня, а не на руководителей и старших должностных лиц департаментов в целях обеспечения осуществления установок в этом вопросе. Вместе с тем в данном заявлении подчеркивается важность обеспечения того, чтобы новая система оценки служебной деятельности осуществлялась твердо и под надзором. Генеральная Ассамблея, несомненно, ожидает этого. В ее резолюции, принятой в декабре 1993 года, говорится, что новая система подотчетности и ответственности должна включать "... механизм обеспечения ответственности руководителей программ за эффективное управление выделенными им кадровыми и финансовыми ресурсами" 78/.

130. Новая система будет иметь не только исключительно важное значение для попыток в большей мере нацелить организационную культуру Организации Объединенных Наций на качественное выполнение сотрудниками служебных обязанностей и на достижение результатов, диалог и планирование деятельности. Она будет при этом весьма громоздкой и неудобной, поскольку придется ежегодно подготавливать около 14 000 служебных аттестаций, помимо соответствующих этапов постановки задач, проведения внутреннего диалога и обзора. Вместе с тем в настоящий момент эта объемная, но необходимая задача решается неофициальной целевой группой сотрудников Управления людскими ресурсами, все из которых имеют много других служебных обязанностей.

131. Постоянно встречается утверждение о том, что ДАУ слишком перегружен работой и не в состоянии выделить персонал для решения новых задач, таких, как надзор за новой системой служебной оценки на постоянной основе. Вместе с тем вполне закономерно утверждение о том, что новая система служебной оценки способна оказывать более существенное влияние на решение оперативных задач Организации Объединенных Наций, чем даже Комплексная система управленческой информации (ИМИС). Первый этап Системы ИМИС продолжается около шести лет, при этом преследуется довольно узкая цель подхода к электронной интеграции административных отделов Секретариата. Однако основной вопрос в связи с данным мероприятием заключается не в том, что на создание ИМИС на сегодняшний день выделено и израсходовано более 45 млн. долл. США, а в том, что данным проектом занимается группа, состоящая в настоящее время из 17 сотрудников категории специалистов 79/.

132. По мнению Инспектора, ответственность за реализацию системы оценки служебной деятельности и управления следует, безусловно, возложить на официальное подразделение Управления людскими ресурсами, в работе которого по мере необходимости принимал бы участие начальник Управления и руководящие сотрудники. Это подразделение должно располагать ресурсами и полномочиями по надзору за функционированием системы, обеспечением незамедлительного выполнения необходимых мер ответственными лицами, обеспечением необходимой поддержки, подготовки или переподготовки, а также проведением анализа и представлением сообщений о развитии системы, проблемах и усовершенствованиях в ней. Без постоянной ответственности и внимания этим вопросам новая система станет такой же бесполезной, как и ее предшественники.

133. Как подчеркивалось на протяжении всего настоящего доклада, новая система оценки служебной деятельности Организации Объединенных Наций связана не только с заполнением разного рода бланков. То обстоятельство, что система рассматривалась в прошлом лишь как работа с документами, привело к провалу пяти предыдущих попыток ее

/...

реформирования. В новой же системе подотчетности и ответственности оценка служебной деятельности и управление составляют центральный элемент. Они также являются совершенно необходимым инструментом создания нового организационного климата, который позволит всему Секретариату Организации Объединенных Наций и его всемирным программам стать "высокоэффективной" организацией.

134. Для достижения этих важных целей новая система не должна оставаться дополнительной обязанностью, возложенной на неофициальную группу и без того перегруженных сотрудников Управления людских ресурсов. Ее следует создать официально, наделить штатом, планом, обеспечить поддержку и соответствующее развитие, которого заслуживает этот высоко приоритетный управленческий проект. Выделение этому подразделению персонала и ресурсов на постоянной основе должно охватывать не только нынешний момент, связанный с надлежащим созданием системы и широкой подготовкой кадров, но и осуществляться впредь для решения постоянных задач в области управления деятельностью, которые будут возникать при внесении изменений и совершенствований в данную систему в будущем.

135. В качестве заключительного шага в обеспечении надзора и контроля за функционированием новой системы служебной оценки, по мнению Инспектора, следует вновь обратиться к ранее принятой и уже забытой в настоящее время резолюции Генеральной Ассамблеи. Эксперты "Группы 18" рекомендовали (и Генеральная Ассамблея поддержала их мнение) в 1986 году, чтобы

"Генеральный секретарь включал в свои ежегодные доклады Генеральной Ассамблее по вопросам персонала раздел, касающийся оценки служебной деятельности персонала и его продвижения по службе" 80/.

136. Инспектор рекомендует вновь ввести данную процедуру в рамках новой системы либо в виде двухгодичного доклада о людских ресурсах, который был рекомендован ОИГ в ее докладе об улучшении положения женщин 81/, либо в виде нынешних ежегодных докладов Генерального секретаря о структуре Секретариата. Представление таких докладов при условии их основательной и аналитической подготовки позволит обеспечить существенный надзорный компонент, дающий Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее возможность определять, развиваются ли новые системы служебной оценки в направлении "транспарентной и эффективной системы", о которой шла речь в резолюции Генеральной Ассамблеи от декабря 1993 года, послужившей причиной настоящего доклада.

С. Сдерживающие обстоятельства и корректировки

1. Подготовка кадров

137. Новая система подотчетности и ответственности, а также ответственность управляющих/руководителей за управление деятельностью, о которых говорилось выше, уже сами по себе представляются многообещающими для новой системы оценки служебной деятельности. Основным препятствием на пути внедрения новой системы является аспект подготовки кадров.

/...

138. Целевая группа Управления людских ресурсов планировала обеспечить подготовку кадров для семи подразделений экспериментальных проектов оценки служебной деятельности в июне и июле, однако подготовка кадров для оценки служебной деятельности подавляющего большинства персонала Секретариата должна будет осуществляться в декабре после обзора, анализа и корректировок, которые последуют вслед за экспериментальными проверками. Все это создает экстремальные условия, поскольку тысячи сотрудников должны будут пройти подготовку всего лишь за несколько недель до внедрения новой системы. Более того, для такой подготовки в настоящее время нет никакого дополнительного финансирования, поэтому сотрудники Секретариата рассматривают такие направленные на латание дыр стратегии, как подготовка инструкторов, использование видеозаписей и спутниковых передач, в попытке охватить максимальное количество сотрудников в максимально сжатые сроки и таким образом выдержать установленный для начала функционирования системы срок 1 января 1995 года.

139. В принципах КМГС подчеркивается, что "у всех соответствующих сторон должно быть четкое понимание целей служебной аттестации" 82/. В последние годы ККАВ и КМГС разрабатывают учебные модули для оценки служебной деятельности 83/, а организации, уже реформировавшие свои системы, в частности ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА, уже уделяют этому аспекту внедрения системы особое внимание. ВМО подключила частную профессиональную фирму для подготовки своих руководителей персонала по вопросам применения ее новой системы в 1993 году, особенно по вопросам постановки конкретных и поддающихся измерению заданий, расширения коммуникации и поддержания диалога между руководителями и остальными сотрудниками. КМГС прямо подчеркивает, что "введение такой системы должно обязательно сопровождаться предпринимаемыми в рамках организации усилиями в области подготовки кадров" 84/. А сотрудники ЮНИСЕФ сообщили Инспектору о том, что главной причиной провала предыдущей системы оценки служебной деятельности в 1983 году была недостаточная подготовка персонала и руководителей по вопросам надлежащего использования системы.

140. В этой области перед Организацией Объединенных Наций встает особая проблема, поскольку она лишь совсем недавно приступила к осуществлению широкой программы подготовки управленческих кадров, а слабое финансирование ограничивает темпы распространения этой подготовки на весь персонал. Подготовка кадров по новой системе началась с проведения семинаров, в которых приняли участие около 200 старших руководителей в период 1993-1994 годов. Вместе с тем, несомненно, потребуются годы, прежде чем подготовка руководящего звена будет проводиться таким образом, чтобы весь персонал в полной мере понимал и твердо поддерживал "культуру служебной деятельности" в Секретариате. В этой связи существует и еще одно обязательство по подготовке кадров, поскольку Генеральная Ассамблея призвала также к созданию системы подотчетности и ответственности, которая включала бы "эффективную подготовку персонала по вопросам выполнения финансовых и управленческих функций" 85/.

141. В свете исключительной важности тщательной подготовки всего персонала, о чем говорят исследования КМГС и недавний опыт других учреждений, Инспектор считает, что нынешний график подготовки возлагает слишком большую нагрузку на и без того сложный процесс основной организационной перестройки.

/...

2. График

142. КМГС подчеркнула, что, как бы хорошо ни была разработана система служебной аттестации и учета служебных заслуг, она будет эффективной лишь в том случае, если будет функционировать в условиях и обстановке, когда большое внимание уделяется результатам работы. Одним из требований в этой связи является понимание персоналом ценностей и идеалов организации, поставленных целей в качестве основы, на которой могло бы осуществляться стратегическое планирование, решительная и недвусмысленная поддержка этой системы руководством организации и готовность выделять необходимые ресурсы (с точки зрения финансовых средств, затрачиваемого времени и усилий) для осуществления крупномасштабных реформ в области управления, необходимых для поддержки систем оценки служебной деятельности, а также для подготовки кадров в рамках такой системы 86/.

143. Как отмечалось выше, Секретариат разрабатывает новую систему подотчетности и ответственности одновременно с новой системой оценки служебной деятельности. Основные компоненты не смогут быть подготовленными, продуманными и установленными к 1 января 1995 года, когда по плану должна вступить в действие новая система оценки служебной деятельности. Кроме того, необходимо проделать большую работу по созданию системы управления людскими ресурсами и развития карьеры в рамках Секретариата.

144. Поскольку система подготовки управленческих кадров Секретариата делает лишь первые шаги, подготовка кадров по вопросам оценки служебной деятельности, несомненно, должна будет производиться ускоренными темпами, чтобы завершиться к декабрю 1994 года. Не менее важный компонент новой системы - показатели уровня служебной деятельности или стандарты либо измерения - также требует большой работы и тщательной интеграции в общие рамки управленческой системы Секретариата. Как указано в разделе С, развитие и надлежащее применение таких мер в рамках всей организации является сложной и многотрудной задачей. В настоящее время Секретариат не готов к ее решению.

145. Инспектору понятно стремление КПК и Генеральной Ассамблеи ввести в строй новые системы в весьма сжатые сроки. Секретариат уже в течение ряда лет откладывает решение по этим вопросам, а оперативная нагрузка на Секретариат сейчас высока, как никогда прежде. ОИГ на протяжении более чем 10 лет также призывает к реализации многих аналогичных управленческих реформ и инициатив. Однако решения, уже принятые Секретариатом в 1994 году, скорее всего свидетельствуют о наличии новой приверженности и гораздо более серьезных усилиях по созданию подотчетного и высокоэффективного Секретариата, чем те, которые имели место в прошлом.

146. Должностные лица Секретариата готовы при необходимости ввести в строй новую систему оценки служебной деятельности к 1 января 1995 года. Однако, по мнению Инспектора, такой шаг может поставить под угрозу успех всего мероприятия. На настоящий момент не только не существует необходимых систем поддержки, но и самой новой системе необходимо преодолеть серьезный скептицизм и цинизм, возникшие как следствие предыдущих систем.

147. По этой причине Инспектор рекомендует вместо полного и ускоренного введения в строй новой системы оценки служебной деятельности к 1 января 1995 года, которая несет с собой значительный риск провала, считать 1995 год переходным годом, в

/...

течение которого Секретариат получит определенную необходимую передышку для создания такой системы на максимально твердой основе понимания и принятия. Как далее указывала КМГС:

"В том случае, если в той или иной организации наблюдаются сбои с точки зрения ее функционирования и/или применяется изжившая себя система оценки служебной деятельности, обратить такой процесс вспять представляется нелегким делом: в нынешних условиях этого нельзя добиться сразу, не прибегая к соответствующей корректировке, которая зачастую сопряжена с большими трудностями. Накопленный опыт также свидетельствует о том, что принятие срочных мер и частичное решение данной проблемы не дает желаемых результатов: организация должна быть твердо привержена делу коренных преобразований с точки зрения оценки и учета результатов осуществляемой ею деятельности" 87/.

3. Ресурсы

148. Требуется дополнительное время, в частности для широкой подготовки кадров по вопросам оценки служебной деятельности, столь необходимой в рамках всего Секретариата. Эта подготовка, как и любая другая, является инвестицией в людские ресурсы. Она должна отражать твердую уверенность в том, что затрачиваемые усилия и средства, как об этом говорит КМГС, убедят организацию и других в том, что "это обеспечит для организации гораздо большие, чем первоначально предполагалось, выгоды с точки зрения роста производительности труда и улучшения морального климата" 88/.

149. Для новой системы оценки служебной деятельности требуются денежные средства. Это большой вопрос, поскольку Организация Объединенных Наций в течение многих лет боролась за создание базовой программы подготовки управленческих кадров, поскольку уже принимаются жесткие меры финансовой экономии и поскольку на Секретариат возложена задача осуществления столь многих мандатов "в рамках имеющихся ресурсов". Вместе с тем новая система оценки служебной деятельности требует нескольких миллионов долларов, главным образом для подготовки кадров, но в том числе и для некоторой управленческой и аналитической работы по замене нынешних усилий неофициальной рабочей группы, предпринимаемых на основе ad hoc. Трудности с изысканием дополнительных ресурсов усугубляются созданием новой системы подотчетности и ответственности, которая предъявляет новые требования к управленческим ресурсам и усилиям.

150. Инспектор хотел бы надеяться на то, что ход рассуждений в настоящей главе, а также положительный опыт других организаций системы Организации Объединенных Наций, проводивших свои реформы систем оценки служебной деятельности, смогут подвигнуть государства-члены на выделение финансовых средств в поддержку новой системы Секретариата, к созданию которой они сами и призывали, определив для этого дополнительные средства в регулярном бюджете или через целевые фонды поддержки. Вместе с тем он изыскал еще одну область, которая, возможно, позволит получить весьма существенные средства на проведение подготовки кадров по вопросам оценки служебной деятельности (или в последующем изыскать деньги на подготовку и/или сократить расходы) и в то же время еще более укрепить принципы оценки заслуг и стимулы в рамках новой системы оценки служебной деятельности.

/...

151. Большинство сотрудников Секретариата получают лишь крайне небольшое число продвижений по службе за время своей карьеры. Вместе с тем почти все сотрудники ежегодно получают "вознаграждение" в виде повышения оклада в рамках класса. Например, для старшего сотрудника С-4 существует 14 ступеней оклада, для сотрудника полевой службы ПС-6 - 12, а для сотрудников категории общего обслуживания - от 9 до 14 ступеней в зависимости от класса и места службы.

152. Эти ежегодные повышения оклада предназначались в качестве вознаграждения за хорошую работу; в случае их непредоставления они должны были служить реальным стимулом к тому, чтобы тот или иной сотрудник улучшил свою работу 89/. Однако, поскольку почти все сотрудники Секретариата получают "хорошие" оценки своей работы (как уже указывалось в главе III), эти повышения стали рассматриваться как практически обязательные и удерживаются они лишь в весьма редких случаях. Учитывая, что в среднем они составляют около 1000 долл. США в год на человека и распространяются приблизительно на 12-14 тыс. сотрудников Секретариата, то стоимость их для государств-членов составляет около 12-14 млн. долл. США в год.

153. КМГС и ККАВ отмечали, что действующая в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций шкала выплат, предусматривающая ежегодное повышение окладов, на практике ориентирована на учет выслуги лет, а не служебных заслуг 90/. Кроме того, Генеральная Ассамблея дважды просила КМГС изучить вопрос о повышении окладов в рамках класса для обеспечения их повышения в связи с добросовестным выполнением служебных обязанностей и заслугами, а не как финансового вознаграждения за выслугу лет 91/. КМГС призвала к более строгому соблюдению нынешних положений, касающихся увеличения окладов, и отмечала также, что повышение окладов в рамках класса не является достаточно эффективным как вознаграждение за служебные заслуги:

a) повышение окладов представляет собой постоянное вознаграждение за высокие результаты работы в течение лишь одного года;

b) такие повышения увеличивают пенсионные расходы (которые, по идее, не должны привязываться к качеству работы);

c) они быстро продвигают сотрудников на самую высокую ступень в классе, тем самым усугубляя проблему задержки продвижения по службе, и приводят к несбалансированности общих соотношений окладов;

d) их стимулирующее воздействие уменьшается также и тем, что они выплачиваются небольшими ежемесячными суммами 92/.

154. По мнению Инспектора, нынешнюю выплату миллионов долларов, ежегодно затрачиваемых на механическое увеличение окладов в рамках класса практически у всего персонала, следует заменить системой, которая обеспечивала бы выплату таких увеличений лишь как признание полностью удовлетворительной работы того или иного сотрудника, как это изначально и планировалось.

155. Наиболее очевидные и необходимые изменения заключаются в том, что сотрудники, работа которых не является полностью удовлетворительной (что являлось основным требованием для назначения повышения оклада с самого начала), не будут получать увеличения оклада в рамках класса. В соответствии с новой системой оценки служебной

/...

деятельности такая ситуация затронет 15-20 процентов сотрудников. В этой связи Инспектор рекомендует не выплачивать увеличение окладов в рамках класса при новой системе оценки служебной деятельности тем сотрудникам, деятельность которых не является вполне удовлетворительной. Такое изменение позволит экономить от 1,8 до 2,8 млн. долл. США ежегодно (15-20 процентов от 12 000-14 000 сотрудников по 1000 долл. США каждому).

156. Если Генеральная Ассамблея согласится рассматривать 1995 год как переходный для новой системы оценки служебной деятельности, то оценка работы сотрудников будет проводиться лишь в конце 1996 года. Для обеспечения средств на подготовку кадров, которая крайне необходима именно теперь для надлежащего внедрения новой системы оценки служебной деятельности, Инспектор рекомендует далее, чтобы в течение этого переходного двухлетнего периода от старой системы к новой Генеральный секретарь и Генеральная Ассамблея рассмотрели возможность принятия решения о том, что все имеющие на то право сотрудники будут получать увеличения к окладам лишь один раз в два года (половина персонала - в первый год и половина - во второй), что высвободит 6-7 млн. долл. США в год в ходе этого периода (такой шаг является, безусловно, несправедливым по отношению к наилучшим и удовлетворительным работникам, однако в этом отношении он мало отличается от ныне существующей системы. Кроме того, Секретариат уже требует двухгодичного периода для повышения окладов в рамках класса на более высоких ступенях категории специалистов и ступенях полевой службы, независимо от качества работы).

157. Указанные выше суммы (порядка 6-7 млн. долл. США в год в 1995 и 1996 годах и 1,8-2,8 млн. долл. США в последующие годы) гораздо лучше использовать для а) подготовки персонала по вопросам новой системы оценки служебной деятельности, б) приоритетного развития системы управления и общих навыков и с) в конечном счете для выплаты вознаграждения за хорошую службу или сокращения расходов по мере сокращения потребностей в подготовке кадров, вместо расходования этих средств на практически незаметную, но весьма дорогостоящую нынешнюю систему повышения окладов в рамках класса. Эти средства могут быть использованы в качестве крайне необходимых сегодня ресурсов для внедрения новой системы оценки служебной деятельности, создания культуры производства в Секретариате и усиления финансирования развития людских ресурсов, которое отсутствовало в течение продолжительного времени.

158. Инспектор считает, что другие организации системы Организации Объединенных Наций также должны рассмотреть возможность применения данного подхода к перераспределению ресурсов/сокращению расходов в контексте их собственных систем оценки служебной деятельности и управления ею.

Примечания

1/ Shapero, Albert, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free Press, New York, 1985, p. 82.

2/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года, раздел I.E., пункты 4-6.

/...

3/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", документы A/41/201 от 7 марта 1986 года и A/41/409 от 11 июня 1986 года,

"Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций: интеграция и использование", документ A/41/202 от 7 марта 1986 года и

"Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора, контроля, оценки и управления", документы A/43/124 от 4 февраля 1988 года, Add.1 от 27 мая 1988 года и A/44/233 от 25 апреля 1989 года.

4/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", JIU/REP/93/5 и документ A/48/420 Организации Объединенных Наций от 12 октября 1993 года и Add.1 от 22 ноября 1993 года.

5/ "Улучшение положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций в период "рационального использования людских ресурсов" и "отчетности": начало нового этапа?", JIU/REP/94/3 от ____ Мая 1994 года.

6/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка Комиссии по международной гражданской службе", документ ICSC/37/R.15 от 2 марта 1993 года, пункт 1.

7/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата Комиссии по международной гражданской службе: добавление", документ ICSC/37/R.15/Add.1 от 2 марта 1993 года.

8/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа.

9/ "Background information to document ICSC/37/R.15: Summary of practices in selected outside employers".

10/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункты 42-71.

11/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата Комиссии по международной гражданской службе", документ ICSC/38/R.16 от 22 июня 1993 года, пункт 10.

12/ "Организация служебной деятельности: служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата Комиссии по международной гражданской службе", документ ICSC/40/R.12 от 6 мая 1994 года, добавление, пункты 14-21.

13/ Там же.

14/ "Report of the working party on performance appraisal", CCAQ, ACC document ACC/1980/PER/42 of 5 February 1981.

/...

15/ "Report of the eightieth session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)", document ACC/1994/4 of 30 March 1994, paragraphs 1-3.

16/ Ibid., paras. 1-4 and 34-43.

17/ "Performance review" and "Performance-related pay", "Papers by the CCAQ Secretariat", documents ACC/1994/PER/R.2/Add.2 and 3 of 11 January 1994.

18/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг...", документ ICSC/37/R.15 от 2 марта 1993 года, указанная работа, пункты 22-24.

19/ "UNICEF's performance appraisal system (PAS)", UNICEF Administrative Instructions CF/AI/1988-11 of 1 December 1988.

20/ "Performance Appraisal Review: Instructions and Guidelines (PAR)", UNDP, and

"Management Board decisions on the performance appraisal review (PAR) system", UNDP/ADM/93/38 of 13 July 1993.

21/ "Periodic reports", Administrative Instruction ST/AI/115 of 11 April 1956.

22/ "Something new", Training and Examinations Service, Office of Personnel Services, Secretariat News, 16 March 1977, and

"Performance evaluation report system", Administrative Instruction ST/AI/240 of 3 January 1977.

23/ "Performance evaluation", Secretariat News, 16 March 1979.

24/ "Performance evaluation report system", Administrative Instruction ST/AI/240/Rev.1 of 26 July 1983, para. 2.

25/ Ibid.

26/ "Career development system", Interoffice Memorandum from Assistant Secretary-General for Personnel Services to All Heads of Departments, Offices, and Regional Commissions, 30 September 1983, and

"Office of Personnel Services: Working paper on a possible career development system", 26 September 1983, pages 30-33.

27/ "Performance evaluation report system", Administrative Instruction ST/AI/240/Rev.2 of 28 November 1984.

28/ "New performance evaluation system sought: Current reporting methods criticized", Secretariat News, July 31, 1987, p. 5.

/...

29/ "Update on developments in OHRM", Secretariat News, 30 September 1987, pages 4 and 5.

30/ "Report of the Fourth Special Session of the Staff-Management Co-ordination Committee", SMCC/Special/IV/4 of 4 November 1987, paras. 44-46.

31/ Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, официальные отчеты: сорок первая сессия, Дополнение № 49 (A/41/49), Нью-Йорк, 1986 год, рекомендации 41, 42 и 50.

32/ "Окончательный доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213", документ A/44/222 от 26 апреля 1989 года, пункт 154.

33/ "Вопросы персонала", резолюция 44/185 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1989 года, часть A, пункт 7.

34/ "Аналитический доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи", документ A/45/226 от 27 апреля 1990 года, пункт 188.

35/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункт 2с, и

"Служебная аттестация и учет служебных заслуг", ICSC/38/R.16, указанная работа, приложение I.

36/ "Secretary-General's statement to the Fifth Committee", ST/IC/1992/73 of 12 November 1992.

37/ "Secretary-General says UN staff are central to world's peace and development", Press Release SG/SM/5098 of 20 September 1993.

38/ "Placement and promotion", Secretary-General's Bulletin, ST/SCB/267 of 25 November 1993, and related Administrative Instruction of ST/AI/390 of 15 November 1993 and Information Circular ST/IC/1993/66 of 2 December 1993.

39/ "Реорганизация Департамента по вопросам администрации и управления: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/48/72 от 23 мая 1994 года.

40/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года, раздел I.B, пункты 3 и 7.

41/ "Планирование по программам", резолюция 47/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года, раздел V, и

"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций и бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов", резолюция 47/212 В Генеральной Ассамблеи от 20 мая 1993 года, раздел III, пункт 9.

/...

42/ "Подотчетность и ответственность руководителей программ Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/48/452 от 5 октября 1993 года.

43/ "Доклад Комитета по программе и координации о второй части его тридцать третьей сессии", документ A/48/16 (Часть II) от 3 ноября 1993 года, пункты 241-246.

44/ "Former staffer comes in as UN's top manager", Secretariat News, July-August 1993, page 7.

45/ "Introduction of a new performance evaluation system", Interoffice Memorandum to heads of Departments/Offices from Under-Secretary-General for Administration and Management of 17 February 1994, and

"Proposal for a new design for a performance evaluation system in the United Nations prepared by the SMCC XVII Task Force", dated 8.12.93, pages 2-3.

46/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункт 3.

47/ Там же, пункт 4.

48/ "Реорганизация Департамента по вопросам администрации и управления ...", A/C.5/48/72, указанная работа.

49/ "Улучшение положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций ...", JIU/REP/94/3, указанная работа, глава V.

50/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420 и Add.1, указанная работа, резюме.

51/ "Система развития карьеры в Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/47/6 от 25 августа 1992 года, пункты 1-5, 48-57, приложение III.

52/ Доклад группы межправительственных экспертов высокого уровня..., A/41/49, указанная работа, пункты 45-50 и рекомендация 41.

53/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункты 4 и 10а.

54/ "Report of the eightieth session of CCAQ ...", ACC/1994/4, op. cit., para. 38.

55/ "Secretary-General says UN staff are central ...", SG/SM/5098, op. cit.

56/ "Обзор административного и финансового функционирования ...", резолюция 48/218, указанная работа, раздел I.E., пункт 5b.

/...

57/ "Обзор административного и финансового функционирования ...", резолюция 48/218, указанная работа, раздел I.E., пункт 5с.

58/ Там же, пункты 5а и с.

59/ "Доклад о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций", JIU/REP/78/1 от ____ марта 1978 года.

60/ "Планирование по программам ... Доклад АККБВ", документ A/45/617 от 12 октября 1990 года.

61/ "Возможный новый подход к планированию по программам: доклад Генерального секретаря", документ A/48/277 от 28 июля 1993 года, пункты 8f, 33 и приложение.

62/ "Улучшение положения женщин", JIU/REP/94/3, указанная работа, пункты 141-153, и

"Обзор административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций и бюджет по программам на двухгодичный период 1992-1993 годов", резолюция 47/212 А Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года, пункты 2-3.

63/ Доклад группы межправительственных экспертов высокого уровня ..., A/41/49, указанная работа, рекомендация 42.

64/ Там же, рекомендация 50.

65/ "Вопросы персонала", резолюция 44/185, указанная работа, раздел А, пункт 7.

66/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункт 10с.

67/ "Вопросы персонала", резолюция 44/185, указанная работа, часть А, пункт 7.

68/ "Placement and promotion", ST/SGB/267, op. cit.

69/ "Placement and promotion", ST/AI/390, op. cit., para. 12.

70/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункт 52-73, и

"Служебная аттестация и учет служебных заслуг...", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункты 44-92.

71/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункт 38.

72/ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, указанная работа, раздел I.B., пункт 7.

/...

73/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункт 84.

74/ "Организация служебной деятельности ...", ICSC/40/R.12, указанная работа, добавление, пункт 25.

75/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункт 1.

76/ "Performance evaluation report system", Administrative Instruction ST/AI/240/Rev.2, op. cit., para. 19.

77/ "Guidelines to Departments/Offices on the implementation of the placement and promotion system", 2 December 1993, para. 5.

78/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования ...", резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи, указанная работа, раздел I.E., пункт 5b.

79/ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов: Часть XI. Капитальные расходы: Раздел 29. Технические новшества", документ A/48/6 (Раздел 29) от 12 октября 1993 года.

80/ Доклад группы межправительственных экспертов высокого уровня ..., A/41/49, указанная работа, рекомендация 50.

81/ "Улучшение положения женщин", JIU/REP/94/3, указанная работа, резюме.

82/ "Организация служебной деятельности", ICSC/40/R.12, указанная работа, принцип 3.

83/ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", CCAQ, document ACC/1993/PER/R.15 of 2 June 1993, paras. 15-17 and Annex V, and

"Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата КМГС", документ ICSC/38/R.16/Add.1 от 8 июня 1993 года.

84/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункт 19b.

85/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования ...", резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи, указанная работа, раздел I.E., пункт 5d.

86/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/38/R.16, указанная работа, пункт 3.

87/ Там же, пункт 4.

/...

88/ Там же.

89/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/37/R.15, указанная работа, пункт 69.

90/ "Организация служебной деятельности ...", ICSC/40/R.12, указанная работа, пункт 23, и

"The structure of the salary scale: Note by the CCAQ Secretariat", ACC/1991/PER/R.7 of 19 February 1992.

91/ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг ...", ICSC/38/R.16, указанная работа, приложение I.

92/ "Организация служебной деятельности ...", ICSC/40/R.12, указанная работа, пункты 31-32.

/...

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

PERFORMANCE EVALUATION REPORT

Before filling out the report, please read the attached guidelines (P.91/A) and refer to Administrative Instruction ST/AI/240/Rev.1

SECTION I - To be completed by the Executive Officer

NAME (Last, first, middle)	ENTRY DATE OF UN SERVICE	TYPE OF APPOINTMENT
FUNCTIONAL TITLE	IN THIS FUNCTION SINCE	
DEPARTMENT OR OFFICE/ BUREAU OR DIVISION/ SECTION/ UNIT		
CATEGORY AND LEVEL	AT THIS LEVEL SINCE	PERIOD COVERED BY THIS REPORT

SECTION II

PART A - To be completed by the staff member

1. Describe the main assignments you have accomplished during the reporting period:

2. Indicate any training undertaken during the reporting period, including type and duration:

3. Indicate what guidance and counselling you have received in the performance of your duties:

Date and
initials:

PART B - To be completed by the first reporting officer

1. If you deem it appropriate, give your comments or clarification on the staff member's statements in part A above:

2. Indicate to what extent you have discussed with the staff member his/her performance during the reporting period:

- 2 -

SECTION III - To be completed by the first reporting officer

In assessing the staff member's performance below, please bear in mind the staff member's level of duties and responsibilities so as not to judge him/her by inappropriate standards or by personality traits unrelated to his/her work.

Every 'A' or 'F' rating must be supplemented by a statement under "Comments", giving an explanation or examples illustrative of the rating. A report will not be considered complete unless such comments are given in respect of each 'A' or 'F' rating.

RATINGS: A: Excellent; B: Very Good; C: Good; D: Fair; E: Somewhat below standard; F: Unsatisfactory.

ENTER IN THE COLUMN BELOW THE RATING WHICH MOST NEARLY DESCRIBES THE STAFF MEMBER'S PERFORMANCE.

	RATING	Specially important	Relevant	Not applicable	COMMENTS
1. Competence (knowledge and skills the staff member possesses in his/her field of work).					
2. Quality of work accomplished.					
3. Quantity of work accomplished.					
4. Ability to meet schedules and deadlines when required; skilful use of time and resources to achieve maximum efficiency.					
5. Initiative (demonstrated aptitude to produce new ideas and/or bring about constructive innovation).					
6. Ability to work independently or with minimal supervision.					
7. Effectiveness in maintaining harmonious working relations.					
8. Sense of responsibility and dependability as regards working hours.					

1...

- 3 -

	Rating	Specialty important	Relevant	Not applicable	Comments
9. Effectiveness in planning and organization of work.					
10. Skill in producing a solution (ability to identify problems, power of analysis and soundness of recommendations and decisions).					
11. Ability to negotiate and persuade.					
12. Effectiveness in supervision (ability to motivate, maintain and direct a productive work unit). Indicate below the number and level of staff under his/her supervision:					
(NOT APPLICABLE TO LANGUAGE STAFF)	Written				
13. Written and oral expression in working language(s) (ability to communicate in a clear, concise and effective manner). If the staff member works in more than one language, rate each separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.	Oral				
<u>LANGUAGE STAFF ONLY</u>					
14. i. Linguistic knowledge and ability in official languages. ii. Accuracy and style. Note: Rate each language separately by entering the rating followed by the initial of each language in parentheses.					
15. Comment on the staff member's attitude to the United Nations.					
16. Indicate any assignment(s) which the staff member performed in a particularly effective way.					

Signature: _____

Date: _____

Name and Title: _____

/...

- 4 -

SECTION IV - To be completed by the second reporting officer

A. Before completing this section, please discuss the staff member's performance with the first reporting officer and, if you deem it necessary, with the staff member. If discussion with the first reporting officer cannot be held, please give an explanation.

B. Keeping in mind the requirements of the post, please check one of the following statements describing the staff member's performance.

1. ☐ AN EXCELLENT PERFORMANCE 2. ☐ A VERY GOOD PERFORMANCE 3. ☐ A GOOD PERFORMANCE
4. ☐ FAIR 5. ☐ A PERFORMANCE THAT DOES NOT FULLY MEET STANDARDS 6. ☐ AN UNSATISFACTORY PERFORMANCE

Should you have checked statement 1 or 6 above, please elaborate. Otherwise comments are optional.

C. If you disagree with the first reporting officer's evaluation in section III, give your comments:

Signature: _____

Date: _____

Name and Title: _____

SECTION V

This section is to be completed by the head of the department or office or a director designated by him/her. (The making of comments under (ii) is optional).

(i) I take note of this report. ☐ (Place a check mark here)

(ii) My comments are as follows:

Signature: _____

Date: _____

Name and Title: _____

SECTION VI

After the sections above have been completed, the staff member must sign the original of the report and be given a copy thereof. The signature merely acknowledges that the staff member has read the report and received a copy; it does not necessarily indicate agreement with the evaluations contained in this report.

I have read this report and received a copy thereof. I understand that I may, if I wish, submit a written explanation or rebuttal within one month of receipt of this report in accordance with administrative instruction ST/AI/240/Rev. 1.

Date: _____ Signature of staff member: _____

NB: If a rebuttal is submitted, this report must not be filed in the Official Status File until such time as the rebuttal procedure is completed (see ST/AI/240/Rev. 1, para. 12).
