

**ПРОГРАММЫ МЛАДШИХ СОТРУДНИКОВ
КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ/МЛАДШИХ
ЭКСПЕРТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

*Иштван Пошта
Джихан Терзи*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2008 год



Организация Объединенных Наций

**ПРОГРАММЫ МЛАДШИХ СОТРУДНИКОВ
КАТЕГОРИИ СПЕЦИАЛИСТОВ/МЛАДШИХ
ЭКСПЕРТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

*Иштван Пошта
Джихан Терзи*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2008 год



Организация Объединенных Наций, Женева, 2008 год

РЕЗЮМЕ

Программы младших сотрудников категории специалистов/младших экспертов в организациях системы Организации Объединенных Наций

ЦЕЛЬ: Дать общую оценку текущего состояния программ МСС/МЭ в организациях системы Организации Объединенных Наций, включая их директивную основу, правила и положения, оперативную практику, а также актуальность, эффективность и отдачу от этих программ, и рекомендовать меры по улучшению их политических, организационных и оперативных условий.

Основные выводы и рекомендации

Эти программы, которые начали осуществляться почти пять десятилетий тому назад, пережили значительную эволюцию, что привело к увеличению их объема и масштабов. Сегодня они широко распространены в организациях системы Организации Объединенных Наций, в любой данный момент в них задействованы почти 1 000 МСС/МЭ, а общий взнос доноров в эти программы ежегодно составляет около 100 млн. долл. США. Они оказали содействие в успешном достижении целого комплекса первоначально поставленных целей: обеспечить дополнительные ресурсы для деятельности Организации Объединенных Наций в области развития; расширить источники привлечения потенциальных будущих экспертов и должностных лиц для системы Организации Объединенных Наций и для двусторонних программ доноров в области развития; а также предложить возможности для профессиональной подготовки на практике молодым специалистам.

Все участники этих программ, т.е. доноры, организации и МСС/МЭ, выразили большое удовлетворение в связи с осуществлением программ. Организации единодушно подтвердили чрезвычайно высокий уровень стандартов и постоянное повышение качества МСС. Эти программы являются для организаций важным и гибким инструментом, позволяющим им удовлетворять изменяющиеся потребности в персонале и решать приоритетные задачи программ в условиях чрезвычайной ограниченности бюджетов. Особенно это касается отделений на местах и некоторых новых, только формирующихся программных областей. Они оказывают значительное воздействие на методы управления людскими ресурсами.

По сравнению с первоначальной концепцией формат и расстановка акцентов в рамках практики реализации этих программ во многих отношениях изменились, но программы остаются актуальными и заслуживают продолжения осуществления и расширения. Практические трудности, выявленные при проведении настоящего обзора, обусловлены противоречиями между устаревшей директивной базой и сформировавшейся практикой, отсутствием четкого и транспарентного процесса установления приоритетов в организациях и странах-донорах, а также отсутствием последовательных стратегий и мониторинга их осуществления. Оперативные трудности, связанные с их реализацией, могут и должны преодолеваются за счет улучшения практики контроля и мониторинга в рамках управления людскими ресурсами в организациях.

Директивную основу для этих программ (резолюция 849 (XXXII) Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) от 4 августа 1961 года) следует пересмотреть и скорректировать с учетом изменившихся реальностей в деятельности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию. Между этим общим нормативным положением и сформировавшейся практикой возник значительный разрыв. В связи с этим назрела необходимость уточнения целей и руководящих принципов назначения МСС/МЭ, а также принципов финансирования программ. Следует усилить общую подконтрольность и повысить привлекательность этих программ для государств-членов.

Число МСС/МЭ из развивающихся стран невелико; в большинстве случаев эти программы открыты только для граждан стран-доноров. Существуют серьезные политические и профессиональные доводы в пользу необходимости исправления этого положения дел, и требуется принять ряд мер для улучшения спонсирования кандидатов из развивающихся стран.

Процесс разработки стратегии и приоритетов программ в организациях является малоэффективным, и следует укрепить практику проведения оценок. Всей системе необходимо улучшить отслеживание развития карьеры бывших МСС/МЭ, а также повысить эффективность сотрудничества между службами по найму персонала для улучшения использования МСС в рамках системы после истечения их первоначальных контрактов.

Эволюция этих программ привела к большей согласованности условий службы, закреплению стандартизированных критериев отбора, описаний должностных функций, руководства работой отдельных МСС/МЭ и оценки их деятельности. Подразделениям по управлению людскими ресурсами необходимо уделять более пристальное внимание надзору и контролю за осуществлением программ, особенно на начальной и завершающей стадиях сроков действия контрактов.

Ниже приводятся рекомендации, предлагаемые вниманию руководящих органов. Другие рекомендации (рекомендации 4-9), предлагаемые вниманию исполнительных глав и Сети по вопросам людских ресурсов Координационного совета руководителей (КСР), содержатся в основном в тексте доклада.

Рекомендации, предлагаемые вниманию руководящих органов

Рекомендация 1

Экономическому и Социальному Совету следует пересмотреть свою резолюцию 849 (XXXII) от 4 августа 1961 года, которая служит стратегической основой для программ МСС/МЭ, и заново определить цели, руководящие принципы назначений и принципы финансирования программ в интересах их обновления с учетом новых реальностей (пункты 37-49).

Рекомендация 2

Экономическому и Социальному Совету следует стимулировать разработку механизмов для обеспечения большей осведомленности о программах МСС/МЭ и тем самым усилить поддержку этих программ со стороны государств-членов (пункты 50-53).

Рекомендация 3

Экономическому и Социальному Совету следует стимулировать подготовку комплекса предложений для расширения возможностей финансирования участия кандидатов из развивающихся стран в программах МСС/МЭ (пункты 54-63).

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

РЕЗЮМЕ iii

СОКРАЩЕНИЯ vi

Глава

Пункты

I.	ВВЕДЕНИЕ.....	1 - 15	1
II.	ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ.....	16 - 36	3
	A. Цели и динамика	16 - 19	3
	B. Удовлетворенность основных заинтересованных сторон.....	20 - 28	4
	C. Актуальность и отдача.....	29 - 36	5
III.	ДЕТАЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ.....	37 - 126	7
	A. Директивная основа для программ МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций	37 - 41	7
	B. География и программные области назначений	42 - 45	8
	C. Сроки назначения и распределение расходов	46 - 49	9
	D. Низкий уровень осведомленности и недостаточная общая подконтрольность.....	50 - 53	10
	E. Состав корпуса МСС	54 - 63	11
	F. Программы МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций	64 - 126	13

ПРИЛОЖЕНИЯ

I.	Таблица 1.....	28
II.	Таблица 2.....	29
III.	Список доноров	31
IV.	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ	32

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ДЭСВ ООН	Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам
КВ	круг ведения
КПСООН	Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций в Турине
КСР	Координационный совет руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МСС	младший сотрудник категории специалистов
МЭ	младший эксперт
НКЭ	национальные конкурсные экзамены
НПО	неправительственная организация
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПР	официальная помощь в целях развития
ПРООН СЛР	Программа развития Организации Объединенных Наций Сеть по вопросам людских ресурсов (КСР)
ТС	техническое сотрудничество
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦОМСС ПРООН	Центр обслуживания младших сотрудников категории специалистов Программы развития Организации Объединенных Наций (Копенгаген)
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В рамках своей программы работы на 2008 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) в период с февраля по июль 2008 года провела обзор под названием "Программы младших сотрудников категории специалистов/младших экспертов в организациях системы Организации Объединенных Наций".
2. Цель обзора заключается в проведении общей оценки текущего состояния программ МСС/МЭ в организациях системы Организации Объединенных Наций, включая их директивную основу, правила и положения, оперативную практику, а также актуальность, эффективность и отдачу от программ.
3. Программа младших экспертов - это инициатива, выдвинутая правительством Нидерландов в рамках сотрудничества с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) в 1954 году и нацеленная на выделение "младших экспертов" на низовом уровне в качестве бесплатных дополнительных ресурсов для проектов ФАО, а также на предоставление возможности для профессиональной подготовки на практике под квалифицированным руководством молодым специалистам, получившим высшее образование.
4. Другие учреждения Организации Объединенных Наций и доноры, вдохновленные успехом сотрудничества между ФАО и Нидерландами, выразили свою заинтересованность в аналогичных схемах, и в резолюции 849 (XXXII) ЭКОСОС от 4 августа 1961 года была закреплена общая концепция в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Во внутренних документах организаций системы Организации Объединенных Наций, а также в соответствующих документах Административного комитета по координации (АКК) эта резолюция считается директивной основой для программ МСС/МЭ. Для простоты и удобства мы называем программы МСС/МЭ в настоящем обзоре программами младших сотрудников категории специалистов (программы МСС).
5. В контексте настоящего обзора под программами МСС мы имеем в виду программы, осуществляемые совместно организациями системы Организации Объединенных Наций и донорами. Благодаря программам МСС организации получают квалифицированных молодых специалистов на должностях стартового уровня, которые завершили свое образование и имеют определенный ограниченный опыт работы, для оказания содействия в осуществлении деятельности по линии технического сотрудничества и другой повседневной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. МСС назначаются на фиксированный срок, обычно составляющий от двух до четырех лет. МСС считаются сотрудниками, и на них распространяются правила и положения о персонале, но страны-доноры покрывают все расходы, связанные с работой и программой подготовки МСС, включая административные и вспомогательные расходы организаций. Организации в рамках этих программ обязуются обеспечивать помимо обычного повседневного участия в работе организаций наличие тщательно продуманных компонентов обучения и подготовки МСС.
6. Сегодня программы этих типов можно встретить в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций. По состоянию на конец 2007 года в 20 организациях системы Организации Объединенных Наций работали 933 МСС (см. таблицу 1). В некоторых организациях они составляют значительную долю среди всех сотрудников категории специалистов, занимающих должности начального уровня. МСС действуют как на местах, так и в штаб-квартирах; они участвуют в большинстве областей деятельности Организации Объединенных Наций, ведя оперативную, аналитическую и нормативную работу в поддержку программ развития в таких областях, как экономические и социальные вопросы, гуманитарные вопросы, права человека, торговля и развитие, наркотики и преступность, поддержание мира, постконфликтные мероприятия, политические вопросы и другие области.

7. Аналогичные типы программ используются и в международных организациях за пределами Организации Объединенных Наций, например: в Азиатском банке развития, Международном валютном фонде, Всемирном банке и Европейском союзе.

Методология

8. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами деятельности ОИГ и ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, подразумевала проведение подробного предварительного обзора, анкетирование, проведение собеседований и углубленного анализа.

9. Инспекторы использовали также документацию регулярных (проводимых раз в два года) совещаний национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций по вопросу о программах младших экспертов/МСС¹; результаты национальных оценок Италии, Норвегии, Швеции, Нидерландов и Швейцарии; а также результаты всеобъемлющих статистических обзоров Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН) и Центра обслуживания МСС Программы развития Организации Объединенных Наций (ЦОМСС-ПРООН).

10. После выявления организаций с крупными программами МСС 12 организациям были направлены подробные анкеты, после чего с большинством из них были проведены личные беседы или беседы по телефону. В процессе этого Инспекторы провели встречи с представителями подразделений, отвечающих за функционирование программ, с руководителями среднего звена, использующими услуги МСС, непосредственными начальниками МСС и с самими МСС. Эти беседы во многих отношениях подтвердили результаты тех обследований, которые были проведены ранее некоторыми донорами и организациями в другом временном формате и с иными целевыми установками и сферами охвата. На основе этого Инспекторы пришли к мнению о том, что они получили репрезентативную и достаточную выборку для оценки оперативного опыта использования этих программ в рамках системы.

11. Инспекторы связались также с десятью странами-донорами, участвующими в программах МСС, запросив их взгляды и мнения относительно опыта последних лет, а также их стратегий и видения будущего функционирования программ. Полученные письменные ответы, проведенные личные беседы и телеконференции с представителями стран-доноров позволили Инспекторам принять во внимание общий подход сообщества доноров к вопросам, касающимся программ МСС.

12. При подготовке окончательного доклада были запрошены и приняты во внимание замечания участвующих организаций по проекту доклада.

13. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций между Инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

14. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении IV приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице

¹ Регулярные совещания национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в программах МСС, организуются под эгидой Организации Объединенных Наций в рамках Сети по вопросам людских ресурсов КСР, при этом ответственность за все секретариатские функции возложена на ДЭСВ ООН.

указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительными главами организаций.

15. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ

A. Цели и динамика

16. Программы МСС в системе Организации Объединенных Наций направлены на достижение комплексных целей. Хотя акценты могут варьироваться от организации к организации, они, как правило, считаются средствами для: а) выделения дополнительных финансовых ресурсов в целях содействия осуществлению программ технического сотрудничества Организации Объединенных Наций и смежных учреждений или их деятельности в целом; б) обеспечения или расширения источника потенциальных будущих экспертов и должностных лиц для системы Организации Объединенных Наций или для двусторонних программ доноров в области развития; с) предоставления возможностей для профессиональной подготовки и обучения на практике молодых специалистов, получивших высшее образование, но имеющих ограниченный или нулевой опыт работы в рамках программ технического сотрудничества Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений.

17. На протяжении последних пяти десятилетий программы МСС пережили значительную эволюцию как в качественном, так и в количественном отношении. Инспекторы не нашли точных статистических данных для описания эволюции программ в этот период, но документы указывают на то, что число МСС в системе со времени внедрения этих программ устойчиво увеличивалось. Впоследствии объемы колебались в зависимости от бюджетного положения доноров, но ежегодно в эти программы вливались несколько сотен новых МСС. В последние пять лет в любой отдельно взятый момент в системе действовали около 1 000 МСС, а ежегодный объем финансирования составлял более 100 млн. долл. США (см. таблицы в приложениях I и II). Таким образом, с момента внедрения этих программ в организациях поработали более 10 000 МСС.

18. Рассматривая динамику последних пяти лет, можно отметить, что число МСС в тех организациях, которые имеют крупные программы МСС, оставалось стабильным, а общая сумма средств, выделяемых для их финансирования, несколько увеличилась. Есть ряд организаций, в которых число МСС уменьшилось (ФАО, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ПРООН, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)). Однако это связано не столько с самими программами, сколько с изменениями в расстановке тематических приоритетов стран-доноров или с внутренней динамикой состава корпуса доноров той или иной организации.

19. Круг стран-доноров по существу остается одним и тем же; их число из года в год меняется, но в целом колеблется в районе 30. Число новых МСС, финансируемых тем или иным конкретным донором, варьируется от 1 до 50 в год, и состав группы доноров в разных организациях является разным, что объясняется их предпочтениями. В последние несколько лет можно отметить некоторое укрепление круга доноров, хотя число МСС по-прежнему определяется традиционными крупными донорами (ориентировочный список доноров приводится в приложении III).

В. Удовлетворенность основных заинтересованных сторон

20. Все основные заинтересованные стороны программ, а именно организации, соответствующие доноры и сами МСС, выразили большое удовлетворение и признательность за программы.

21. Организации единодушно подтвердили очень высокий уровень качества МСС. С годами качество кандидатов значительно повысилось благодаря эффективному и открытому конкурсному процессу отбора в странах-донорах. В отличие от первых десятилетий МСС уже не могут считаться абсолютными новичками в их профессиональной жизни. Сегодня среднестатистического МСС можно описать как сильно мотивированного, динамичного человека, который имеет высокую академическую квалификацию, порой степень магистра или кандидата наук (слушатель или выпускник аспирантуры), способного говорить на двух или трех языках и имеющего несколько лет опыта работы (от двух до четырех), нередко непосредственно связанного с международным сотрудничеством или сотрудничеством в области развития.

22. Участие организаций в окончательном отборе МСС также является важным фактором, способствующим повышению качества отбора и высокой степени удовлетворенности организаций.

23. С точки зрения организаций эти программы представляют собой не только дополнительную форму поддержки системы Организации Объединенных Наций, но и эффективное средство, помогающее восполнить существующий пробел в потенциале людских ресурсов и/или адаптировать его к реальным и быстроменяющимся потребностям в их деятельности. В пределах лимитов финансирования, установленных отдельными странами-донорами, они представляют собой гибкий и относительно оперативный инструмент для наращивания кадрового потенциала организации в новых приоритетных областях, определенных организациями системы Организации Объединенных Наций. С момента выявления потребностей и до вступления в должность проходит менее одного года, а процесс отбора в большинстве случаев завершается в пределах шести месяцев. Эти сроки чрезвычайно благоприятны по сравнению с циклом получения новой бюджетной должности в той или иной области деятельности или с продолжительностью процесса отбора на основе национальных конкурсных экзаменов (НКЭ) либо в рамках других процессов набора кадров на должности начального уровня.

24. Помимо очевидных бюджетных преимуществ относительно короткие сроки набора кадров создают для организаций значительные стимулы для направления донорам большого количества заявок на МСС. Это объясняет выраженное почти всеми организациями желание увеличить объем их программ МСС и предпринимаемые ими для этого усилия.

25. Доноры финансируют программы МСС за счет бюджетов официальной помощи в целях развития (ОПР) своих правительств. Они тщательно следят за программами и в целом удовлетворены их практическим осуществлением. Разные страны-доноры по-разному расставляют акценты и устанавливают приоритеты в своих программах. Одни доноры используют эти инструменты для выделения дополнительных ресурсов на определенные программные области и/или для определенных географических точек в рамках приоритетов их политики в области развития; другие пытаются улучшить оперативные условия деятельности организаций в новых, только нарождающихся областях, таких как изменение климата, гуманитарные вопросы, гендерные вопросы и т.д. Одни считают их дополнительным инструментом для уменьшения их недопредставленности в кадровом составе международных организаций; другие усматривают в них источник мобилизации прошедшего международную подготовку персонала для своих национальных механизмов в области развития.

26. Источником удовлетворения для доноров является то, что они могут постоянно отслеживать и контролировать реализацию своих приоритетных задач. Крупнейшие доноры проводят периодические оценки своих программ и в зависимости от условий модифицируют свои приоритеты

или меняют сферу охвата или сфокусированность. У Инспекторов сложилось впечатление, что в этом контексте крупные страны-доноры придерживаются более систематического подхода к мониторингу и оценке соответствия их программ своим целевым установкам, чем международные организации, имеющие в своем составе большое число МСС.

27. Инспекторы провели беседы с МСС во всех организациях, которые они посетили, и те отбирались на случайной основе применительно к гражданству, профессиональной группе или месту работы. Подавляющее большинство МСС положительно оценили свой личный опыт и, со своей точки зрения, сочли эти программы прекрасной и ценнейшей возможностью. По мнению большинства из них, их работа соответствует их ожиданиям и квалификации, и лишь очень немногие из них высказали критические замечания системного характера. Некоторые МСС жаловались на то, что их навыки и квалификация недоиспользуются, но это нельзя считать общераспространенным явлением. В целом МСС заявили, что на местах перед ними ставятся более сложные задачи и на них возлагается более высокая ответственность, чем в штаб-квартирах. Их мнения во многом совпали с результатами обследований, проводившихся ЦОМСС ПРООН на протяжении последних нескольких лет² (т.е. наиболее репрезентативных обследований, к которым Инспекторы имели доступ к организациях), а также некоторых других обследований, проведенных ранее донорами.

28. Тем не менее ряд МСС действительно высказали определенные критические замечания или конкретные жалобы исходя из своего личного опыта. Большинство жалоб касалось периода вступления в должность и завершающего этапа контракта и чаще всего было связано с трудностями, с которыми им приходится сталкиваться при выполнении административных процедур или в отношениях с руководством. Разумеется, Инспекторы не могли вынести заключений по конкретным делам, но они использовали эти мнения для подготовки своих предложений по улучшению надзора и контроля за функционированием программ.

С. Актуальность и отдача

29. Инспекторы не нашли каких-либо конкретных оценок вклада программ МСС в целом в обеспечение потенциала организаций в области осуществления программ. Однако руководители Среднего звена и региональные сотрудники, с которыми были проведены беседы, без малейших колебаний заявили, что на микроуровне вклад МСС является значительным. Особенно это касается мелких отделений на местах, конкретных проектов развития стран или иных проектов, а также новых, только нарождающихся программных областей, в которых перегруппирование бюджетных или людских ресурсов сопряжено с продолжительными и сложными административными мерами или решениями.

30. Отдача от программ МСС более заметна в кадровой области. Хотя 1 000 МСС - это незначительное число с учетом общего штата сотрудников категории специалистов в Организации Объединенных Наций (21 712 сотрудников категории специалистов, имеющих контракт на один год или более в организациях, участвующих в ОИГ), их доля является довольно существенной, если мы сопоставим их число с числом должностей категории специалистов начального уровня (2 839 сотрудников категории специалистов на уровнях С-1 и С-2)³.

31. Статистическая база организаций системы Организации Объединенных Наций не может предоставить общесистемные данные о трудоустройстве бывших МСС в системе, поскольку база данных по людским ресурсам КСР не содержит таких элементов. Следует отметить, что, хотя число сотрудников, сдавших НКЭ, меньше, они включаются в базу данных по людским ресурсам КСР.

² www.jposc.org/content/JPO/survey-en.html

³ Personnel Statistics, CEB/2007/HR/15, 15 October 2007.

Кроме того, в ходе бесед с руководителями Инспекторы обнаружили целый ряд лиц, которые говорили о том, что они ранее работали МСС. Некоторые тенденции и информацию можно также вычлениить из данных, собираемых Ассоциацией выпускников системы МСС, учрежденной и управляемой ЦОМСС ПРООН с 2003 года.

32. Некоторые страны-доноры привели свои собственные статистические данные, свидетельствующие о том, что значительная часть их национальных сотрудников, которые в настоящее время работают в организациях, ранее работали в качестве МСС. Статистические данные организаций (хотя они и не рассчитываются на унифицированной и сопоставимой основе) также показывают, что показатель удержания бывших МСС колеблется от 30% до 80%, во многом в зависимости от организации и конкретного года. Все это свидетельствует о том, что эти программы оказывают воздействие на практику набора кадров в организациях.

33. С учетом всех этих выводов Инспекторы считают, что программы МСС являются эффективными и благоприятными для всех задействованных сторон. Эти программы повышают потенциал организаций системы Организации Объединенных Наций в области осуществления проектов и программ; они служат средством повышения степени гибкости организаций в деле быстрого реагирования на меняющиеся потребности персонала и на новые программные задачи; и они оказывают заметное воздействие на практику управления людскими ресурсами. Есть веские основания считать, что отдача от этих программ в целом выше, чем это явствует из относительно скромной суммы выделяемых на них средств.

34. По мнению Инспекторов, особенно сильными сторонами этих программ являются следующие элементы:

- значительная степень удовлетворенности заинтересованных сторон
- открытый и конкурсный процесс отбора
- высокое качество кандидатов
- тесные рабочие взаимоотношения между донорами и организациями
- повышение степени согласованности условий службы
- нацеленность подразделений, ведающих этими программами, на оказание услуг и
- сильная ориентация программ на деятельность на местах, в частности в Африке.

35. Инспекторы выделили следующие слабые места программ, которые требуют внимания и действий заинтересованных сторон;

- устаревшая директивная основа
- отсутствие транспарентных стратегий и приоритетов в организациях
- недостаточная заметность и слабая подконтрольность программ членам Организации Объединенных Наций в целом
- неудовлетворительная деятельность организаций по проведению оценок и отсутствие общесистемных обследований степени удовлетворенности клиентов, основанных на единообразных критериях

- неадекватность электронных информационных систем по вопросам, касающимся этих программ
- низкий уровень общесистемного сотрудничества между службами по набору кадров в организациях системы Организации Объединенных Наций в вопросах удержания кадров и развития карьеры и
- неадекватная система контроля и мониторинга индивидуальных трудностей МСС, особенно на начальном и завершающем этапах их контрактов.

36. Инспекторы не обнаружили каких-либо политических или оперативных проблем, которые ставили бы под сомнение полезность этих программ. Они убеждены в том, что эти программы остаются актуальными и заслуживают продолжения осуществления и расширения. Практические трудности, выявленные при проведении настоящего обзора, обусловлены противоречиями между устаревшей директивной базой и сформировавшейся практикой, отсутствием четкого и транспарентного процесса установления приоритетов в организациях и странах-донорах, а также отсутствием последовательных стратегий и мониторинга осуществления программ. Некоторые из недостатков в программах сопряжены также с отсутствием достаточных ресурсов, как людских, так и финансовых, которые необходимы для инициирования и внедрения более совершенных процессов. Оперативные трудности, связанные с реализацией программ, могут и должны преодолеваются за счет улучшения практики контроля и мониторинга в рамках управления людскими ресурсами в организациях.

III. ДЕТАЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

A. Директивная основа для программ МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций

37. Директивной основой для этих программ является резолюция 849 (XXXII) ЭКОСОС от 4 августа 1961 года об использовании добровольцев в оперативных программах Организации Объединенных Наций и связанных с ней учреждений, имеющих целью содействие экономическому и социальному развитию менее развитых стран. В этой резолюции Совет "одобряет [использование]... добровольного технического персонала в работе Организации Объединенных Наций по оказанию технической помощи... и уполномочивает Генерального секретаря и просит специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии использовать добровольный персонал, поскольку... будут поступать заявки на его услуги от правительств находящихся в процессе развития стран".

38. В приложении к этой резолюции сформулированы принципы использования и назначения добровольного технического персонала. В частности, в нем говорится, что:

- добровольцы не назначаются ни на какие штатные должности в Центральных учреждениях
- добровольцы подчиняются соответствующим правилам и положениям о персонале
- добровольцы имеют правовой статус международного гражданского служащего
- правительство, предоставляющее добровольный персонал, оплачивает все поддающиеся определению расходы.

39. При начале и дальнейшем осуществлении этих программ не возникало никаких серьезных практических проблем. Трудности, возникавшие на этапе их начального осуществления, устранялись на основе индивидуальных оперативных решений без пересмотра первоначальной резолюции. Некоторые важные оперативные вопросы были урегулированы позднее в записке, одобренной Административным комитетом по координации (АКК), об условиях службы младших экспертов и младших сотрудников категории специалистов⁴, а также на основе внутренних правил организаций. Руководящие органы Организации Объединенных Наций не включали в свою повестку дня вопросы, касающиеся осуществления вышеупомянутой резолюции ЭКОСОС, и эти программы никогда не пересматривались. В 1997 году Генеральная Ассамблея обсудила доклад Генерального секретаря "Персонал, безвозмездно предоставляемый правительствами и другими сторонами"⁵, в котором Генеральный секретарь отнес программу младших экспертов Организации Объединенных Наций к "категории I: Безвозмездно предоставляемый персонал с устоявшимися длительными связями с Организацией Объединенных Наций". Он отметил, что эта категория безвозмездно предоставляемого персонала в отличие от категории II "уже долгое время связана с Организацией и их правовой статус и функции четко определены". Генеральная Ассамблея сосредоточила внимание в своей дискуссии на категории II, и вопрос о безвозмездно предоставляемом персонале категории I не был затронут в резолюции, принятой по этому поводу.

40. По мере развития и расширения программ с годами сформировался консультативный механизм, который состоит из национальных служб стран-доноров по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в программах МСС, и который в рамках своих проводимых раз в два года совещаний пытался определить желательный курс действий для реагирования на возникающие вопросы. Он оказался чрезвычайно полезным инструментом для обмена мнениями и передовым опытом между донорами и организациями.

41. Он стал особенно полезным в деле согласования условий службы, стандартизации определенных административных процедур, таких, как подготовка круга ведения (КВ) для должностей, согласования критериев отбора, осуществления надзорной деятельности, укрепления элементов подготовки и обучения и т.д. Хотя этот механизм способен обеспечивать конкретные результаты только на протяжении относительно длительных периодов ввиду его особого характера (межучрежденческий, межправительственный и консультативный механизм), Инспекторы считают его эффективным и ценным инструментом управления программами.

В. География и программные области назначений

42. Вследствие многолетней эволюции сегодня эти программы по многим отношениям отличаются от того, как они планировались или задумывались. Первоначально они ориентировались практически исключительно на деятельность на местах и техническое сотрудничество. Сегодня же все больше и больше МСС базируются в штаб-квартирах (примерно одна треть). Меняющийся характер технического сотрудничества (ТС) в организациях, расширение масштабов осуществления проектов в области ТС на национальном уровне, а также потребности глобальных программ могут оправдывать все более интенсивное использование МСС в штаб-квартирах для наращивания потенциала организаций в деле более эффективного решения широкого спектра вопросов существа и процессуальных проблем.

43. Все больше МСС задействуются в областях, которые не связаны непосредственно с традиционной деятельностью по линии ТС. Ограниченность финансовых средств организаций

⁴ ACC/1985/6 и ACC/1985/PER/R.17.

⁵ A/51/688.

обусловила рост интереса и спроса их руководства на использование МСС - в дополнение к оперативной деятельности - даже в основных профильных областях работы, таких, как мир и безопасность, торговля и развитие, права человека или гуманитарные вопросы, а также разработка политики, аналитическая и нормативная деятельность. Многие из этих направлений деятельности рассматриваются как в той или иной форме связанные с развитием потенциала, в том числе в тех случаях, когда их конечные результаты способствуют расширению деятельности организации по поддержке развивающихся государств-членов.

44. Некоторые доноры не только открыты для таких изменений в назначениях МСС, но и в связи с изменением приоритетов заинтересованы в их назначениях в штаб-квартирах или в областях, выходящих за пределы собственно деятельности по линии ТС. Новые предпочтения доноров, а именно выделение МСС для работы в новых, нарождающихся областях, таких, как окружающая среда, управление, изменение климата или гендерные вопросы, очень часто совпадают с новыми приоритетами в деятельности организаций, и назначения в отделения на местах менее привлекательны для достижения этих целей. В случае недопредставленной страны-донора, для которой расширение возможностей для удержания кадров является высокоприоритетной задачей, явное предпочтение отдается расстановке кадров в штаб-квартирах или в областях, открывающих более широкие горизонты для деятельности. Цифры, приведенные в таблице 2, со всей очевидностью свидетельствуют об укреплении этих тенденций.

45. Инспекторы отмечают, что, хотя значительное число доноров и организаций по-прежнему заинтересованы в использовании этих программ для работы на местах, назначения в штаб-квартирах или в других областях деятельности, не связанных с ТС, уже более не могут считаться исключениями. Они признают, что эта эволюция является оправданной, и в их намерения не входит обращать эту тенденцию вспять, если это отвечает интересам организаций. Однако, поскольку это эволюционирующая практика отличается от основных параметров первоначальной директивной основы, упомянутую резолюцию следует адаптировать к этой реальности. Принципиально важно, чтобы практика, используемая руководством организаций в любых областях их деятельности, соответствовала базовым параметрам политики, определенной государствами-членами. Кроме того, частое использование исключительных процедур в Секретариате Организации Объединенных Наций, т.е. утверждение назначений в штаб-квартирах в индивидуализированном порядке, порождает дополнительное административное бремя.

С. Сроки назначения и распределение расходов

46. Аналогичным образом, Инспекторы отметили расширение практики продления первоначальных двухлетних назначений МСС еще на один год в некоторых организациях. Как правило, это инициируется организациями и мотивируется соображениями, связанными с кадровой ситуацией или с эффективностью. Некоторые страны-доноры готовы идти на это при условии достижения договоренности между донором и организацией о распределении расходов на период продления контракта. Хотя у организаций могут быть для этого веские причины и заинтересованность (и органы, финансируемые главным образом за счет добровольных взносов, в большей мере готовы проявлять гибкость в этом отношении), действующая резолюция нуждается в корректировке для отражения этой реальности.

47. Некоторые руководители жаловались на то, что не один раз страна-донор предлагала продлить финансирование МСС еще на один год при условии принятия организацией обязательства предложить этому МСС штатную должность по истечении срока действия продленного контракта. Инспекторы считают, что подобные демарши не соотносятся с обычными условиями программ МСС и представляют собой явное нарушение действующих правил набора кадров на основе открытого конкурса и что такие попытки не совместимы с целями и принципами программ.

48. Организации и доноры руководствуются разными мотивами и целями при участии в таких программах. Когда эти программы только инициировались, ставившиеся задачи были расплывчатыми и носили весьма общий характер. Сегодня, когда накоплен основательный опыт в использовании этих программ, государства-члены в состоянии лучше формулировать более детальные цели и руководящие принципы назначений, а также принципы финансирования.

49. Инспекторы считают, что можно отразить интересы организаций, доноров, развивающихся стран и самих МСС в новой резолюции и тем самым сформировать более последовательную и обновленную директивную основу. Тем самым будут устранены несоответствия между действующей резолюцией ЭКОСОС и установившейся практикой и будет создана прочная общая основа, исходя из которой организации всей системы могут пересмотреть механизм регулирования их собственных программ. Это обеспечило бы общую согласованную базу, адаптированную к нынешним реалиям сотрудничества в области развития, и в то же время открыло бы достаточное пространство для учета организациями их собственной специфики. Это укрепило бы поддержку программ со стороны государств-членов в целом и тем самым способствовало бы повышению степени их актуальности и эффективности.

Ожидается, что осуществление рекомендации 1, приводимой ниже, позволит усилить подотчетность.

Рекомендация 1

Экономическому и Социальному Совету следует пересмотреть свою резолюцию 849 (XXXII) от 4 августа 1961 года, которая служит стратегической основой для программ МСС/МЭ, и заново определить цели, руководящие принципы назначений и принципы финансирования программ в интересах их обновления с учетом новых реальностей.

Д. Низкий уровень осведомленности и недостаточная общая подконтрольность

50. Программы не обсуждались и не оценивались на уровне руководящих органов организаций с самого начала их осуществления, несмотря на их значительную эволюцию с точки зрения объемов и сфер охвата. В очень редких случаях в годовой доклад о деятельности той или иной организации включался пункт, касающийся такой программы, и приводились некоторые базовые показатели ее объема или же о ней упоминалось в контексте доклада об управлении людскими ресурсами. Инспекторы установили, что, за исключением нескольких организаций, эти программы не пользуются достаточным вниманием со стороны высокого уровня руководства. По существу об этих программах известно подразделениям, отвечающим за них, а также непосредственным начальникам МСС.

51. Оперативному персоналу и представителям доноров (через созданный ими неформальный, но закрытый консультационный механизм) удавалось решать наиболее насущные оперативные проблемы и находить выходы, но в целом в более широких кругах государств-членов осведомленность и информированность оставляют желать лучшего. Большинство из них, включая развивающиеся страны-бенефициары, не вовлекаются в дискуссии по этим вопросам. Даже в отделениях на местах страна-бенефициар не располагает информацией о программах МСС, поскольку они не отделяются от общего вклада Организации Объединенных Наций.

52. Недостаточная информированность о функционировании и полезности таких программ, а также низкий уровень осведомленности об их важном значении для деятельности организации и об их отдаче, включая осуществление программ и управление людскими ресурсами, затрудняют мобилизацию более широкой политической и финансовой поддержки со стороны государств-членов в целом. В определенном смысле отсутствие внимания со стороны государств-членов порождает отсутствие внимания со стороны высшего руководства организаций.

53. Инспекторы отмечают, что те подразделения организаций, которые отвечают за эти программы, предпринимали и продолжают предпринимать усилия для привлечения к ним более пристального внимания стран, не являющихся донорами. Прилагаются неустанные усилия для вовлечения новых доноров, а также развивающихся стран со средними уровнями доходов в спонсирование этих программ. Некоторые организации уже весьма близки к заключению конкретных двусторонних соглашений с новыми донорами, которые станут важным шагом в расширении круга доноров. Однако эти контакты обычно поддерживаются не на политическом уровне и сами по себе не решают задачи содействия мобилизации более широкой поддержки и вовлечения государств-членов в целом.

Ожидается, что осуществление рекомендации 2, приводимой ниже, позволит усилить контроль и соблюдение требований.

Рекомендация 2

Экономическому и Социальному Совету следует стимулировать разработку механизмов для обеспечения большей осведомленности о программах МСС/МЭ и тем самым усилить поддержку этих программ со стороны государств-членов.

Е. Состав корпуса МСС

54. Подавляющее большинство МСС являются гражданами стран-доноров. Число МСС из развивающихся стран чрезвычайно мало. В организациях, имеющих крупные программы МСС, их число составляет 306 из 4 544, или 6,7% от общего количества (см. таблицу 2). В некоторых организациях их чуть больше, но конкретное число зависит от структуры сообщества доноров, а не от намерения организаций. Эти показатели никогда не были высоки, но в последние годы они существенно снизились.

55. Данная ситуация является следствием того, что в настоящее время лишь немногие страны-доноры открывают свои программы для кандидатов из развивающихся стран. С 2004 года Нидерланды предлагают 50% должностей МСС, финансируемых из их бюджета, кандидатам из развивающихся стран (до этого - 30%), и чуть в меньшей степени кандидатов из развивающихся стран спонсируют также Бельгия, Италия и Люксембург. Несколько лет назад это число было более значительным, но в условиях общего сокращения ресурсов некоторые доноры прекратили спонсировать участие неграждан в своих программах. Еще одним важным фактором является то, что Международная организация франкоязычных стран, обеспечивавшая финансирование кандидатов из развивающихся стран, прекратила свое участие в программах.

56. Инспекторы отмечают, что в ходе их обсуждений с организациями системы Организации Объединенных Наций, донорами и самими МСС был поднят вопрос о необходимости увеличения числа МСС из развивающихся стран, и эта идея получила поддержку. Сложилось общее понимание в вопросе о том, что это является желательным как с политической, так и с профессиональной точек зрения.

57. Инспекторы отмечают, что некоторые организации, руководствуясь желанием смягчить существующую проблему недопредставленности граждан развивающихся стран в программах МСС, разработали специальные программы - программы для молодых специалистов, которые рассчитаны на граждан из непредставленных и недопредставленных стран и которые финансируются из их регулярных бюджетов. Хотя программы для молодых специалистов отличаются от программ МСС, их базовые операционные параметры (за исключением источника финансирования и системы отбора) весьма сходны с параметрами программ МСС (возрастной предел, продолжительность, описания должностных функций, потенциальные возможности для будущего более долгосрочного трудоустройства). Хотя масштабы этих инициатив скромны по сравнению с программами МСС, они

служат отражением значительных усилий руководства некоторых организаций, направленных на решение проблемы, связанной с географическим распределением корпуса молодых специалистов. Например, с начала осуществления этой программы в 1995 году по ее линии в ФАО получили назначения 150 молодых специалистов.

58. Охват программами МСС большего числа кандидатов из развивающихся стран способствовал бы прохождению их гражданами подготовки и приобретению опыта в области международного сотрудничества в сфере развития, а также укреплению потенциала развивающихся стран в интересах национального развития и координации помощи. Достижение значимых результатов в этой области позволило бы также усилить политическую и моральную поддержку этих программ в целом и принесло бы конкретные выгоды с точки зрения кратко- и долгосрочных успехов в деятельности, связанной с развитием.

59. Этот вопрос обсуждался в ходе двух последних совещаний доноров и организаций системы Организации Объединенных Наций, но, хотя они и достигли принципиальной договоренности о необходимости достижения прогресса в данной области, никаких конкретных результатов пока не получено. Страны-доноры объясняют отсутствие прогресса своими текущими политическими и финансовыми трудностями. Для изменения существующих положений, регулирующих национальные программы, некоторым донорам необходимо принять конкретные законодательные меры, которые являются трудно реализуемыми в нынешних экономических и социальных условиях; другие доноры проявляют осторожность в связи с их сохраняющейся недопредставленностью в составе персонала международных организаций или же они продолжают нуждаться в опытных сотрудниках в своей собственной национальной системе, занимающейся вопросами развития.

60. Инспекторы отмечают готовность и открытость доноров, которые стремятся к преодолению этих трудностей. Им известно, что на последнем совещании национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций в Берне была достигнута договоренность о продолжении изучения новых возможностей финансирования кандидатов из развивающихся стран, и предложения на этот счет будут представлены для рассмотрения на следующем регулярном совещании, которое состоится в 2009 году. Инспекторы с интересом ожидают проведения этого совещания, на котором доноры, как ожидается, сформулируют конкретные предложения на этот счет.

61. По мнению Инспекторов, помимо таких предложений достижению прогресса в этой области способствовала бы разработка руководящим органом Организации Объединенных Наций конкретного предложения или рекомендации относительно того, чтобы определенная часть средств, выделяемых на программы МСС, предоставлялась промышленно развитыми странами-донорами для спонсирования кандидатов из развивающихся стран. В связи с этим Инспекторы напоминают о рекомендациях, содержащихся в докладе ОИГ "Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2007/1)⁶. В то же время, по их убеждению, следует также изучить и другие альтернативы для улучшения сложившегося положения дел.

62. Одним из возможных вариантов, заслуживающих внимания, является также создание специального целевого фонда для этих целей с участием некоторых традиционных и нетрадиционных доноров, а также международных финансовых учреждений, частного сектора, международных и частных фондов и неправительственных организаций (НПО), занимающихся вопросами развития. Определенные доли добровольных взносов, специально выделяемых для конкретных программных

⁶ JIU/REP/2007/1, рекомендация 5: Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой обеспечить, чтобы в соглашения, подписываемые с отдельными странами-донорами по программам младших экспертов/младших сотрудников категории специалистов, включался компонент для финансирования кандидатов из недопредставленных и непредставленных стран.

областей в различных фондах и программах Организации Объединенных Наций, можно было бы использовать в качестве источника для финансирования МСС, назначаемых для осуществления данной специальной программы. Еще одной возможностью для увеличения числа МСС из развивающихся стран является расширение круга стран-доноров за счет вовлечения новых доноров и развивающихся стран со средними уровнями доходов.

63. Исходя из обсуждений, проведенных с руководителями программ и представителями стран-доноров, Инспекторы считают, что эти результаты являются достижимыми при условии, если политическая воля доноров будет подкрепляться усилением внимания и поддержки со стороны государств-членов в целом и если будет изучен и институционально закреплён ряд новаторских альтернативных мер спонсирования кандидатов из развивающихся стран.

Ожидается, что осуществление рекомендации 3, приводимой ниже, позволит повысить эффективность.

Рекомендация 3

Экономическому и Социальному Совету следует стимулировать подготовку комплекса предложений для расширения возможностей финансирования участия кандидатов из развивающихся стран в программах МСС/МЭ.

Е. Программы МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций

Недостаточно четкая расстановка приоритетов при подаче заявок организациями

64. Поскольку программы МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций строятся на одной и той же политической и директивной основе, сложившаяся практика, включая цели, стратегию, правила и процедуры их осуществления, имеет много общего во всей системе.

65. Одной из главных движущих сил этих программ во всей системе являются усилия организаций по восполнению пробелов в существующих возможностях на местах или в штаб-квартирах в условиях постоянного расширения объема деятельности и серьезной ограниченности бюджетных средств. В результате этого выбор области для использования МСС, как правило, во многом определяется донорами, т.е. практически любое предложение стран-доноров по финансированию должностей МСС приветствуется. Кроме того, во многих случаях организации считают эти программы инструментом налаживания более тесных общих взаимоотношений с донорами.

66. Число заявок на МСС, представляемых сообществу доноров, значительно превышает число заявок, принимаемых к финансированию. Это соотношение значительно варьируется; есть организации, в которых оно составляет 3 к 1, а есть и те, где оно равно 7 к 1 или даже больше. Внутренний механизм для проверки того, соответствуют ли заявки, представляемые донорам, фактическим приоритетам организаций на любой данный момент, является малоэффективным или вообще отсутствует.

67. У Инспекторов сложилось впечатление, что во многих случаях набор заявок, представляемых донорам, является простой компиляцией заявок, поступающих из различных организационных подразделений, которые не получают практически никаких установок по вопросам существа или по программным акцентам при подготовке своих заявок. Предложения не всегда отражают приоритеты организации, поскольку мобилизация средств для финансирования хотя бы одной дополнительной должности является чуть ли не самым важным соображением. Инспекторы были проинформированы о том, что ЮНИСЕФ и ФАО уделяют значительное внимание организационным приоритетам при объявлении должностей для программ МСС. Из некоторых проведенных бесед Инспекторы узнали также, что в рамках непосредственных, по сути личных контактов с донорами некоторые

организации стараются активно влиять на решения доноров, но системная база для этого отсутствует. Эти усилия чаще основываются на соображениях, связанных с управлением людскими ресурсами, таких как наличие подходящих руководителей или неудачный прежний опыт в том или ином месте службы; это имеет важное значение, но демонстрирует, что решения редко основываются на программных соображениях.

68. Руководители программ выразили разные точки зрения по поводу необходимости или возможности расстановки приоритетов программного характера. Одни утверждали, что из-за децентрализации деятельности организаций невозможно как-либо контролировать поступающие заявки (за исключением некоторых мер контроля качества, таких как составление описаний должностных функций или КВ или обеспечение должного руководства). Другие придерживались того мнения, что в условиях существующих бюджетных ограничений дополнительные ресурсы, подобные МСС, должны распределяться на равной основе между разными областями. Третьи считали, что в процессе планирования программ МСС следует обеспечить более существенную расстановку приоритетов.

69. Инспекторы придерживаются того мнения, что эти программы должны отражать приоритеты и интересы как доноров, так и организаций. Поэтому желательно, чтобы программы, по крайней мере на уровне заявок, планировались в соответствии с реальными программными приоритетами организаций и не оставлялись полностью на усмотрение доноров. Если заявки будут основываться на приоритетах, то должно быть достаточно возможностей для учета предпочтений доноров.

70. В то же время большинство организаций не имеют четкой и определенной стратегии для установления своих целей или приоритетов применительно к программам МСС и тех задач, для решения которых они хотели бы использовать МСС. Инспекторы обнаружили документы принципиального и стратегического характера только в ПРООН (в настоящее время проводится их обзор) и ЮНИСЕФ. Во всех других организациях документы, предоставленные Инспекторам, были сформулированы с акцентом на вопросах оперативного или административного управления или просто содержали общую информацию для самих МСС. По мнению Инспекторов, это отсутствие концептуального видения и стратегии тесно связано с отсутствием внимания к данным программам со стороны высшего руководства. В отсутствие такой стратегии подразделения, отвечающие за функционирование этих программ, не в состоянии оказывать значимое влияние на существо процесса планирования.

Ожидается, что осуществление рекомендации 4, приводимой ниже, позволит повысить эффективность.

Рекомендация 4

Исполнительным главам следует обеспечить определение четкой политики и приоритетов в деле использования МСС в рамках стратегии управления людскими ресурсами.

Согласование практики между организациями

71. В результате диалога, ведущегося между донорами и организациями по ряду вопросов, четко разработанные стандарты, одобренные проводимыми раз в два года совещаниями национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций, используются организациями при управлении этими программами. Они помогли значительно улучшить связь между донорами и организациями при планировании программ, отборе кандидатов, осуществлении надзора и решении вопросов, связанных с контрактами и правами МСС.

72. При этом оказалось, что самым важным инструментом является типовое соглашение/меморандум о договоренности, разработанные советами доноров и организаций системы Организации Объединенных Наций. Оно/он представляет собой двусторонний документ, регулирующий базисные правовые условия, связанные с задействованием МСС данной конкретной страны. В нем излагаются обязательства обеих сторон, методы организации и финансирования участия МСС в работе организации, а также правовые и административные вопросы, отличающиеся от общих положений правил о персонале данной организации.

73. Инспекторы с удовлетворением отметили, что заключенные двусторонние соглашения в очень значительной степени опираются на рекомендованное типовое соглашение и лишь в ограниченном числе случаев подписанные соглашения содержат другие положения. Они обычно отражают некоторые особые финансовые или правовые соображения, связанные с национальной практикой, которой придерживается донор (например, метод отбора, спонсирование кандидатов из развивающихся стран, участие МСС в пенсионном фонде Организации Объединенных Наций).

74. В последние несколько лет были достигнуты значительные успехи в согласовании критериев отбора, применении стандартных описаний должностных функций, руководящих принципов надзора за деятельностью МСС и в подготовке смет расходов для финансирования должностей МСС, а также в согласовании условий службы. Это привело к исчезновению большинства часто встречавшихся в прошлом значительных различий между МСС разных организаций, работавшими в одних и тех же местах службы.

75. Вместе с тем согласование условий службы все еще далеко не завершено. Все еще сохраняются некоторые, хотя и не очень значительные, различия в правах на оплату доставки багажа, в оплате проезда к месту службы и надбавках за профессиональную подготовку, в процедурах включения начисляемых в счет ежегодного отпуска дней в сметы расходов и в применении прав на надбавки в местах службы с трудными/опасными условиями. Эти различия частично обусловлены бюджетными возможностями доноров в деле финансового покрытия такого рода разницы (например, ассигнования на служебную командировку и профессиональную подготовку), а частично применением разных положений о надбавках и пособиях организациями в их собственных правилах о персонале (например, специальная операционная надбавка). Не принижая значения необходимости обеспечения дальнейшего прогресса в урегулировании остающихся различий в этих вопросах, Инспекторы считают, что благодаря совместным усилиям доноров и организаций согласованность условий службы сегодня находится на приемлемом уровне.

76. Два вопроса, вызывающих обеспокоенность в связи с сохранением различий, связаны со сроками назначения и процедурой набора на штатные должности после истечения срока действия такого контракта.

Срок назначения

77. Срок, на который производится назначение, в конечном счете зависит от финансовых возможностей и приоритетов доноров. В настоящее время доноры, как правило, предлагают МСС минимальные назначения на два года. Большинство доноров готовы продлевать контракт МСС на третий год, хотя некоторые из них делают это только по просьбе организации и при условии совместного покрытия расходов с организацией. Иногда это делается за счет сокращения числа новых МСС, предоставляемых донором в данном году. Назначение на срок, превышающий три года, является редким явлением и, как правило, предусматривает назначение на работу в двух разных местах службы.

78. В целом организации, используя в качестве аргумента соображения эффективности работы, проявляют заинтересованность в трехлетних назначениях. Некоторые организации придерживаются гибкой практики в вопросах распределения расходов; особенно это касается фондов и программ

Организации Объединенных Наций, которые используют для этой цели некоторые из имеющихся добровольных взносов. Однако Секретариат Организации Объединенных Наций и некоторые специализированные учреждения, имеющие меньше возможностей для использования добровольных взносов или более ограничительные действующие внутренние положения, могут счесть продление контрактов более затруднительным или даже невозможным.

79. Инспекторы согласны с приведенными организациями доводами, касающимися эффективности, и пошли бы на введение системы трехлетних назначений, хотя они считают, что это является скорее желательным, чем необходимым. Организациям следует определиться в своих предпочтениях при разработке стратегии использования своих программ МСС с учетом того, что это может оказать воздействие на число новых МСС, предоставляемых им в данном году.

80. По мнению Инспекторов, вопрос о распределении расходов должен быть решен в рамках пересмотра резолюции ЭКОСОС (см. рекомендацию 1 выше). После этого организации по согласованию с донорами сами решали бы вопрос об использовании этой схемы и инициировали бы внесение в их собственные внутренние положения любых изменений, которые они сочли бы необходимыми. С учетом различий в мандатах и положениях о финансировании между органами Организации Объединенных Наций Инспекторы не намереваются отстаивать идею установления унифицированной практики распределения расходов в организациях. Вместе с тем они считают необходимой разработку четких и транспарентных правил по этому вопросу во всех организациях. Следует также иметь в виду, что установление иного положения о применимости практики распределения расходов может привести к усилению уже существующей конкуренции за МСС между организациями.

Набор на штатные должности после истечения срока действия первоначального контракта

81. Инспекторы получили наиболее критические замечания в связи с разными и противоречивыми положениями и видами практики, касающимися набора МСС на штатные или временные должности в организациях после истечения контракта на должности МСС. Этот вопрос вызывает беспокойство у всех участников программ. Хотя, согласно общему пониманию организаций, доноров и МСС, назначение на должность МСС не дает никаких гарантий будущего удержания на штатной или временной должности по завершении первоначального контракта, во многих случаях и доноры, и сами МСС явно рассчитывают на продление срока службы. Иногда это ожидание подогревается их непосредственными начальниками в связи с общим чрезвычайно позитивным опытом работы МСС.

82. Это связано также с изменением характера программ и состава корпуса МСС. В последние годы качество МСС значительно повысилось: большое число кандидатов имеют очень высокие уровни образования, отлично знают языки, имеют несколько лет опыта работы и поэтому демонстрируют очень высокий уровень эффективности с первых дней своего назначения. Большинство из них уже не являются просто выпускниками вузов без опыта работы, как это было на первых этапах осуществления этих программ, и, хотя они являются новичками в организациях системы Организации Объединенных Наций, с первых же моментов большая их часть входит в число наиболее квалифицированных и наиболее результативных сотрудников на их уровне. Это положение является прямым следствием большой популярности этих программ в большинстве стран-доноров, что приводит к очень сильной конкуренции в процессе отбора кандидатов на национальном уровне. Число отвечающих критериям кандидатов на объявляемые должности МСС варьируется от 10 до 140 на одну должность в зависимости от профессиональной группы и места назначения.

83. Согласно общему правилу набор на должности уровней С-2 и С-3 производится на открытой конкурсной основе. Основным препятствием для набора МСС на штатные должности является небольшое количество должностей начального уровня. В одних организациях МСС считаются внутренними, а в других - внешними кандидатами. Кроме того, процесс набора кадров

в Секретариате Организации Объединенных Наций предполагает, что кандидат, чтобы претендовать на такие должности, должен успешно сдать НКЭ. В то же время на НКЭ допускаются только кандидаты из непредставленных или недопредставленных стран.

84. Некоторые из доноров придают высокоприоритетное значение удержанию МСС в организации в целях улучшения своей представленности в составе персонала. Доноры постоянно просят организации закрепить за МСС статус внутренних кандидатов в процессе набора персонала, но унифицированная практика в этом вопросе отсутствует. По мере возможности организации стараются удерживать лучших МСС, используя стандартные процедуры конкурсного набора на штатные должности. Там, где ощущается нехватка штатных должностей, МСС часто набираются на временные должности или по краткосрочным контрактам, например для замещения сотрудников, находящихся в отпусках по беременности и родам или по болезни, но эти варианты являются менее привлекательными.

85. В целом в организациях поддерживается идея удержания наиболее квалифицированных МСС. Их высокоценимые знания, накопленный в организациях опыт и профессионализм в работе считаются ценными приобретениями для организации. Это доказывает высокий показатель их удержания, хотя он и варьируется от организации к организации. Большинство организаций признают или открыто заявляют, что программы МСС представляют собой резерв талантов и важный канал набора кадров; некоторые другие рассматривают МСС с точки зрения набора кадров лишь как "полезный побочный эффект" этой формы помощи в целях развития. Инспекторы обнаружили лишь в одной организации практику, в соответствии с которой эта программа рассматривается исключительно как средство для приобретения МСС "профессионального опыта в многокультурной среде в той сфере, в какой они обладают квалификацией", и положения о наборе кадров не допускают назначения участников программы по краткосрочным контрактам после завершения срока их первоначального назначения. Эта мера была введена в действие в условиях несбалансированности географического состава персонала.

86. Нельзя не констатировать, что разные организации могут использовать этот "ресурс" в разной степени. Помимо общей динамики в сфере укомплектования штатов организаций, эти возможности расширяются или сужаются географическим составом персонала и соответствующими положениями политики в области людских ресурсов. Однако, по общему мнению руководителей в рамках всей системы, с учетом косвенных инвестиций организаций в этих специалистов в период их назначения и долгосрочных потребностей системы Организации Объединенных Наций высокопрофессиональные, опытные МСС не должны утрачиваться для организаций. Нынешняя практика во многих отношениях не отражает этой широко разделяемой точки зрения.

87. Инспекторы не выступают за установление для МСС общего исключения из обычных процедур конкурсного отбора, включая НКЭ в случае Секретариата Организации Объединенных Наций. Это поставило бы под угрозу доброкачественность процесса набора кадров на должности начального уровня. Однако Инспекторы считают, что МСС, продемонстрировавшие наиболее выдающиеся результаты в своей работе, в частности ввиду инвестированных в них организациями людских и финансовых ресурсов, заслуживают особого внимания служб организаций, занимающихся набором кадров. Необходимо прилагать систематические усилия, например за счет более действенного консультирования по вопросам карьерного роста и более эффективного взаимодействия между службами по набору кадров организаций системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы МСС, показавшие лучшие результаты по итогам служебной аттестации, не утрачивались для системы Организации Объединенных Наций в целом даже при отсутствии возможности для их найма в организации, где они получили первоначальное назначение. В связи с этим см. рекомендацию 7.

Ресурсы для подразделений, отвечающих за эти программы

88. Организационные подразделения, отвечающие за эти программы, в большинстве случаев относятся к системе управления людскими ресурсами. Обычно они конкретно занимаются программой МСС и входят в состав секции по набору или подготовке кадров. В некоторых организациях в силу исторических причин эти подразделения входят в состав департаментов, занимающихся вопросами технического развития и сотрудничества. Во всех случаях они являются небольшими подразделениями, в значительной мере ориентированными на предоставление услуг. Обычно они действуют по принципу "единого окна" и отвечают за внутриорганизационное планирование программы, за поддержание отношений с донорами, в том числе за заключение двусторонних соглашений, и за постоянное согласование заявок организаций с приоритетами доноров. Они участвуют в процессе отбора кандидатов, организуют вводные инструктажи для МСС и следят за применением административных процедур по отношению к МСС.

89. Как правило, эти подразделения являются небольшими и полностью отвечают за повседневное функционирование программы. Из-за отсутствия критической массы в ряде организаций возможности для специализации в работе этих подразделений ограничены, уровень компьютеризации данного процесса низок, а облегчающие их работу модули, действующие в режиме онлайн или реального времени, встречаются редко. Особенно это касается организаций, имеющих относительно небольшое число МСС. В ходе бесед Инспекторы отметили, что некоторые из этих организаций рассматривают вопрос о передаче части этой работы на внешний подряд, что позволит им в большей мере сосредоточить внимание на взаимоотношениях между донорами и организацией. В связи с этим Инспекторы отмечают, что программы в некоторых организациях, имеющих ограниченное число МСС, обслуживаются ЦОМСС ПРООН в Копенгагене, и эти клиенты удовлетворены предоставляемыми им услугами.

90. Подразделения, отвечающие за функционирование таких программ, уже чрезмерно обременены функциями по решению повседневных практических проблем, тогда как становится все более и более необходимым уделять больше внимания более долгосрочным перспективам и задачам, связанным с повышением эффективности. В последние годы никаких оценок программ, осуществляемых в организациях, не проводилось, равно как и общей аттестации программ в целом с точки зрения организаций. Институциональная память, закрепляющая опыт работы МСС, очень слаба или вообще отсутствует; обследования удовлетворенности сторон встречаются очень редко и не проводятся на сопоставимой и систематической основе. Инспекторы отметили соответствующие усилия ДЭСВ ООН, ФАО, Всемирной продовольственной программы (ВПП) и ПРООН, но, за исключением последней организации, людские и финансовые ресурсы, выделяемые на эту деятельность, являются недостаточными.

91. Проводимое раз в два года совещание национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций признало необходимость обеспечения прогресса в этой области и инициировало шаги по подготовке стандартизированных статистических и качественных докладов по этим программам, а также по разработке общей и стандартизированной методологии оценки. Прогресс в этой области является ограниченным, и без приверженности высшего руководства организаций, а также без выделения дополнительных людских и финансовых ресурсов эти долгосрочные задачи решить невозможно.

92. В соответствии с первоначальной концепцией, помимо всех прямых расходов, связанных с осуществлением программ МСС, согласованная сумма в размере 12% от административных расходов должна использоваться для покрытия всех административных и вспомогательных расходов, связанных с программами. В тех случаях, когда процесс отбора/найма полностью обеспечивается от имени донора организацией, эта сумма составляет 14%. ПРООН и Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам в настоящее время предпринимают усилия по определению точной суммы административных расходов на программу. Инспекторы не

обнаружили точной применимой калькуляции прямых и косвенных административных расходов ни в одной организации.

93. Из выраженных в ходе бесед мнений экспертов явствует, что прямые административные и вспомогательные расходы, связанные с обслуживанием этих программ, могут покрываться за счет 12-процентных отчислений на накладные расходы, но некоторые прямые расходы, связанные с программами, до сих пор не включались в разбивку прямых расходов, в частности на предоставление ИТ-оборудования, офисных помещений и т.д. Вместе с тем некоторые делегации подчеркнули, что часть расходов, которые несут места службы за пределами штаб-квартиры, куда командированы МСС, также часто не включается в смету. Бюджетные показатели работы ЦОМСС ПРООН в Копенгагене свидетельствуют о том, что административные и вспомогательные расходы покрываются за счет установленных 12% отчислений, из чего следует, что административное обслуживание программ поставлено на основу "самофинансирования". Следует отметить, что сюда не включаются некоторые косвенные затраты. Кроме того, ЦОМСС ПРООН является специализированным подразделением и занимается делами большинства МСС, обеспечивая более высокую затратную эффективность при административном обслуживании программ.

94. Некоторые из участников бесед поставили под сомнение целесообразность и даже необходимость калькуляции косвенных затрат (связанных с обеспечением безопасности, предоставлением услуг отделением на местах и т.д.) с учетом того, что организации системы Организации Объединенных Наций оказываются в явном выигрыше от программ МСС. Однако этот подход является характерным главным образом для фондов и программ Организации Объединенных Наций, в бюджетах которых значительную долю составляют добровольные взносы. Более сдержанная позиция была выражена организациями, у которых львиная доля денежных средств приходится на регулярный бюджет.

95. Разговаривая с представителями доноров, Инспекторы установили, что у них отсутствует готовность согласиться на дальнейшее увеличение административных и вспомогательных расходов на программы. Они считают эти программы и без того дорогостоящими, и уже был поднят вопрос о необходимости сокращения расходов, в том числе административных и вспомогательных расходов.

96. Поскольку организации системы Организации Объединенных Наций находятся в явном выигрыше от программ МСС, Инспекторы считают оправданным выделение в рамках системы управления людскими ресурсами надлежащих людских и финансовых ресурсов на решение долгосрочных задач, связанных с программами. Такого рода шаги требуются для обеспечения их долгосрочной эффективности и для более оптимального использования их потенциала в будущем. Это требует изменения базовых параметров программ МСС посредством обеспечения возможности для совместного покрытия расходов на программы с организациями (см. рекомендацию 1 выше), а также проявления инициативы исполнительными главами при представлении ими бюджетных предложений по управлению людскими ресурсами их руководящим органам.

Ожидается, что осуществление рекомендации 5, приводимой ниже, позволит повысить результативность.

Рекомендация 5

Исполнительным главам следует обеспечить наделение подразделений, отвечающих за программы МСС, надлежащим мандатом и ресурсами для выполнения ими на систематической основе долгосрочных задач, связанных с этими программами.

Вопросы, требующие общесистемного подхода

97. Хотя в настоящее время директивная основа для программ МСС является устаревшей и очень расплывчатой, благодаря двусторонним соглашениям, заключенным со странами-донорами на базе типового соглашения, а также результатам неформального взаимодействия между организациями и донорами применяемая в настоящее время практика имеет много общего в рамках всей системы. В интересах организаций системы Организации Объединенных Наций укрепить и формально закрепить эту формирующуюся практику.

98. Сложившаяся практика проведения раз в два года совещаний национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций доказала свою полезность в качестве инструмента для определения и разработки общих ответов на ряд общих проблем и тем самым определила ориентиры дальнейшей эволюции программ. Однако для реализации общего понимания и решений, вытекающих из работы этого механизма, необходима более значительная внутренняя и общесистемная поддержка, с тем чтобы соответствующие подразделения в организациях могли принимать своевременные и необходимые меры для продвижения в согласованном направлении. Более пристальное внимание к этим направлениям и их официальное одобрение на руководящем уровне в рамках всей системы позволили бы повысить эффективность работы по достижению согласованных целей.

99. Для будущего осуществления этих программ было бы полезно обеспечить более систематический мониторинг показателей удовлетворенности доноров, начальников МСС и самих МСС. Инспекторы установили, что такие обследования удовлетворенности проводятся на систематической основе в ПРООН и время от времени в Департаменте по экономическим и социальным вопросам и в ВПП. Они считают, что было бы желательно разработать унифицированный набор критериев, который использовался бы всеми организациями, имеющими крупные программы МСС, в целях проведения систематического мониторинга и обследований в будущем в рамках всей системы. Это позволило бы получить сопоставимые и систематические данные по различным аспектам программ. Такие критерии можно было бы разработать через механизм двухгодичных совещаний, а затем одобрить в рамках Сети по вопросам людских ресурсов (СЛР) КСР. Привлечение СЛР обеспечит возможность установления унифицированной практики в этой области и через глав подразделений по управлению людскими ресурсами в организациях гарантирует необходимую приверженность принятию соответствующих мер.

100. Как указывалось выше, хотя прием на работу МСС после завершения срока действия их первоначального контракта не входит в число главных целей программ для всех организаций, по общему мнению, бывшие МСС с наивысшими оценками по итогам служебной аттестации считаются потенциальными кандидатами на штатные должности. В интересах системы получить как можно большую отдачу от предыдущих инвестиций организаций, насколько это позволяют предусмотренные условия и положения.

101. Ввиду отсутствия надлежащей системы дальнейшего отслеживания судеб бывших МСС Инспекторы не смогли точно оценить показатель их удержания в организациях. Некоторые организации и доноры представили данные об их удержании, хотя их статистика основывается на разных методологиях. В некоторых случаях удержанием кадров считался только их набор на штатную должность в течение одного года после завершения их работы в качестве МСС; в других же в эту категорию включались и краткосрочные контракты, заключенные непосредственно после завершения ими работы в этом качестве. На Боннском совещании в 2003 году были предприняты усилия по согласованию сбора данных по показателям удержания МСС, но они пока не позволили получить точную и цельную общесистемную картину. В целом показатели удержания бывших МСС в различных организациях варьируются от 30 до 80%, но они значительно колеблются от года к году в зависимости от динамики кадрового положения организаций. Если говорить об общей тенденции,

то более высокие показатели удержания имеют фонды и программы Организации Объединенных Наций, что обусловлено более высокой степенью их гибкости в бюджетных вопросах.

102. По мнению Инспекторов, улучшение межучрежденческого обмена информацией и сотрудничества между службами по набору кадров организаций системы Организации Объединенных Наций позволило бы расширить возможности для карьерного роста МСС, завершающих свою работу в этом качестве в определенных профессиональных группах, если организация, в которой они первоначально работали, не имеет возможности для их найма в данный период. Как показывает опыт Инспекторов, ни МСС, ни кадровые службы организаций не располагают информацией о возможностях на этот счет в других организациях системы. ЦОМСС ПРООН выдвинул инициативу по созданию базы данных в целях консультирования бывших МСС по вопросам карьерного роста, но за пределами ПРООН о ней не имеется достаточной информации и она недостаточно используется. Инспекторы предлагают обратить на эту инициативу внимание СЛР КСР, считая, что она заслуживает дальнейшей общесистемной доводки и использования. Инспекторы убеждены в том, без обеспечения каких-либо гарантий дальнейшего трудоустройства МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций благодаря такому механизму опытные сотрудники, приверженные целям Организации Объединенных Наций и имеющие высокий уровень знаний, а также высокие оценки по итогам служебной аттестации, могут быть востребованы различными местами службы и организациями в рамках всей системы.

Ожидается, что осуществление рекомендации 6, приводимой ниже, позволит повысить результативность, а осуществление рекомендации 7 - улучшить координацию и сотрудничество.

Рекомендация 6

Сети по вопросам людских ресурсов КСР следует обсудить и одобрить унифицированный набор критериев, который будет применяться всеми организациями, имеющими крупные программы МСС, для осуществления мониторинга программ и проведения обследований удовлетворенности клиентов.

Рекомендация 7

Сети по вопросам людских ресурсов КСР следует провести обсуждение и выступить инициатором в вопросе о создании общесистемного механизма отслеживания дальнейшей судьбы бывших МСС и их консультирования по вопросам развития карьеры, а также благодаря улучшению обмена информацией и сотрудничества между службами по набору кадров более эффективно использовать в рамках всей системы тех МСС, которые продемонстрировали высокую результативность в ходе их работы.

Проблемы в рамках нынешней оперативной практики

103. Беседы с донорами, руководителями, непосредственными начальниками МСС и самими МСС подтвердили, что эти программы осуществляются без серьезных сбоев и проблем, хотя и были отмечены некоторые отдельные проблемы, связанные с их реализацией. Часть этих проблем не связана непосредственно с программой МСС, а сопряжена с общими недостатками в системе управления людскими ресурсами или с административными аспектами функционирования организаций в целом, а другие проблемы необходимо решать на основе повышения эффективности механизма мониторинга и контроля за осуществлением программ.

Отбор кандидатов

104. В процессе отбора в рамках системы обычно применяются общие критерии: необходимыми условиями являются наличие высшего образования на уровне, эквивалентном степени магистра, возрастное ограничение в 32 года с очень редкими исключениями, хорошее владение языками Организации Объединенных Наций плюс опыт предыдущей работы. С учетом приоритетов доноров и остроты конкуренции на национальном уровне все больший вес при отборе придается более высокому уровню академических знаний и опыту работы. В целом признается, что процедура отбора носит конкурсный, открытый и транспарентный характер.

105. В большинстве случаев доноры представляют на предмет окончательного отбора короткий перечень квалифицированных кандидатов; несколько стран делегируют полномочия в рамках всего процесса отбора самим организациям. Только одна страна придерживается практики представления одного кандидата, и в случае его отклонения представляет еще одну кандидатуру. Важную роль при принятии окончательного решения играет основанное на учете профессиональных качеств собеседование в Организации Объединенных Наций. Организации не отметили каких-либо качественных различий в уровне подготовленности МСС вне зависимости от используемого метода отбора. Тем не менее, какие бы методы ни применялись, фундаментальное значение имеет участие в этом процессе организаций системы Организации Объединенных Наций, и окончательное решение о найме должно приниматься самими организациями. Это было подчеркнуто не только руководителями/непосредственными начальниками, но и самими МСС.

106. Некоторые руководители кадровых служб подняли вопрос о желательности переориентации программ на их первоначально задуманную концепцию и на их использование в качестве программ для молодых специалистов, только что закончивших вузы. По мнению Инспекторов, сделать это будет затруднительно, учитывая открытую и острую конкуренцию, которая и считается особо ценной и сильной стороной этих программ. Кроме того, расходы в расчете на одного МСС относительно высоки (от 90 000 до 195 000 долл. США на одного МСС в год в зависимости от места службы) и тратить эти средства на кандидатов более низкого уровня было бы нерационально и противоречило бы интересам организаций, стремящихся к повышению эффективности.

Вводные инструктажи и ориентационные курсы

107. Как правило, большинство МСС в рамках всей системы проходят вводные инструктажи и ориентационные курсы, организуемые для МСС странами-донорами и организациями. Некоторые доноры организуют их на национальном уровне, но все больше стран пользуются услугами Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций в Турине (КПСООН). Эти вводные курсы дополняются предотъездными брифингами, проводимыми организациями или их региональными бюро. Большинство организаций помогают новым МСС влиться в коллектив, организуя недельные или двухнедельные курсы в течение первых шести месяцев вступления в должность, иногда объединяя их с другими вновь набранными сотрудниками.

108. Общая цель курсов, организуемых странами-донорами, заключается в обеспечении быстрого вливания МСС в их соответствующие организации. Они предоставляют МСС конкретную информацию о мандате и деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций; о глобальных вызовах, с которыми сталкиваются международные организации; о роли, статусе и работе международных гражданских служащих; а также о политике в области развития и функционировании национального механизма страны-донора. Курсы, организуемые принимающими организациями, в большей мере сфокусированы на конкретной деятельности организации и на административных и практических аспектах работы МСС. Инспекторы установили, что, по мнению МСС, они в большей мере нуждаются в получении более полной информации практического характера, связанной с особенностями конкретного места службы, до их отъезда, особенно в случае их направления для работы в периферийные отделения.

109. Инспекторы отмечают, что МСС считают эти учебные курсы исключительно важными, и не только с точки зрения знания особенностей системы Организации Объединенных Наций, развития рабочих навыков и предоставляемой практической информации. Возможность налаживания непосредственных контактов между вновь набранными сотрудниками способствует созданию полезной общесистемной сети взаимоотношений между МСС. В этом отношении особенно большим признанием пользуется учебный курс КПСООН, который привлекает растущий и все более широкий круг участников.

110. Инспекторы считают, что в нынешних условиях, когда предпринимаются усилия в рамках инициативы "Единство действий", и с учетом целесообразности содействия реализации политики межучрежденческой мобильности в качестве первого шага особенно полезной и желательной является разработка согласованного учебного плана курсов для МСС. Подобная инициатива должна исходить от проводимого раз в два года совещания доноров и организаций, и крайне полезно было бы подключить КПСООН в качестве учреждения, призванного обеспечивать возможности для подготовки и обучения сотрудников на всех уровнях в рамках всей системы.

Административные вопросы, возникающие при вступлении в должность

111. Некоторые из проблем, поднимавшихся МСС, или жалоб, высказывавшихся ими в ходе бесед, связаны с административными и другими вопросами, возникающими при вступлении в должность. Единственные репрезентативные статистические данные, имеющиеся на этот счет у Инспекторов⁷, также свидетельствуют о том, что МСС чаще всего жалуются на проволочки или ненадлежащее урегулирование административных вопросов при вступлении в должность. В числе часто упоминавшихся проблем были следующие: медлительность при принятии административных решений о найме, после чего поступает требование прибыть на место службы в кратчайшие сроки; запоздалое подписание письма о назначении (контракта); отсутствие точной информации об условиях службы (оклад, надбавки, льготы); недостаточная практическая информация об условиях жизни и работы в периферийных местах службы; задержки с получением первой заработной платы и пособий, причитающихся при назначении; трудности с получением офисного помещения и соответствующего оборудования по прибытии, а также логистической поддержки в месте службы. В большинстве случаев эти проблемы сопряжены не столько со статусом МСС как новичков, сколько с действующей системой, или являются следствием человеческих или профессиональных ошибок, недостаточно четкого выполнения действующих правил или неэффективной работы соответствующих административных подразделений.

112. Зачастую этих проблем или трудностей можно было бы избежать за счет предоставления МСС более полной, более точной и своевременной информации. Поэтому важно, чтобы те подразделения, отвечающие за такие программы, которые еще не сделали этого, четко определили координаторов в кадровых или профильных департаментах, которые предоставляли бы вновь набранным сотрудникам всю практическую информацию и оказывали бы им содействие в решении проблем. Некоторые организации предоставляют новичкам по прибытии информацию, документацию, циркуляры и формуляры на КД-ПЗУ или в других форматах. Кроме того, большим подспорьем для МСС до их вступления в должность может послужить хорошо разработанный, постоянно обновляемый и удобный для пользователей вебсайт.

⁷ www.jposc.org JPO Satisfaction survey 2001-2006.

Круг ведения, описание должностных функций

113. Круг ведения (КВ) МСС является базовым документом, определяющим во многих отношениях не только параметры отбора, но и особенности начального периода работы в том или ином месте службы. Инспекторы отметили, что большинство описаний должностных функций МСС соответствуют стандартизированной форме, одобренной донорами: они являются подробными, содержат описание функций и обязанностей, требований к навыкам и квалификации, опыту работы, базовые параметры руководства их работой, а также элементы профессиональной подготовки и обучения.

114. Доноры, как правило, удовлетворены информацией, содержащейся в КВ; важную роль в этом деле играет деятельность по контролю за качеством в подразделениях, отвечающих за программы МСС. Опыт показывает, что описание должностных функций более общего характера привлекает большее число кандидатов в процессе подачи заявок, а очень конкретное описание может привлечь меньше кандидатов, и это сказывается на качестве процесса отбора.

115. Порой КВ не отражает реального существа работы, которой предстоит заниматься МСС. Ввиду приведенных выше причин соответствующие подразделения не могут выносить суждений по вопросам существа на этапе контроля качества, и иногда лишь по прибытии МСС выясняется, что работа, которой ему предстоит заниматься, очень сильно отличается от КВ, с которым тот ознакомился до своего назначения. Совершенно очевидно, что в динамично развивающихся организациях изменение содержания должностных функций может быть нормальным явлением, но усиление внимания к этим вопросам и контроля за ними могло бы уменьшить число таких случаев. Как бы то ни было, важно также, чтобы любые изменения или корректировки в КВ вносились по согласованию с МСС.

Руководство, наставничество и профессиональная подготовка

116. Доноры и МСС придают особое значение элементам программ, связанным с профессиональной подготовкой и обучением. Качество руководства имеет решающее значение для успеха программ. Непосредственные начальники, их отбор, подготовка и эффективность работы играют в этом плане ключевую роль. Инспекторы отметили, что отсутствие должного руководства работой зачастую является одной из главных причин разочарования МСС. Иногда их непосредственные начальники вовремя не назначаются; неоднократно меняются в ходе их работы; неэффективно выполняют свою работу; или не получают четких установок и указаний относительно того, чего от них ожидают в этом качестве.

117. Доноры считают, что в системе Организации Объединенных Наций должны быть созданы стимулы для поддержки деятельности непосредственных руководителей МСС. Эти стимулы должны включать в себя выделение дополнительного времени для наставнической работы с МСС, и деятельность по руководству работой с МСС должна учитываться при индивидуальной служебной аттестации такого сотрудника. Непосредственные руководители МСС должны обмениваться информацией с ними, давать им практические указания и советы в целях укрепления элементов таких программ, связанных с обучением и профессиональной подготовкой.

118. Большинство непосредственных начальников МСС являются опытными и преданными своему делу сотрудниками, тратящими много энергии и времени для наставнической работы с МСС, находящимися у них в подчинении. Многие из них - это бывшие МСС, связывающие свои личные устремления и чаяния с этой работой. Вместе с тем до сведения Инспекторов были доведены разные мнения о том, насколько полные установочные указания или содействие эти наставники получают в их работе. В специальной подготовке потребности нет, но абсолютно необходимо иметь четкие указания относительно того, что ожидается от такого рода работы, а также давать должную оценку такой деятельности и выражать за нее признательность.

119. Некоторые организации разработали принципы руководства работой МСС. ЮНИСЕФ подготовил положения о руководстве и обучении/подготовке конкретно для МСС, на основе которых различные подразделения, принимающие МСС, обязаны разрабатывать подробный план руководства работой и обучения с охватом всего срока действия контракта. ФАО издала аналогичные руководящие положения для начальников. УВКБ в письме для руководителей сформулировало, чего от них ожидают в плане управления людскими ресурсами. Департамент по экономическим и социальным вопросам в 2005 году подготовил и издал "Записку для исполнительных бюро и руководителей", содержащую соответствующие указания, и с 2007 года руководители обязаны подписывать и направлять в Департамент соглашения, содержащие признание их роли в качестве начальников и обязательство выполнять эту роль. В ПРООН всем начальникам рассылается письмо с описанием того, что от них ожидается, и с указанием специфических особенностей их руководящей роли, которое имеется на вебсайте ЦО МСС ПРООН. Все это считается передовой практикой, и аналогичные руководящие положения следует также разработать и использовать для начальников МСС в других организациях, имеющих крупную программу МСС.

120. Инспекторы не обнаружили в организациях конструктивных попыток установления контроля или оценки такого рода руководящей деятельности. Обычно меры принимаются в том случае, если от доноров поступает четко сформулированная конкретная жалоба или просьба. Даже в организациях, имеющих крупные программы МСС, почти или совсем не практикуется обобщение уроков, извлеченных в этой области. Необходимо укрепить надзор и контроль за подобного рода руководящей деятельностью. Опыт, накопленный в организациях, следует обобщить, и с ним следует ознакомить также руководителей в целях оказания им содействия в работе.

Развитие карьеры

121. Руководители кадровых подразделений в основном согласны с тем, что программы МСС представляют собой великолепный потенциальный источник или резерв экспертов для осуществления сотрудничества в области развития или деятельности системы Организации Объединенных Наций в целом. В период с 2000 по 2006 год в систему Организации Объединенных Наций вошло 40% из 620 МСС ПРООН. Бывшие МСС составляют более 20% действующих сотрудников категории специалистов в ПРООН, и треть координаторов - резидентов Организации Объединенных Наций являются бывшими МСС. 25% МСС возвратились в свои страны и работают в национальных учреждениях, занимающихся вопросами сотрудничества в области развития (министерство иностранных дел или экономического сотрудничества, НПО, соответствующие компании и исследовательские институты)⁸.

122. Тем не менее в очень немногих организациях ведется систематическая работа, связанная с развитием карьеры или консультированием МСС, в целях использования в будущем их потенциала внутри организации или системы. Работа подразделений, ведающих программами МСС, обычно ограничивается индивидуальной служебной аттестацией МСС для представления этой информации донорам, и в целом больше внимания уделяется не тому, как реализовывать или использовать этот потенциал в будущем, а получению новых МСС. МСС получают поддержку в деле развития их будущей карьеры от своих непосредственных начальников, но кадровые службы практически или вообще не уделяют этому внимания. С этой точки зрения МСС в ПРООН и в ЮНИСЕФ находятся в более благоприятном положении, поскольку эти организации разработали политику использования МСС в качестве потенциального источника для набора кадров. Многообещающей практикой является также выдвинутая недавно совместная инициатива базирующихся в Женеве организаций по планированию карьеры МСС с участием ВОЗ, МОТ и МТЦ.

⁸ Данные, предоставленные Центром обслуживания МСС ПРООН в ответ на вопросник ОИГ.

Передовая практика

123. Инспекторы установили, что существующая практика проведения раз в два года совещания национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций является полезным инструментом для обмена опытом и передовой практикой. Департамент по экономическим и социальным вопросам осуществляет функцию секретариатской поддержки и координации этих совещаний, которая представляет собой важную работу, сопряженную с большой нагрузкой. Доноры и организации системы Организации Объединенных Наций должны использовать МСС, работающих в кадровых подразделениях, для более эффективной поддержки этой работы. Такая дополнительная поддержка вместе с усилением внимания к этой работе со стороны СЛР КСР будет содействовать более эффективному выполнению в рамках всей системы решений, принимаемых в ходе таких совещаний.

124. ПРООН создала совместное подразделение по обслуживанию МСС под названием Центр обслуживания МСС ПРООН в Копенгагене. Он представляет собой хорошо организованное, эффективное подразделение, действующее под руководством группы молодых и энергичных сотрудников. Все его сотрудники категории специалистов являются бывшими МСС. ЦОМСС ПРООН входит в систему управления людскими ресурсами в ПРООН и действует на основе самофинансирования. Его главная роль заключается в оказании услуг МСС, донорам и страновым отделениям, и он действует для доноров и МСС по принципу "единого окна" во всех административных и финансовых вопросах. Он занимается также вопросами набора кадров, управления использованием талантов и поддержки развития карьеры, мобилизации ресурсов, укрепления партнерских связей с донорами, ведения базы данных по бывшим и действующим МСС и развитием сетевых связей в режиме онлайн. В настоящее время этот Центр занимается обслуживанием 270 МСС в ПРООН и других организациях.

125. Инспекторы отмечают высокий уровень компьютеризации деятельности ЦОМСС ПРООН и наличие онлайн-доступа в режиме реального времени к касающейся программ информации для доноров, подразделений организаций и МСС. Они отмечают также широкое использование обследований в целях оценки удовлетворенности основных участников программ, а также практику обработки и систематизации результатов этих обследований в рамках базы данных с охватом периода в несколько лет. Признание и широкое применение в организации получили такие новые, новаторские инициативы Центра обслуживания, как "суперофис" (управление файлами программ с использованием меньшего объема бумажной документации), экспериментальное использование системы связи Skype с МСС на местах и т.д. Функционирование Центра обслуживания в качестве независимого поставщика услуг показало свою эффективность с точки зрения затрат, и в настоящее время он получил возможность предлагать свои услуги и другим организациям системы Организации Объединенных Наций. В этом контексте деятельность ЦОМСС ПРООН представляет собой передовую практику.

126. Инспекторы отмечают полезность комплексной периодической оценки программ МСС, проводимой странами-донорами. Их методологию, сферу охвата, базовую ориентацию и выводы следует использовать при проведении будущих оценок программ МСС в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Ожидается, что осуществление рекомендации 8, приводимой ниже, позволит усилить контроль и соблюдение требований, осуществление рекомендации 9 - повысить эффективность.

Рекомендация 8

Исполнительным главам следует обеспечить надлежащий мониторинг и контроль за осуществлением программы МСС, включая элементы руководства их работой, подготовки и обучения.

Рекомендация 9

Исполнительным главам следует обеспечить поддержку и реализацию со стороны служб управления людскими ресурсами различных надзорных и административных аспектов программ с учетом согласованных рекомендаций проводимых раз в два года совещаний национальных служб по набору кадров и организаций системы Организации Объединенных Наций по схемам использования МСС.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение I

**Таблица 1: Число МСС/МЭ в организациях системы Организации Объединенных Наций в 2006 и 2007 годах
(данные взяты из ответов организаций на анкету ОИГ)**

Организации	Число МСС/МЭ	
	2006 год	2007 год
ООН - все департаменты (включая ЮНКТАД и ЮНОДК/ЮНОВ)	151	169
ПРООН ⁹	175	190
ЮНЕП	31	28
ЮНФПА	58	63
ХАБИТАТ ООН	4	4
УВКБ	102	106
ЮНИСЕФ	96	91
БАПОР	Данные не представлены	Данные не представлены
ВПП	72	75
ФАО	75	67
МАГАТЭ	3	10
ИКАО	4	3
МОТ	37	40
ИМО	4	6
МСЭ	1	1
ЮНЕСКО	29	31
ЮНИДО	8	9
ЮНВТО	Нет	Нет
ВПС	1	1
ВОЗ	31	29
ВОИС	10	8
ВМО	1	2
ОБЩЕЕ ЧИСЛО МСС/МЭ	893	933

⁹ Включая МСС в аффилированных организациях (ФКРООН, КГООНВР, ЮНИФЕМ и ДООН).

Приложение II

Таблица 2: Статистические данные по МСС/МЭ в организациях системы Организации Объединенных Наций, имеющих крупные программы (Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ВПП, ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ)

Число МСС/МЭ		В разбивке по гендерному признаку		В разбивке по географическому признаку ¹⁰				Место назначения		Место назначения	
								Штаб-квартиры	Страновое отделение	Проекты технического сотрудничества	Другие области
	Всего	Мужчины	Женщины	Африка	Азия	Латинская Америка	Другие регионы				
2003	944	340	604	205	174	70	424	333	611	414	530
2004	928	326	602	213	167	67	414	341	587	418	510
2005	913	338	575	243	135	52	413	351	562	405	508
2006	860	305	555	239	129	52	368	322	538	371	489
2007	899	343	556	227	126	59	412	361	538	386	513
ИТОГО	4 544	1 652	2 892	1 127	731	300	2 031	1 708	2 836	1 994	2 550

¹⁰ Данные о географическом распределении 355 МСС ВПП отсутствуют.

Приложение II (продолжение)

Таблица 2 (продолжение): Статистические данные по МСС/МЭ в организациях системы Организации Объединенных Наций, имеющих крупные программы (Организация Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ВПП, ФАО, МАГАТЭ, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ)

	В разбивке по признаку гражданства		Общая сумма средств для программ МСС/МЭ (в долл. США)
	Граждане стран-доноров	Граждане развивающихся стран	
2003	879	65	98 239 452
2004	853	75	101 134 575
2005	847	66	101 823 027
2006	811	49	104 694 107
2007	848	51	107 983 053 ¹¹
Итого	4 238	306	

¹¹ Некоторые организации представили оценки.

Приложение III

Список доноров¹²

1. Австралия¹³
2. Австрия
3. Бельгия
4. Канада
5. Чешская Республика
6. Дания
7. Финляндия
8. Франция
9. Германия
10. Греция
11. Исландия
12. Ирландия
13. Италия
14. Япония
15. Кувейт
16. Лихтенштейн
17. Люксембург
18. Монако
19. Нидерланды
20. Нигерия
21. Норвегия
22. Международная организация франкоязычных стран¹⁴
23. Польша
24. Португалия
25. Республика Корея
26. Саудовская Аравия
27. Испания
28. Южная Африка
29. Швеция
30. Швейцария
31. Объединенные Арабские Эмираты
32. Соединенное Королевство
33. Соединенные Штаты Америки

¹² Доноры выделяют взносы на программу МСС одной или более организаций системы Организации Объединенных Наций.

¹³ Прекратила свое участие в 2004 году; обсуждается вопрос о его возобновлении.

¹⁴ В настоящее время приостановила свое участие в программе.

Приложение IV

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ JIU/REP/2008/2

		Намечаемая отдача	КСР																									
Доклад	к действию				Х	Организация Объединенных Наций*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО
	для информации				Х					Х								Х		Х	Х	Х	Х	Х	Х	Х		
	Рекомендация 1		a		Р																							
	Рекомендация 2		d		Р																							
	Рекомендация 3		e		Р																							
	Рекомендация 4		e		И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И		И								И
	Рекомендация 5		g		И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И		И								И
	Рекомендация 6		g	И																								
	Рекомендация 7		c	И																								
	Рекомендация 8		d		И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И		И								И
Рекомендация 9		e		И		И	И	И	И		И	И	И	И	И	И	И		И								И	

Условные обозначения: **P:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом.
I: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества; **d:** усиление контроля и соблюдения требований; **e:** повышение эффективности; **f:** значительная финансовая экономия; **g:** повышение результативности; **o:** прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.