

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/37/528
12 October 1982
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Тридцать седьмая сессия
Пункты 107 и 111 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

ВОПРОСЫ ПЕРСОНАЛА

Второй доклад о концепции карьеры

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Второй доклад о концепции карьеры" (JIU/REP/82/3).

82-27080

ВТОРОЙ ДОКЛАД О КОНЦЕПЦИИ КАРЬЕРЫ

Морис Бертран
Мустафа Ульд Калифа

Объединенная инспекционная группа

Предварительное замечание

Настоящий доклад является продолжением и окончанием опубликованного Объединенной инспекционной группой в августе 1981 г. доклада, озаглавленного "Возможности выбора в области кадровой политики" 1/. Однако для лучшего понимания вопроса необходимо рассматривать оба эти документа вместе. В этих докладах рассматриваются основные проблемы, касающиеся всеобъемлющей концепции международной гражданской службы: таким образом, они предназначены для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. В конце каждой рекомендации указывается конкретная сфера ее применения. Вопросы процедуры рассмотрения этих рекомендаций Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и директивными органами организаций системы Организации Объединенных Наций излагаются в приложении I.

1/ Документ JIU/REP/81/11, опубликованный Организацией Объединенных Наций 14 сентября и 29 октября 1981 г. под условным обозначением A/36/432 и Add.1. В данном документе этот доклад будет называться "Доклад № 1". Замечания Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по данному докладу воспроизведены в документе под условным обозначением A/36/432/Add.2.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>	<u>Пункты</u>
<u>Глава I:</u> Характер проблем и возможные пути их решения	1	1-12
А. Положение в области персонала международной граждан- ской службы и основные проблемы, требующие решения	1	1-5
В. Возможные пути решения	2	6-12
<u>Глава II:</u> Профессия и карьера	7	13-37
А. Понятие профессии и профессиональной группы	7	13-27
В. Определение средних темпов продвижения по службе в рамках каждой профессиональной группы	12	28-34
С. Необходимые коррективы	13	35-37
<u>Рекомендация № 1</u>	15	
<u>Глава III:</u> Объективные условия набора кадров	17	38-46
<u>Рекомендация № 2</u>	19	
<u>Глава IV:</u> Организация продвижения по службе и повышение в должности	21	47-60
А. Объективные условия, обеспечивающие сотрудникам всех категорий справедливые возможности для повышения в должности	21	48-53
В. Меры, позволяющие гарантировать принятие наиболее справедливых решений о повышении в должности	23	54-56
С. Консультации сотрудников по вопросам характера постов, мест назначений и хода продвижения по службе; методы планирования продвижения по службе	24	57-59
Д. Сочетание методов профессиональной подготовки кадров с организацией продвижения по службе	25	60
<u>Рекомендация № 3</u>	25	
<u>Глава V:</u> Виды контрактов	27	61-65
<u>Рекомендация № 4</u>	28	
<u>Глава VI:</u> Заключение	29	66-68

GE.82-01785

ГЛАВА I

ХАРАКТЕР ПРОБЛЕМ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

A. Положение в области персонала международной гражданской службы и основные проблемы, требующие решения

1. В докладе № 1 уже была сделана попытка дать описание основных особенностей существующего в настоящее время положения (пункты 16-34 доклада № 1), особенно тех, которые касаются категории специалистов. Нет никакого сомнения в том, что это положение является различным в зависимости от каждой конкретной организации и даже в зависимости от категории службы или профессиональной группы в рамках каждой из них, однако на основании очень большого числа предыдущих исследований можно сказать, что:

- применяемые в настоящее время методы набора кадров, за редким исключением, не являются ни объективными, ни технически отвечающими требованиям организаций,
- системы поощрения и повышения в должности дают мало гарантий объективности,
- за редким исключением, отсутствует признание основополагающей важности понятия "профессионализм". Понятие многопланового специалиста, способного выполнять любые обязанности и занимать любую должность при условии, что ему известны существующие в организации правила, сосуществует с практикой классификации должностей, в основу которой, наоборот, положена идея очень узкой специализации, причем до сих пор не решен вопрос об устранении существующих между этими двумя различными подходами несоответствий или противоречий.

2. Кроме того, несмотря на тот факт, что во всех организациях значительное число сотрудников осуществляет карьеру,

- набор сотрудников на все уровни классов и лишь на определенные должности (без изучения в момент набора вопроса о том, имеется ли у кандидата необходимая квалификация для занятия последующих должностей в рамках данной профессиональной группы) не дает возможности рационально организовать продвижение по службе,
- к тому же и не существует системы продвижения по службе, и вопрос о применении методов, сопоставимых с теми, которые уже действуют в этой области в национальных гражданских службах (определение типового продвижения по службе для каждой широкой профессиональной группы, средние темпы продвижения по службе, перспектива занятия в конце карьеры должности минимального класса и т.д.), никогда серьезно не рассматривался в организациях системы Организации Объединенных Наций.

3. Эти замечания относятся не только к сотрудникам категории специалистов, но также и - *mutatis mutandis* - к сотрудникам категории общего обслуживания. Однако эти рекомендации не касаются экспертов по вопросам технического сотрудничества 2/.

2/ Тем не менее в пунктах 126 и 127 доклада JIU/REP/78/3 о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития были сформулированы предложения о том, чтобы некоторые эксперты (главные технические советники организаций) могли получить статус кадрового сотрудника назначившего их учреждения системы Организации Объединенных Наций.

4. Подобное положение, естественно, оказывает вредное влияние на моральное состояние сотрудников и вследствие этого сказывается на эффективности их деятельности. Оно не отвечает ни интересам организаций, ни критериям высокого уровня работоспособности и компетентности сотрудников, предусмотренным Уставом Организации Объединенных Наций и повторенных в уставах большинства специализированных учреждений.

5. Государства-члены также не удовлетворены подобным положением. Обсуждение кадровых проблем является нелегким делом в связи с продолжением идеологического спора, о котором упоминается в докладе № 1, отсутствием ясности, сложностью и кажущейся неразрешимостью вопросов, касающихся определения окладов, надбавок и пенсий, а также в связи с теми трудностями, которые по-прежнему возникают при выполнении резолюций, касающихся справедливого географического распределения, приема на работу женщин и т.д. Недавно состоявшиеся в Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций прения по всему комплексу этих вопросов подтвердили наличие глубокой неудовлетворенности, а прения, состоявшиеся в главных органах других организаций, ясно показали, что подобного рода проблемы существуют во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. В силу этих причин следует как можно быстрее определить общие принципы и осуществить процесс реформ, что позволило бы решить стоящие на повестке дня две основные проблемы, связанные с международной гражданской службой, а именно:

- каким образом можно действительно гарантировать во всех областях наиболее высокую степень компетентности персонала, то есть, другими словами, высокий уровень его профессионализма,

- и каким образом можно создать удовлетворительный рабочий климат, одновременно обеспечивая сохранение должности и возможности разумного и справедливого продвижения по службе.

В. Возможные пути решения

6. При решении этих двух проблем нельзя не учитывать ни их сложности, ни различий, существующих в разных организациях. Различные масштабы организаций и разнообразие потребностей в той или иной категории сотрудников являются важными факторами для определения возможных путей решения.

7. Совершенно очевидно, что в небольших организациях трудно осуществлять продвижение по службе. Таково положение дел в небольших организациях, в которых работают от 60 до 130 сотрудников категории специалистов (ВМО, ВПС, ВОИС, ИМКО, МФСР, ГАТТ), и даже в таких организациях, как ИКАО и МСЭ, в которых работают от 200 до 300 сотрудников категории специалистов; это бывает особенно трудным, когда потребности в специалистах приводят к набору значительной части персонала для работы по срочным контрактам. Численность сотрудников категории общего обслуживания в вышеназванных организациях колеблется от 80 до 600, что позволяет, по крайней мере в наиболее крупных организациях, обеспечить продвижение по службе сотрудников этой категории. Тем не менее ничто не препятствует тому, чтобы эти небольшие организации сами решали стоящие перед ними проблемы, не требуя при этом от них применения тех же принципов, что и для больших организаций, поскольку численность работающих в них сотрудников составляет лишь небольшую долю от общей численности персонала. В таблице 1, отражающей

численность работающих в различных организациях сотрудников на 31 декабря 1980 г. ^{3/}, показано, что на долю всех небольших организаций (и нескольких небольших органов, таких, как Международный Суд, и т.д.) приходится лишь 7,3% общей численности сотрудников категории специалистов и 4,2% общей численности сотрудников категории общего обслуживания.

8. Из общей численности сотрудников категории специалистов, составляющей приблизительно 11 500 человек, и общей численности сотрудников категории общего обслуживания, составляющей около 30 000 человек, на долю Организации Объединенных Наций и связанных с ней трех больших программ (ПРООН, ЮНИСЕФ, Верховный комиссар по делам беженцев) приходится 46,3% общей численности сотрудников категории специалистов и 55,2% общей численности сотрудников категории общего обслуживания. С другой стороны, на долю пяти больших организаций (МОТ, ФАО, ЮНЕСКО, ВОЗ и МАГАТЭ) приходится 41,7% общей численности сотрудников категории специалистов и 37% общей численности сотрудников категории общего обслуживания, причем в каждой из этих организаций работает от 500 до 1 500 сотрудников категории специалистов и от 900 до 3 300 сотрудников категории общего обслуживания. Всего на долю Организации Объединенных Наций, трех вышеназванных программ и пяти больших организаций приходится около 90% общей численности сотрудников категории специалистов и сотрудников категории общего обслуживания. При поиске методов, позволяющих улучшить условия организации продвижения по службе сотрудников, следует уделить весьма большое внимание этим девяти вышеназванным органам (шести организациям и трем программам).

9. Разнообразие потребностей в различных категориях сотрудников является вторым важным фактором, требующим рассмотрения, в частности тех его аспектов, которые связаны с сотрудниками категории специалистов. Совершенно очевидно, что все организации должны располагать специалистами в области финансов, административными работниками, специалистами в области управления кадрами, бухгалтерами, специалистами по обработке данных, ревизорами, а также иметь библиотеку, информационную службу, службу переводов (письменные и устные переводчики), причем доля этих сотрудников категории специалистов составляет значительную часть персонала организации. Однако при осуществлении своей основной деятельности потребности организации варьируются даже в зависимости от видов выполняемых программ. Так, в связи с этим:

ООН должна располагать специалистами по политическим вопросам, экономистами, юристами, специалистами в области социального развития, статистиками и т.д.

ЮНИСЕФ: специалистами по составлению программ, специалистами по вопросам внешних сношений, специалистами в области снабжения и т.д.

ВОЗ: лечащими врачами, санитарными врачами и т.д.

МОТ: экономистами и юристами, специалистами по социальным вопросам и т.д.

ФАО: агрономами, экономистами, юристами и т.д.

ЮНЕСКО: специалистами в области образования, специалистами по вопросам окружающей среды и т.д.

^{3/} Таблица была составлена на основе статистических данных ККАВ (документ АСС/1981/PER/14 от 2 июня 1981 года).

Численность сотрудников категории специалистов (работающих в центральных учреждениях и постоянных отделениях организаций) и сотрудников категории общего обслуживания, работающих в каждой из организаций

Организация	Численность сотрудников категории специалистов	Общий процент	Численность сотрудников категории общего обслуживания	Общий процент
ООН	3 814		9 342	
ПРООН	760		4 559	
УВК	325		552	
ЮНИСЕФ	435		1 691	
Итого	5 334	46,3%	16 144	55,2%
МОТ	714		1 266	
ФАО	1 526		3 377	
ЮНЕСКО	1 086		1 982	
ВОЗ	953		3 316	
МАГАТЭ	523		907	
Итого	4 802	41,7%	10 848	37%
ИКАО	314		629	
МСЭ	213		441	
Итого	527	4,6%	1 070	3,7%
ВПС	66		79	
ВМО	120		194	
ИМКО	92		157	
ВОИС	83		170	
МФСР	61		76	
ГАТТ	126		174	
Итого	548	4,8%	850	2,8%
Другие небольшие организации (ЮНИТАР, МС, УООН, БАПОР и т.д.)	287	2,5%	372	1,3%
Всего	11 498	100%	29 284	100%

В рамках каждой из крупных организаций на долю всех этих вышеперечисленных профессиональных групп приходится значительное число сотрудников, что в большинстве случаев позволяет осуществлять продвижению по службе внутри каждой из профессиональных групп 4/.

10. Кроме того, все организации испытывают потребность в сотрудниках, работающих по срочным контрактам. Как известно, проводимая в этой области политика значительно различается в зависимости от организации (см. данные, приведенные в приложении IV к докладу № 1). Проводимая в этой области политика является результатом решений, принятых генеральными директорами, генеральными секретарями или главными органами организаций; в целом они стремятся наилучшим образом учитывать потребности организаций, и ими были установлены традиции, которые, без сомнения, заслуживают уважения. Так, в ООН, ПРООН, ЮНИСЕФ, МОТ и ФАО большинство сотрудников является кадровыми сотрудниками (в большинстве случаев от 60 до 70% сотрудников категории специалистов работают по постоянным контрактам). И наоборот, политика, проводимая в этой области ВОЗ, ЮНЕСКО и Международным агентством по атомной энергии, значительно отличается от политики, проводимой вышеназванными организациями (лишь от 10 до 20% сотрудников этих организаций работают по постоянным контрактам, однако доля кадровых сотрудников, как показывают приведенные проценты, является очень высокой; в ВОЗ, например, 56,7% сотрудников, набранных по срочным контрактам, в действительности работают в этой организации в течение более 5 лет, а 30% — более 10 лет). В крупных организациях, деятельность которых носит ярко выраженный технический характер (МАГАТЭ и ВОЗ), проводится политика, специально направленная на использование сотрудников, работающих по срочным контрактам.

11. Было бы преувеличением говорить о том, что все эти направления, методы, традиции или политика во всех случаях являются единственно возможными и правильными. Напротив, описание положения, приведенное выше, свидетельствует о желательности улучшений. Однако понятия "потребности, присущие лишь какой-либо определенной организации" недостаточно для всеобъемлющего объяснения, и оно требует дальнейшего анализа. И наоборот, понятие "профессиональная группа" позволяет представить эти потребности в гораздо более простых для понимания и проверки выражениях.

12. В конечном счете при определении принципов, являющихся общими для всех больших организаций и позволяющих решить две вышеупомянутые основные проблемы, следует в первую очередь попытаться внести ясность в понятия "профессиональная группа" и "карьера", которые тесно связаны между собой, а затем уточнить условия в области набора кадров, профессиональной подготовки кадров и продвижения по службе, которые позволят достичь более высокого уровня профессионализма и в то же время будут способствовать появлению у сотрудников чувства большей удовлетворенности своей работой.

4/ Эти перечни носят далеко не полный характер.

ГЛАВА II

ПРОФЕССИЯ И КАРЬЕРА

А. Понятие профессии и профессиональной группы

13. Понятия профессии и карьеры так тесно связаны между собой, что вызывает удивление тот факт, что до настоящего времени при определении основных принципов международной гражданской службы не учитывалась эта взаимосвязь. Для объяснения этого могут быть приведены многочисленные причины исторического характера, однако они не могут оправдать сохранение того же подхода и сегодня.

14. В целом, понятие карьеры в национальных гражданских службах отвечает точно сформулированным и общепринятым критериям, причем одним из наиболее важных критериев является признание того факта, что продвижение по службе в рамках определенной профессиональной группы в течение определенного периода времени необходимо для приобретения подлинного профессионализма. Именно этим в основном определяется ход продвижения по службе для таких различных профессиональных групп, как административные работники министерства финансов, промышленности, сельского хозяйства и общественных работ, высококвалифицированные специалисты в области дальней связи или в военной области, административные работники системы здравоохранения, дипломаты и т.д.

15. Наиболее очевидным примером для членов делегаций государств-членов является дипломатическая карьера, которая в основном характеризуется:

- продвижением по службе в рамках профессии: дипломатия;
- требованиями при поступлении на дипломатическую службу определенных знаний в области истории дипломатии, в экономике и международном праве, а также определенных навыков при устном и письменном изложении мыслей, которые проверяются в ходе экзаменов или конкурсов;
- большими возможностями продвижения по службе вплоть до занятия определенной должности (соответственно до должности советника высшего ранга, посланника или посла);
- в целом достаточно четко определенными условиями в отношении продолжительности занятия последующих постов (в основном от трех до пяти лет) и периодического возвращения для работы в центральном аппарате министерства;
- набором сотрудников на должности секретарей первого класса или советников в основном из числа административных работников других органов (с проверкой их знаний в большинстве случаев путем проведения экзаменов); более свободным набором сотрудников со стороны на должности послов или посты, соответствующие их уровню, однако их процентная доля очень ограничена.

Разумеется, что эта типовая схема, которая практически носит универсальный характер, имеет некоторые различия в зависимости от каждой страны.

16. Таким образом, нет никакой необходимости вновь изобретать концепцию продвижения по службе. Системы национальных гражданских служб, которые доказали свою действенность, имеют для всех профессий примерно аналогичные признаки. В основном они предусматривают:

- a) типовое продвижение по службе в рамках конкретной профессии или определенной профессиональной группы,
- b) набор сотрудников осуществляется на основе объективных методов: письменных и устных тестов или конкурсов,
- c) большинство сотрудников набираются на начальные младшие должности (кроме некоторых исключительных случаев),
- d) перспектива нормального продвижения по службе, т.е. продвижения по крайней мере до определенного иерархического уровня в конце службы, и наличие равных возможностей повышения в должности и среднего темпа продвижения по службе, который примерно известен заранее,
- e) строгое ограничение числа сотрудников, набираемых со стороны на более высокую должность по сравнению с начальной, для осуществления справедливого продвижения по службе сотрудников, набранных на эту должность,
- f) методы, позволяющие наказывать и увольнять лиц, качество работы которых в течение продолжительного времени является неудовлетворительным,
- g) в наиболее прогрессивных системах, помимо этих основных характеристик, существует тенденция привлечения заинтересованных лиц к определению дальнейших перспектив своего профессионального роста.

17. Подобные характеристики присущи для национальных гражданских служб в большинстве стран мира, как в социалистических странах, так и в странах западного типа или в развивающихся странах. Внедрение понятия "профессия" или "профессиональная группа" в международную гражданскую службу с самого начала не представлялось необходимым, главным образом ввиду небольшого размера организаций. Но с учетом увеличения персонала взаимосвязь, существующая между профессией и карьерой, становится основополагающей как в международных, так и в национальных организациях.

18. Аргументы, касающиеся необходимости определения профессиональных групп и их рассмотрения в качестве необходимых условий для осуществления продвижения по службе, излагаются в пунктах 56-71 доклада № 1. Следует еще раз подчеркнуть:

- a) что подлинный "профессионализм" может быть достигнут лишь в результате сочетания основных профессиональных качеств и практического опыта работы в определенной области в течение ряда лет. Основные профессиональные качества должны соответствовать необходимым теоретическим знаниям при выполнении служебных обязанностей и должны проверяться при поступлении на службу с помощью объективных методов набора сотрудников; профессиональные знания должны обычно расти по мере накопления опыта;

- b) что секретариаты международных организаций испытывают все большую потребность в сотрудниках, обладающих высокой профессиональной компетентностью, с тем чтобы порученные им программы были осуществлены со всей необходимой эффективностью;
- c) что тот факт, что профессиональная компетентность часто ведет к накоплению многосторонних знаний в различных областях, не служит основанием для оправдания какой-либо концепции о том, что многоплановые сотрудники, обладающие хорошим знанием международных организаций, способны выполнять любые порученные им задачи и занимать любые должности.

19. Понятие профессиональной группы в том виде, в котором оно определено в докладе № 1, позволяет удовлетворить эти потребности. Это определение является следующим: "Профессиональная группа представляет собой совокупность профессий, характеризующихся достаточным сходством, в частности в том, что касается академической или основной профессиональной квалификации, что дает возможность перевода или повышения с одной должности на другую их обладателей". Из этого определения следует, что:

- определение каждой из групп должно даваться на основе квалификации, необходимой для отнесения в этой группе,
- профессиональные группы должны рассматриваться в качестве обычного пути продвижения по службе,
- условия перехода из одной профессиональной группы в другую должны быть строго регламентированы, с тем чтобы существовала возможность проверки необходимого основного уровня квалификации сотрудника при переводе его из одной профессиональной группы в другую, и вместе с тем система профессиональной подготовки в процессе исполнения им служебных обязанностей должна в некоторых случаях, особенно тех, когда речь идет о сотрудниках категории общего обслуживания, способствовать облегчению перехода из одной профессиональной группы в другую для тех лиц, которые этого желают.

20. В большинстве стран мира национальные администрации используют подобную систему профессиональных групп. Более того, содержащееся в докладе № 1 исследование о системе кадров, применяемой в международных организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций (см. пункты 34 и 37 и приложение V), также подтверждает, что в крупных организациях используется система профессиональных групп.

21. Среди организаций системы Организации Объединенных Наций следует отметить Организацию Объединенных Наций, которая предприняла попытку дать определение понятию профессиональной группы, указав путь, которому надо следовать в этой области. В своих замечаниях по докладу № 1 Генеральный секретарь отмечает по этому поводу (см. пункт 15 документа A/36/432/Add.2):

"В 1978 году Генеральный секретарь выпустил циркуляр, сообщавший о его решении о том, что профессиональная группа должна служить основой управления персоналом секретариата (ST/SGB/166 от 18 мая 1978 г.) Кроме того, как отмечается в докладе ОИГ, Генеральный секретарь разработал систему конкурсных экзаменов как для перевода своего персонала из категории общего обслуживания в категорию специалистов, так и для найма кандидатов на кадровую службу в Организации. Генеральный секретарь убежден в том, что разумная кадровая политика требует

того, чтобы кандидаты, принимаемые на должности категории специалистов, отбирались в соответствии с объективными критериями таким образом, чтобы они могли выполнять различные функции в широкой профессиональной группе и продвигаться по службе по этой профессии. Во исполнение резолюции 35/210 Генеральной Ассамблеи для удовлетворения особых потребностей Организации Объединенных Наций в области найма и продвижения по службе были опубликованы описания уровней квалификации, необходимой для вступления в каждую профессиональную группу".

Было бы весьма желательно, чтобы и другие организации системы Организации Объединенных Наций пошли по этому пути.

22. Для облегчения внедрения в практику подобных процедур необходимо проводить различие между продвижением по службе в отношении служебной иерархии, охватывающей младшие и средние уровни (в основном С-2, С-3 и С-4), и той части иерархии, которая охватывает старшие уровни и категорию директоров (в основном уровень С-5 и выше). Понятие профессиональной группы имеет более четкое очертание в отношении младших и средних уровней, нежели в отношении классов, которые связаны с определенными уровнями ответственности и руководства.

23. Например, в подготовленном для ЮНИСЕФ исследовании один из авторов данного доклада счел целесообразным рекомендовать систему продвижения по службе для восьми профессиональных групп в диапазоне сотрудников уровней с С-2 по С-4, а именно для: а) сотрудников по осуществлению программ; б) управленческо-административного персонала; в) специалистов в области внешних сношений (эти первые три группы являются самыми крупными с точки зрения количества должностей); д) специалистов, занимающихся вопросами снабжения; е) сотрудников технических служб; ф) ревизоров; г) бухгалтеров; h) специалистов по обработке данных; и лишь для двух профессиональных групп, охватывающих уровень С-5 и выше, а именно для: а) представителей ЮНИСЕФ, руководителей отделений на местах; и б) руководителей служб в центральных административных органах.

24. Что касается Организации Объединенных Наций, в которой разрабатывается точное определение профессиональных групп, как это указывалось в пункте 21 выше, перечень описаний постов, который был опубликован в документе А/С.5/36/CRP.2, является следующим:

- | | |
|--|--|
| - администрация, | - библиотечное обслуживание и смежные вопросы, |
| - экономика, | - политические и смежные вопросы, |
| - электронная обработка данных, | - информация, |
| - строительство, архитектура и связанные области | - издательско-полиграфическая деятельность, |
| - финансы, | - наука и техника, |
| - языковые службы и смежные области, | - социальное развитие, |
| - правовые и смежные вопросы, | - статистика. |

25. Была осуществлена работа по определению должностей, соответствующих каждой из этих групп, и были предприняты усилия с целью согласования наименований каждого поста (job titles) в рамках каждой профессиональной группы. После того, как итоги данной работы будут дополнены результатами исследования о соответствующем продвижении по службе (число должностей, средние темпы продвижения по службе в рамках каждой группы, служебная иерархия и т.д.), возможно, будет выяснено, что большинство профессиональных групп включает в себя в основном должности уровней С-2, С-3 и С-4. Работа по классификации должностей с учетом применения элемента II общих стандартов, разработанного Комиссией по

международной гражданской службе (КМГС), должна в значительной мере способствовать определению возможностей продвижения по службе в этих должностях. Степень ответственности, лежащей на сотрудниках уровня С-4 и выше, является таковой, что в большинстве случаев она зависит как от характера стоящих перед ними проблем, так и от самого вида требуемого "профессионализма".

26. Подобного рода схемы должны быть изучены другими организациями с учетом, разумеется, присущих им особенностей. Не следует исключать, в частности, и возможности того, что некоторые должности должны занимать лишь опытными специалистами, чей профессиональный опыт накапливался в течение ряда лет. Можно также предусмотреть возможность непосредственного набора сотрудников в возрасте старше 35 лет на уровень С-4 той или иной профессиональной группы. В данном случае речь идет об исключениях. Однако в любом случае следует стремиться к внесению ясности в определение описаний профессий, что позволит определить условия принятия на работу в различные профессиональные группы, а также следует внести ясность в процесс составления перечня профессиональных групп; далее следует использовать метод, который только что был описан для Организации Объединенных Наций.

27. Определение условий принятия на работу в профессиональные группы неотделимо от условий перехода из одной группы в другую, однако последние не могут быть четко и полностью определены до тех пор, пока не будут четко сформулированы условия продвижения по службе в рамках каждой из профессиональных групп и, в частности, средние темпы продвижения по службе в каждой группе.

В. Определение средних темпов продвижения по службе в рамках каждой профессиональной группы

28. Подлинная система продвижения по службе означает на практике определение средних темпов продвижения по службе в рамках каждой профессиональной группы, поскольку, во-первых, такие средние темпы уже существуют и, во-вторых, они значительно отличаются друг от друга. В своем подготовленном в 1971 году докладе о "Проблемах персонала в Организации Объединенных Наций" (JIU/REF/71/7) Объединенная инспекционная группа уже привлекла внимание к этому вопросу. В пунктах 56-59 этого доклада было дано описание перспектив продвижения по службе, существующих в различных профессиональных группах этой Организации, с помощью пирамид по категориям, которые показывали число должностей, существующих в каждой категории в рамках различных профессиональных групп; эти диаграммы со всей очевидностью продемонстрировали наличие разных возможностей для продвижения по службе в рамках каждой профессиональной группы. Эти пирамиды по категориям воспроизводятся в приложении II.

29. Это положение практически не изменилось (единственное значительное изменение произошло в службе устных и письменных переводов, сотрудники которой в настоящее время имеют более широкие перспективы продвижения по службе). К сожалению, по данному вопросу не имеется статистических данных как по системе Организации Объединенных Наций в целом, так и по самой Организации Объединенных Наций (в настоящее время по данному вопросу проводится исследование). Однако имеющиеся в наличии цифровые данные и ежегодно представляемая Комитетом по назначениям и повышению в должности информация относительно периодов, через которые происходит повышение в должности всех сотрудников категории специалистов, совершенно ясно показывают, что в некоторых профессиональных группах (например, библиотекари, сотрудники службы устных и письменных переводов и т.д.) средние темпы продвижения по службе являются намного более медленными, нежели в других профессиональных группах.

30. Подобное положение не является ненормальным. Однако оно должно быть несколько более упорядочено путем использования точно определенных критериев. Тем более, что подобные критерии существуют. Правило, согласно которому оклады сотрудникам категории специалистов, работающим в системе Организации Объединенных Наций, устанавливаются в соответствии с окладами, существующими в наиболее высокооплачиваемых национальных гражданских службах (в настоящее время такой службой является гражданская служба Соединенных Штатов Америки), не может быть надлежащим образом применено до тех пор, пока в существующих профессиональных группах средние темпы продвижения по службе не будут сравнимы со средними темпами продвижения по службе в тех национальных гражданских службах, которые были приняты в качестве критерия. В противоположном случае это приведет к весьма значительному колебанию окладов (которые будут либо выше, либо ниже) по сравнению с окладами, установленными в стране, выбранной в качестве основы для сравнения. Для большинства профессиональных групп средние темпы продвижения по службе будут, возможно, одними и теми же. С другой стороны, на основе имеющихся данных относительно продвижения по службе в определенных профессиях необходимо будет, без сомнения, установить специальные темпы продвижения по службе некоторых групп, таких, например, как профессиональные группы сотрудников по электронной обработке данных, сотрудников языковых служб, библиотечарей, сотрудников, занимающихся издательской деятельностью, и т.д.

31. Более того, при наборе сотрудников не представляется информация относительно их будущих перспектив продвижения по службе. В положении о персонале точно указывается, каким должен быть минимальный срок исполнения служебных обязанностей сотрудников уровня С-2, С-3 и С-4 для их повышения в должности. Однако подобные уточнения носят обманчивый характер, так как они могут породить надежду на то, что эти минимальные периоды (а именно три года для повышения с уровня С-2, до уровня С-3, три года для повышения с уровня С-3 до уровня С-4 и пять лет для повышения с уровня С-4 до уровня С-5) по своей продолжительности близки к средним срокам, что на самом деле совершенно не так. Поэтому, хотя бы для того, чтобы быть честным по отношению к сотрудникам, необходимо срочно внести ясность в этот вопрос и кандидаты, набираемые на работу в определенную профессиональную группу, должны информироваться о реальных средних сроках повышения в должности. При этом им необходимо напоминать о том, что быстрота продвижения на службе каждого сотрудника зависит, разумеется, от качества его работы.

32. Таким образом, необходимо серьезно изучить эту проблему, определить реально существующие и применяемые в различных организациях в рамках каждой широкой профессиональной группы средние темпы продвижения по службе, пересмотреть их в свете четко сформулированных критериев и информировать об этом всех кандидатов на какую-либо должность в организации. Кроме того, эта информация о средних темпах продвижения по службе на отрезке иерархической лестницы от младшего до среднего уровня в каждой профессиональной группе должна быть дополнена указанием тех условий, выполнение которых необходимо для занятия более высоких должностей, а также должна быть указана процентная доля сотрудников уровня С-4, у которых есть возможность занять должность уровня С-5 и выше.

33. После того, как будет завершена эта работа, появится возможность разработки правил, определяющих условия набора сотрудников на более высокие уровни и условия возможного перехода сотрудника из одной профессиональной группы в другую. В случае набора сотрудников на более высокие уровни необходимо будет,

в частности, определить с учетом средних темпов продвижения по службе минимальную продолжительность работы по данной профессии, которая требуется для каждого класса профессиональной группы. Например, в Организации Объединенных Наций эти периоды в настоящее время одинаковы для всех профессиональных групп. Подобная практика представляется равным образом нелогичной и несправедливой. Было бы более рациональным и справедливым требовать, чтобы при наборе на определенную должность кандидат обладал опытом работы в данной профессиональной области в течение определенного числа лет, которое по крайней мере было бы равным, а еще лучше, несколько превышало бы совокупный средний период времени, за который в рассматриваемой группе происходит повышение в должности, начиная с сотрудника младшего уровня.

34. Переход из одной профессиональной группы в другую должен зависеть от приобретения сотрудником основной квалификации, уровень которой соответствовал бы требованиям, предъявляемым к сотрудникам младшего класса в группе, о переходе в которую была подана просьба.

С. Необходимые коррективы

35. Таким образом, при разработке системы продвижения по службе в организациях системы Организации Объединенных Наций следует широко использовать те принципы и методы, которые доказали свою действенность в национальных гражданских службах. Однако при этом следует учитывать конкретные особенности, которые присущи международным организациям. Этими особенностями являются:

- соблюдение норм справедливого географического распределения,
- тот факт, что система продвижения по службе, которая без всяких затруднений может быть применена к большинству сотрудников категории общего обслуживания, приемлема лишь для части сотрудников категории специалистов вследствие различных потребностей каждой конкретной организации и, в частности, разнообразия их профессиональных групп, а также существующих между государствами-членами противоречий идеологического характера: это приводит к наличию в рамках этой категории значительного числа сотрудников, работающих по срочным контрактам, и существованию возможности набора сотрудников со стороны практически на все уровни классов,
- противоречие, существующее между необходимостью набора сотрудников на все уровни классов и рациональной организацией продвижения по службе сотрудников, набранных на начальные уровни,
- необходимость дифференцирования методов набора в зависимости от уровня, возраста и опыта набираемых сотрудников при сохранении объективного характера этих методов,
- необходимость проведения различия между продвижением по службе в зависимости от каждой профессиональной группы, несмотря на то, что число сотрудников, входящих в состав этой группы, часто может быть весьма незначительным;
- тот факт, что определенную долю сотрудников категории специалистов составляют служащие различных стран, командированные своими национальными учреждениями.

36. Для согласования этих конкретных условий с действительной системой продвижения по службе требуется создание различных механизмов. В первую очередь необходимо определить, по крайней мере для категории специалистов, для какой доли сотрудников этой категории применимо понятие карьеры. Затем необходимо определить в отношении всех категорий персонала широкие профессиональные группы, соответствующие существующим в секретариатах профессиям, и определить для каждой из них уровень квалификации сотрудника, необходимый для принятия кандидата на работу, иерархическую лестницу уровней, соответствующую минимальному продвижению по службе, средние темпы продвижения по службе (другими словами, их следует рассматривать в качестве типовых возможностей продвижения по службе). Наконец, для всех категорий персонала необходимо:

- ввести объективную систему набора;
- предусмотреть в рамках профессиональных групп необходимые механизмы для обеспечения взаимосвязи между объективными методами набора сотрудников на все уровни классов и максимально объективным и справедливым поощрением и повышением в должности;
- точно определить критерии предоставления сотруднику постоянного контракта.

Затем только для сотрудников категории специалистов необходимо:

- точно определить и ограничить возможности набора сотрудников на иные уровни классов, помимо младших;
- точно определить условия командирования сотрудников.

37. Меры, которые будут четко изложены в рекомендациях № 2 - № 4, позволят принять в международной гражданской службе следующее определение понятий карьеры и профессиональной группы:

Рекомендация № 1:

A) Карьера и продвижение по службе:

При организации продвижения по службе в международной гражданской службе следует руководствоваться практикой национальных гражданских служб. Таким образом, карьера должна быть определена как система управления кадрами, включающая:

- i) возможности типового продвижения по службе в рамках четко определенных профессиональных групп;
- ii) объективные методы набора кадров;
- iii) перспективы продвижения по службе, т.е. достижение определенного уровня класса в конце службы, а также известные заранее справедливые возможности повышения в должности и средние темпы продвижения по службе для каждой из профессиональных групп (при условии соответствующего исполнения сотрудниками своих служебных обязанностей);
- iv) методы, позволяющие применять санкции в отношении сотрудников, работа которых является неудовлетворительной;
- v) механизмы, позволяющие сотрудникам принимать участие в определении их перспектив продвижения по службе;
- vi) набор сотрудников главным образом на младшие должности, за исключением некоторых профессиональных групп, для работы в которых можно набирать лишь сотрудников, уже обладающих профессиональным опытом, и точное определение или ограничение числа сотрудников, набираемых со стороны на иные уровни, помимо младших.

В) Профессиональные группы:

- i) как это было предложено в данном докладе, организациями должен быть составлен перечень четко определенных профессиональных групп, исходя из уровней соответствующей квалификации, требуемых для принятия на службу в эти группы, которые следует рассматривать в качестве этапов типового продвижения по службе;
- ii) в частности, должны быть определены средние темпы продвижения по службе для каждой профессиональной группы. Всем кандидатам на должности должна предоставляться предварительная информация (носящая чисто информационный характер и не влекущая за собой каких-либо обязательств со стороны организаций) относительно этих вопросов;
- iii) для сотрудников категории специалистов должны быть установлены правила, определяющие средние темпы продвижения по службе между уровнями С-2, С-3 и С-4, и условия возможного повышения в должности до уровня С-5 и выше. Подобные меры должны быть приняты и в отношении сотрудников категории общего обслуживания.

Сфера применения:

- i) данная рекомендация относится ко всем организациям. Однако для Организации Объединенных Наций, которая уже приступила к разработке политики в этой области, будет достаточно подтвердить ее и продолжать ее дальнейшее развитие. С другой стороны, для тех учреждений, численность сотрудников в которых является недостаточной для организации рационального продвижения по службе, должны быть разработаны особые или упрощенные методы;
- ii) эта рекомендация применима для всех кадровых сотрудников: другими словами, для части сотрудников категории специалистов и большинства сотрудников категории общего обслуживания. См. также ниже пункт 48 в отношении возможностей продвижения по службе некадровых сотрудников.

ГЛАВА III

ОБЪЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ НАБОРА КАДРОВ

38. Организация подлинной системы продвижения по службе несовместима с существующими в настоящее время методами набора кадров, которые, за редким исключением, основываются на весьма поверхностной проверке университетских дипломов и на проведении носящих несистематический характер устных собеседований. Создается впечатление, что положение в этой области, описанное в записке, подготовленной в июле 1977 г. Объединенной инспекционной группой, не претерпело значительных изменений в течение последних пяти лет, за исключением Организации Объединенных Наций 5/.

39. Если мы хотим иметь секретариат, который бы характеризовался высоким уровнем профессионализма и в котором работали бы квалифицированные сотрудники, то надо отказаться от осуществления набора на определенные должности, с учетом их спецификации, сотрудников, которые в действительности призваны делать карьеру (и которые, таким образом, должны последовательно занимать ряд должностей). В настоящее время требуется принятие объективных методов набора кадров с целью проверки способности кандидатов делать карьеру.

40. Единственными объективными методами, которые в настоящее время являются общепризнанными и находят широкое применение в национальных гражданских службах, являются методы, основанные на проведении письменных или устных экзаменов, подготовка и проверка результатов которых поручена специальным комитетам (в основном по профессиональным группам), в состав которых входят высококвалифицированные специалисты. Степень разработанности применяемых методов является весьма различной, начиная от проведения настоящих конкурсных экзаменов (с предварительным извещением, единым сроком написания всеми кандидатами письменных работ, проверкой обезличенных работ и т.д.) и кончая проводимой в различные сроки проверкой всех кандидатов на определенную должность, оценка которых не носит достаточно строгого характера.

41. При применении подобных методов набора сотрудников категории специалистов следует учитывать уровни классов и, вследствие этого, возраст и опыт кандидатов. В связи с этим было бы разумно:

- чтобы при наборе сотрудников на начальные уровни, главным образом на уровень С-2, метод проведения конкурсных экзаменов носил бы более официальный, объективный и демократичный характер и чтобы он, при наличии достаточной гласности, гарантировал возможность отбора кандидатов на должность из возможно большего числа квалифицированных специалистов;
- чтобы в отношении кандидатов, набираемых на более высокие должности, чем С-2, главным образом на уровни С-3 и С-4, использовались менее сложные методы отбора, которые, однако, были бы основаны на проведении письменных и устных тестов;
- наконец, чтобы в отношении кандидатов, набираемых на уровни С-5, D-1 и D-2, применялись более простые методы, основанные главным образом на рассмотрении работ кандидатов на должность и проведении с ними систематизированных интервью.

5/ Записка ОИГ о методах набора сотрудников категории специалистов в системе Организации Объединенных Наций JIU/NOTE/77/1. См., в частности, пункт 9 этого документа (который может быть получен в секретариате ОИГ при подаче соответствующей просьбы).

42. Для того, чтобы эти методы могли гарантировать общее соответствие предъявляемым требованиям и справедливое отношение к каждому из кандидатов, необходимо, чтобы письменные и устные тесты кандидатов, набираемых на уровень С-3 и выше, проверялись и оценивались теми же комитетами и экзаменационными комиссиями по профессиональным группам, которыми проверяются работы при проведении конкурсных экзаменов для набора сотрудников на более низкие уровни или, по крайней мере (с тем, чтобы были соблюдены требования в отношении должностной иерархии среди членов этих групп), чтобы в состав этих комитетов были включены некоторые из членов экзаменационных комиссий, которыми осуществляется проверка тестов в отношении более низких уровней. Меры, которые следует принять с этой целью в Организации Объединенных Наций, а также в других организациях, должны быть различными.

43. Что касается Организации Объединенных Наций, то здесь будет достаточным продолжить и завершить осуществляющийся в настоящее время эксперимент по проведению конкурсных экзаменов при наборе сотрудников со стороны на уровень С-2. Установленный в резолюции Генеральной Ассамблеи 35/210 (приложение, раздел III) переходный период окончится 31 декабря 1982 года. После этого данный метод будет предложен для всеобщего применения. Представляется, что проведенные до настоящего времени эксперименты дали положительные результаты: забота о том, чтобы в состав экзаменационных комиссий приглашались высококвалифицированные компетентные специалисты, число выдвигаемых в различных странах кандидатов 6/, а также тот факт, что квалификация и компетенция специалистов, набранных с помощью этого метода, были отмечены теми департаментами, в которые они набирались, являются главными положительными факторами. Таким образом, из этого опыта могут быть быстро извлечены уроки, особенно в том, что касается характера тестов, используя, в частности, мнения членов экзаменационных комиссий проводимых экзаменов. Таким образом, окончательный переход к применению этой системы не повлечет за собой значительных трудностей.

44. С другой стороны, очень важно рассмотреть вопрос о том, какие объективные методы могут быть использованы при наборе сотрудников на уровни С-3 и С-4, в частности: как можно быстрее должны быть изучены и опробованы письменные и устные тесты, причем для этой цели должен быть использован опыт, накопленный в этой области членами экзаменационных комиссий. Наконец, должны быть изучены и затем упорядочены условия набора кандидатов на должности уровня С-5, а также, в частности, методы, необходимые для систематизации проведения устных интервью и рассмотрения работ кандидатов.

45. Другими организациями должен быть серьезно рассмотрен вопрос о том, каким образом они, с их стороны, могут применять эти объективные методы набора сотрудников на все уровни классов и участвовать на основе методологии, которую предстоит разработать, в экспериментах, связанных с проведением конкурсных экзаменов для младших категорий, которые проводятся в Организации Объединенных Наций. По последнему вопросу, в частности, могут быть предусмотрены стадии эксперимента в целях более конкретного определения профессиональных групп,

6/ В Италии в 1974 г. было выдвинуто 580 кандидатов на 10 должностей; в Федеративной Республике Германии в 1974 г. - 404 кандидата на 15 должностей; в Японии в 1975 г. - 338 кандидатов на 10 должностей; в Соединенном Королевстве в 1975 г. - 47 кандидатов на 2 должности; во Франции в 1979 г. - 140 кандидатов на 3 должности; в Бразилии в 1982 г. - 550 кандидатов на 6 должностей и т.д.

в отношении которых его проведение будет легче всего осуществить^{7/}, а также условия, в соответствии с которыми представители этих организаций могли бы принимать участие в экзаменационных комиссиях или нести ответственность за проведение будущих конкурсных экзаменов. В среднесрочной перспективе в отношении более крупных профессиональных групп для многих организаций было бы целесообразно проводить совместные конкурсные экзамены. Подобным образом были бы достигнуты наилучшие результаты при наименьших затратах.

46. Общее движение в направлении разработки объективных методов набора сотрудников для различных профессиональных групп приобрело в настоящее время неотложный характер. Вследствие этого рекомендация № 2 является следующей:

Рекомендация № 2

Введение объективных методов набора кадров:

- i) всеми организациями должны быть изучены пути разработки объективных методов набора кадров, предпочтительно на основе единой для всей системы методологии;
- ii) для категории специалистов эти методы должны включать:
 - для уровня С-2 - использование метода проведения конкурсных экзаменов в соответствии с уже применяемой Организацией Объединенных Наций моделью, а также возможность проведения стадий эксперимента, касающихся участия организаций в проведении конкурсных экзаменов, организованных Организацией Объединенных Наций,
 - для уровней С-3 и С-4 - использование письменных и устных тестов;
 - для уровня С-5 и выше - систематическое проведение устных интервью, согласно принятой методике, и рассмотрение работ кандидатов.

Для гарантирования общего соответствия предъявляемым требованиям и справедливого отношения к каждому из кандидатов необходимо, чтобы в состав комитетов или экзаменационных комиссий, которыми осуществляется проверка работ при проведении конкурсных экзаменов для кандидатов на младшие уровни, проверка письменных и устных тестов кандидатов на уровни С-3 и С-4, а также проведение интервью с кандидатами на уровни С-5 и выше, входили бы по мере возможности для каждой профессиональной группы, одни и те же лица, или, по крайней мере, часть из них;

- iii) что касается сотрудников категории общего обслуживания, то в этом отношении рекомендуется применение объективных методов набора, которые должны найти общее применение, причем пути и способы их разработки будут определены позднее.

Сфера применения

Данная рекомендация относится ко всем организациям. Однако для Организации Объединенных Наций, которая уже приступила к разработке политики в этой области, будет достаточно подтвердить ее и продолжать ее дальнейшее развитие. С другой стороны, для небольших организаций и узкотехнических профессиональных групп могут быть разработаны особые или упрощенные методы.

^{7/} Особенно в отношении крупных профессиональных групп и тех групп, которые являются общими для всех организаций (профессиональные группы административных работников и специалистов в области управления) или в отношении многих из них (например, экономистов, юристов, специалистов в области социального развития и т.д.).

ГЛАВА IV

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОДВИЖЕНИЯ ПО СЛУЖБЕ И ПОВЫШЕНИЕ В ДОЛЖНОСТИ

47. Систематическое применение понятия профессиональной группы и использование объективных методов набора кадров составляют основу системы продвижения по службе. Для того чтобы такая система могла функционировать надлежащим образом, необходимо также:

- a) определить объективные условия, обеспечивающие как кадровым сотрудникам, так и сотрудникам, работающим по срочным контрактам, справедливые возможности для повышения в должности,
- b) определить меры, гарантирующие принятие наиболее справедливых решений о повышении в должности,
- c) обеспечить участие сотрудников в процессе определения своих перспектив продвижения по службе,
- d) обеспечить сочетание методов профессиональной подготовки кадров с организацией продвижения по службе.

A. Объективные условия, обеспечивающие сотрудникам всех категорий справедливые возможности для повышения в должности

48. Рациональная организация продвижения по службе предусматривает возможность предоставления всем сотрудникам, в частности сотрудникам, набранным на уровень низшего класса, разумных перспектив продвижения по службе в соответствии со средними темпами, предусмотренными в рамках определенной профессиональной группы, что было предложено в данном документе. Подобные перспективы продвижения по службе, в первую очередь, должны касаться кадровых сотрудников, однако они должны также существовать и для сотрудников, работающих по срочным контрактам при условии достаточной продолжительности их службы в организациях. Подобной возможности не будет существовать, если:

- набор сотрудников на все уровни классов будет носить стихийный характер, и при этом не будет резервироваться определенное число должностей для сотрудников следующего низшего класса,
- при наборе сотрудников не будет надлежащим образом соблюдаться принцип справедливого географического распределения,
- соотношение между возможностью повышения в должности и имеющимися вакантными должностями будет носить слишком жесткий характер.

49. В докладе № 1 уже были объяснены преимущества и недостатки проводимой в настоящее время Организацией Объединенных Наций политики, которая предусматривает поиск кандидатов на любую новую вакантную должность, в первую очередь среди сотрудников, уже работающих в Организации. Для создания системы рационального продвижения по службе во всех организациях должны быть приняты более четкие методы. Необходимо точно определить условия набора сотрудников со стороны на каждый уровень класса. Для сотрудников категории специалистов

подобное определение должно заключаться в установлении максимальной процентной доли набора сотрудников со стороны на каждый уровень выше уровня С-2 как в рамках всей организации, так и в рамках каждой из широких профессиональных групп.

50. Определение подобной процентной доли не может быть произвольным и требует проведения для каждой организации и даже для каждой широкой профессиональной группы конкретных исследований, касающихся определения фактического математического соотношения между средней желательной продолжительностью продвижения по службе и числом должностей в рамках каждого класса ^{8/}. Наконец, совершенно очевидно, что набор сотрудников со стороны должен сводиться лишь к набору определенного числа некадровых сотрудников, работающих по срочным контрактам. Желательна также и регламентация процентной доли вновь набираемых сотрудников для каждого класса с целью придания большей четкости в работе и устранения существующей стихийности в этой области. В частности, следует изучить возможность сокращения до минимума числа набираемых со стороны сотрудников на уровень С-3, поскольку этот процесс имеет тенденцию к развитию в ущерб возможностям повышения в должности сотрудников категории специалистов, набранных на уровень С-2, а также в ущерб числу сотрудников, набираемых на этот уровень.

51. Следует также принять меры для того, чтобы не допустить такого положения, при котором законная озабоченность в отношении соблюдения принципа справедливого географического распределения препятствовала бы нормальному продвижению по службе. Подобное положение могло бы возникнуть в случае существования препятствий для возможностей продвижения по службе, причиной которых явилось бы излишнее представительство граждан той или иной страны на определенном уровне класса. Необходимо также позаботиться о том, чтобы набор сотрудников на все уровни классов и, в частности, на должности низшего класса осуществлялся таким образом, чтобы каждый год охватывалось возможно большее число стран в пропорциях, соответствующих существующим квотам.

52. Наконец, для установления подлинной системы продвижения по службе необходимо серьезно изучить возможность совмещения определенных классов. В докладе № 1 уже была выражена заинтересованность в подобной системе и было показано, что она вполне может сочетаться с методами классификации должностей при условии, что применение этих методов не будет носить слишком узкий или жесткий характер (см. доклад № 1, пункт 78 и приложение VI). Мы не будем повторять эти аргументы, однако мы надеемся, что они будут приняты во внимание.

53. Что касается Организации Объединенных Наций, то Генеральный секретарь в своих замечаниях по докладу см. JIU/REP/80/9 (документ A/35/418/Add.1 от 21 октября 1980 г.) заявил о своей готовности осуществить исследование, просьба о котором содержалась в рекомендации № 3 этого доклада, возможности совмещения должностей С-2 и С-3 путем преобразования большинства должностей уровня С-3 в должности уровня С-2/С-3 (см. пункты 26-28 доклада JIU/REP/80/9) ^{9/}.

^{8/} В качестве примера, служащего для пояснения этого вопроса, в приложении III приводятся пирамиды по категориям.

^{9/} Мы напоминаем, что изложенная в этом докладе система заключалась в следующем:

(продолжение сноски на следующей стр.)

Кажется, это исследование не было проведено. Тем не менее было бы желательно, чтобы оно было проведено и охватило бы все организации, причем в ходе его проведения был бы рассмотрен вопрос о возможности переклассификации должностей уровня С-4 в должности уровня С-3/С-4.

В. Меры, позволяющие гарантировать принятие наиболее справедливых решений о повышении в должности

54. В пунктах 21, 22 и 76 доклада № 1 были упомянуты трудности, связанные с применением методов поощрения и повышения в должности, а также усилия, предпринимавшиеся с целью улучшения существующего в настоящее время положения. Для развития "профессионализма" в рамках профессиональных групп, что является чрезвычайно желательным фактором, необходимо, чтобы повышение в должности также осуществлялось в рамках профессиональных групп. Известно, что одной из наиболее серьезных причин беспокойства сотрудников, независимо от категории, к которой они относятся, является то, что они чувствуют отсутствие единой системы необходимых гарантий справедливой оценки качества их работы и предпринимаемых ими усилий и что в целом решения о повышении в должности не являются достаточно справедливыми.

55. Впрочем, мы уже отметили, что в том, что касается методов набора, было бы весьма целесообразно доверить задачу проверки результатов письменных и устных тестов (включая проверку документом конкурсных экзаменов на должности младших уровней) при наборе, по крайней мере, сотрудников на уровни классов С-2 - С-5, одним и тем же экзаменационным комиссиям, в состав которых входили бы квалифицированные специалисты, представляющие каждую профессиональную группу. Было бы весьма разумно предусмотреть возможность возложения на них задачи осуществления контроля за решениями о повышении в должности и даже о поощрении.

56. Подобное сосредоточение в комиссиях, состоящих из компетентных лиц, назначенных профессиональными группами (как это обстоит в настоящее время с экзаменационными комиссиями Организации Объединенных Наций, в состав которых входит одинаковое число представителей администрации и персонала), полномочий по

(Продолжение сноски 9)

- "а) большинство должностей С-3 рассматривалось бы для целей набора сотрудников как должности С-2/С-3. Это основано на предположении о том, что лицо, принятое на службу со стороны, независимо от уровня квалификации, всегда нуждается в определенном периоде для приобретения навыков, необходимых для правильного выполнения функций, соответствующих уровню С-3. Следовало бы составить перечень должностей уровня С-3, которые в силу специфики и специализации не должны были бы заполняться в результате проведения конкурса, и эти должности рассматривались бы только как должности уровня С-3;

контролю за осуществление набора сотрудников на все уровни классов и за повышением в должности, несомненно, обеспечило бы большую гарантию справедливого подхода к сотрудникам и позволило бы иметь единую систему продвижения по службе по сравнению с действующими в настоящее время системами. Очевидно, что их состав должен отражать различные культурные направления, представленные в секретариатах.

(Окончание сноски 9)

- b) назначение на должности уровней С-2/С-3 осуществлялось бы преимущественно путем перевода сотрудников из других мест, занимающих должности С-1/С-2 или должности С-3. В результате этого будет освобождена другая должность. Лица, имеющие необходимый стаж, будут назначаться на должности уровня С-3;
- c) лишь в том случае, если не будут найдены квалифицированные или заинтересованные кандидаты из числа работающих в секретариате, должность уровня С-2/С-3 будет занимать кандидат из резервного списка, составленного по итогам конкурсов. Такое назначение осуществлялось бы в обязательном порядке на должность уровня С-2 с возможным повышением в рамках этой же должности через минимальный период времени;
- d) таким образом, существовало бы два способа замещения вакантной должности уровня С-2/С-3: с одной стороны, путем повышения или перевода внутри Организации, а с другой стороны, путем использования резервного списка".

С. Консультации сотрудников по вопросам характера постов, мест назначений и хода продвижения по службе: методы планирования продвижения по службе

57. Как уже отмечалось в пунктах 73-75 доклада № 1 и в приложении II к нему (пункт 16), в 1971 г. Объединенная инспекционная группа рекомендовала для Организации Объединенных Наций введение системы планирования назначений и индивидуальных планов типового продвижения по службе, предлагаемых организацией каждому сотруднику категории специалистов и предусматривающих обоюдные обязательства на шестилетний срок, и положение недоговорного характера на более длительный период, а также создание службы планирования карьер (см. доклад JIU/REP/71/7 (A/8454), рекомендация № 9).

58. Со своей стороны КМГС в пункте 217 своего доклада A/34/30 Генеральной Ассамблеи (1979 г.) изложила компоненты программы продвижения по службе, включающей семь этапов:

- определение/переоценка потребностей и возможностей в отношении продвижения по службе,
- обмен информацией, ориентация,
- разработка предварительных планов продвижения по службе,
- объединение планов продвижения по службе,
- осуществление планов продвижения по службе,
- изучение и оценка результатов,
- обмен информацией - оценка проведенных мероприятий в области продвижения по службе.

Кроме того, в приложении X к докладу КМГС на тридцать шестой сессии Генеральной Ассамблеи (документ A/36/30) предлагаются типовые отпечатанные формы, одинаково приемлемые как для системы поощрения, так и для разработки планов продвижения по службе.

59. По-видимому, практические трудности - нехватка кадров и специалистов - объясняют тот факт, что эти рекомендации не были осуществлены. Однако даже в том случае, если их отдельные положения и могут служить объектом обсуждения и дальнейшего уточнения, тем не менее организация систематических консультаций сотрудников как категории специалистов, так и сотрудников национальных служб этой же категории, а также сотрудников категории общего обслуживания представляется совершенно необходимой для определения возможностей типового продвижения по службе в каждой профессиональной группе. В ходе проведения этих консультаций должны обсуждаться вопросы, касающиеся характера постов, видов профессиональной подготовки и, в частности, мест назначения 10/.

10/ При этом должно быть оговорено, что подобные консультации не нанесут ущерба авторитету руководителей различных служб секретариата, в частности при принятии ими решений относительно мест назначений. Кроме того, ОИГ уже рекомендовала, чтобы соображения, касающиеся ротации кадров, принимались во внимание при принятии решения о продвижении по службе.

Д. Сочетание методов профессиональной подготовки кадров с организацией продвижения по службе

60. В зависимости от организации программы профессиональной подготовки кадров весьма отличаются друг от друга. В случае проведения сравнительного исследования были бы обнаружены значительные различия как между средствами и временем, выделяемыми на осуществление этой деятельности, так и между целями, которые при этом преследуются. Разработка систем продвижения по службе не может быть осуществлена до тех пор, пока не будет предусмотрено объединение в одну общую программу отдельных программ профессиональной подготовки кадров (как для сотрудников категории общего обслуживания, так и для сотрудников категории специалистов). В прошлом Объединенная инспекционная группа уже представляла Организации Объединенных Наций свои рекомендации в этой области (доклад о проблемах персонала (категория специалистов) в ООН), однако они никогда не вызывали большого интереса. В настоящее время представляется необходимым, чтобы:

- в рамках профессиональных групп были разработаны программы профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников,
- для сотрудников, особенно категории общего обслуживания, желающих перейти из одной профессиональной группы в другую, были также предусмотрены программы, облегчающие такой переход,
- была установлена связь между программами профессиональной подготовки и продвижением по службе.

С этой целью во всех, или по крайней мере в крупных, организациях должны быть проведены исследования.

Рекомендация № 3:

Продвижение по службе и повышение в должности.

Организации должны принять меры:

- a) для определения (хотя бы приблизительного) целесообразной процентной доли сотрудников, набираемых со стороны на должности каждого класса (и в случае необходимости для каждой профессиональной группы);
- b) по увеличению, в частности, в отношении категории специалистов и большинства профессиональных групп числа сотрудников, набираемых на уровень С-2, и по значительному сокращению числа сотрудников, набираемых на уровень С-3;
- c) для совмещения возможно большего числа должностей уровня С-3 с должностями уровня С-2 и должностей уровня С-4 с должностями уровня С-3;
- d) для лучшего учета при проведении политики в области набора кадров, соображений, касающихся необходимости соблюдения принципа справедливого географического распределения, для того чтобы заслуженное повышение в должности не затруднялось тем, что сотрудники являются гражданами той или иной страны;

Рекомендация № 3 (продолжение):

- e) для возможно быстрого введения систем консультации сотрудников по вопросам продвижения по службе и планирования их карьер, а также для разработки планов продвижения по службе на средний и длительный периоды времени;
- f) для изменения существующих в настоящее время методов повышения в должности путем замены действующего в настоящее время механизма комитетов или советов по назначениям или повышению в должности системой специальных комитетов для каждой профессиональной группы (для больших групп) и подкомитетов или специальных представительств (для групп небольшого состава). Эти специальные комитеты должны играть роль экзаменационных комиссий при проверке устных или письменных тестов, используемых при наборе кадров, а также роль специальных для каждой профессиональной группы комитетов по назначениям и повышению в должности (по крайней мере для должностей уровней С-2 - С-4 включительно).
- g) по развитию до разумного уровня деятельности по профессиональной подготовке сотрудников в процессе исполнения ими своих служебных обязанностей и для включения этой деятельности в общую кадровую политику.

Сфера применения:

Все организации, все категории персонала.

ВИДЫ КОНТРАКТОВ

61. В пунктах 26, 27 и 51-55 доклада № 1 рассматривался вопрос о видах контрактов. Изложенные в этих пунктах соображения предназначены для уточнения положений в этой области, которое в настоящее время является весьма запутанным, особенно с учетом того факта, что значительное число срочных контрактов возобновляется на длительные периоды времени, которые часто равны всей продолжительности службы сотрудника в организации (см. приложение III к докладу № 1), и что существующие критерии предоставления постоянных или срочных контрактов являются недостаточными.

62. В пункте 55 доклада № 1 было предложено несколько критериев, определяющих предоставление постоянных контрактов. Мы предлагали, что:

- с одной стороны, не может быть предоставлен ни один постоянный контракт сверх максимального количества, определяемого соотношением между кадровыми и некадровыми сотрудниками,
- с другой стороны, при предоставлении постоянных контрактов критерии, касающиеся личных данных сотрудников, должны включать в себя:
 - i) обязательное прохождение либо конкурса, либо письменных и устных текстов и испытательный период продолжительностью от двух до пяти лет;
 - ii) возрастные условия: правило, в соответствии с которым постоянный контракт не может быть предоставлен лицам в возрасте старше 50 лет, может быть сохранено 11/;
 - iii) условия непринадлежности к другой кадровой системе: постоянный контракт не должен предоставляться сотрудникам, командированным национальным учреждением или университетом и т.д.

63. Указанные выше рекомендации в отношении введения системы продвижения по службе части сотрудников должны в настоящее время позволить более подробно изучить вопрос об использовании постоянных или срочных контрактов. Тем не менее следует сразу отметить, что применение подлинной системы продвижения по службе для части сотрудников категории специалистов ни в коем случае не означает того, что всем сотрудникам, делающим карьеру, должны быть в обязательном порядке предоставлены постоянные контракты.

64. В частности, следовало бы:

- считать, что постоянный контракт не может быть предоставлен сотруднику в начале его карьеры. Это могло бы привести к принятию решения о том, что в течение определенного периода времени, например в течение первых пяти лет, сотрудникам могут предоставляться лишь срочные контракты

11/ Этот критерий уже широко применяется, хотя и не в равной степени.

(например, должны быть последовательно предоставлены два контракта, сначала на два года, а затем еще на три года). Этот метод мог бы с успехом заменить действующую в настоящее время систему предоставления контрактов для прохождения стажировки (которые по своей продолжительности являются более короткими и которые практически эквивалентны постоянным контрактам);

- ограничить последовательное предоставление срочных контрактов сверх десяти лет, за исключением двух категорий сотрудников, а именно сотрудников, возраст которых превышает предельно установленный, что было только что предложено, и сотрудников, которые были командированы.

65. Наконец, следует серьезно обсудить сделанное в пункте 54 доклада № 1 предложение о возможности организации "чередующихся командировок". Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своих замечаниях по докладу № 1 (A/36/432/Add.2) указал, что, "хотя, возможно, и есть основания придать официальный характер мероприятиям, касающимся службы тех членов персонала, которые поочередно работают в своих странах и в Секретариате, это следует делать без введения нового вида назначения". Авторы настоящего доклада не считают, что введение нового вида назначения является необходимым, однако, по их мнению, в этой области существует потребность в системе упорядочения, которая может быть разработана на основе общих положений для всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация № 4

Виды контрактов

- i) Организации должны изучить и разработать точные критерии предоставления постоянных контрактов с учетом предложений, содержащихся в пунктах 62-65 настоящего доклада;
- ii) должны быть разработаны правила, определяющие условия командирования национальных сотрудников, которые поочередно работают в гражданских службах своих стран и в секретариатах различных организаций.

Сфера применения:

Все организации; только сотрудники категории специалистов.

ГЛАВА VI

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

66. Авторы данного доклада полностью осознают тот факт, что принятие рекомендаций, содержащихся в этом докладе и представляемых на одобрение государствам-членам, может повлечь за собой коренные преобразования в существующей в настоящее время практике. Они понимают, что эти преобразования потребуют большого упорства, больших усилий и значительного времени как в плане их рассмотрения всеми заинтересованными сторонами, так и в плане их осуществления на уровне системы Организации Объединенных Наций. Однако они убеждены в том, что осуществление подобных преобразований в настоящее время стало совершенно необходимым.

67. Разумеется, осуществление такого рода преобразований должно проводиться с учетом различий, существующих между отдельными организациями. Методы, приемлемые для секретариатов, численность сотрудников в которых является столь же значительной, как и в секретариатах ООН и других больших организаций, должны быть упрощены и видоизменены в том случае, когда речь идет об организациях, в которых работает значительно меньшее число сотрудников. Тем не менее по мере возможности и главным образом благодаря всеобщему применению одних и тех же принципов и одной и той же системы профессиональных групп, многие из которых характерны для целого ряда организаций, должно быть сохранено единообразие общей системы.

68. Эффективность служб и надлежащее использование выделяемых средств - основные задачи, доверенные Объединенной инспекционной группе в соответствии с ее статусом - могут быть выполнены лишь в том случае, если сотрудники, призванные осуществлять сложные и разнообразные задачи, возлагаемые на международные организации, будут располагать необходимым уровнем "профессионализма" и работать в удовлетворительных условиях, что невозможно в случае сохранения применяемой в настоящее время практики. Именно поэтому в настоящее время необходимо, чтобы государствами-членами были даны надлежащие указания, с тем чтобы процесс преобразований осуществлялся возможно быстрыми темпами.

Приложение I: Проблема процедуры рассмотрения рекомендаций настоящего доклада

Пунктом 4 (е) статьи 11 Статута Объединенной инспекционной группы предусматривается:

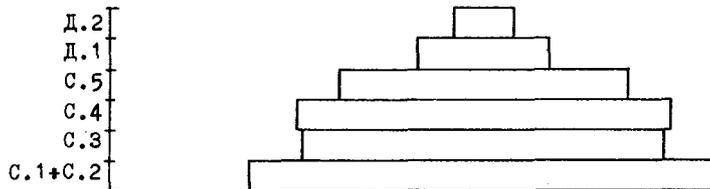
"Если доклад касается двух или нескольких организаций, соответствующие исполнительные главы, как правило, в рамках Административного комитета по координации, консультируются друг с другом и в возможных пределах согласовывают свои комментарии. Доклад вместе с общими комментариями и любыми комментариями соответствующих исполнительных глав по вопросам, касающимся их конкретных организаций, должен быть готов к представлению компетентным органам организаций, не позднее чем через шесть месяцев после получения доклада Группы, для рассмотрения на следующем заседании соответствующих компетентных органов.

Настоящий доклад, официально опубликованный Объединенной инспекционной группой в марте 1982 г., должен, следовательно, стать предметом комментариев исполнительных глав в рамках Административного комитета по координации до конца сентября 1982 года. Таким образом, компетентные органы и организации, которые соберутся после 1 октября 1982 г., в частности Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на своей осенней сессии 1982 года, должны иметь возможность рассмотреть этот доклад.

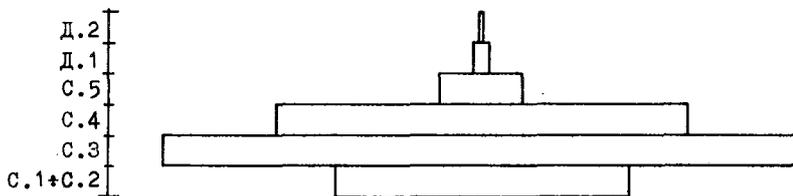
Со своей стороны Комиссия по международной гражданской службе должна представить доклад на эту же тему (резолюция 35/210 Генеральной Ассамблеи). Согласно резолюции 36/233 Генеральной Ассамблеи ей предлагается учитывать в своем исследовании важнейшие доклады Объединенной инспекционной группы. В данном случае важнейшими докладами по этому вопросу являются доклад JIU/REP/81/11 "Возможности выбора в области кадровой политики" и настоящий доклад.

Приложение II. Типы карьеры; пирамиды по классам профессиональных групп по состоянию на 1970 год (доклад JIU/REP/71/7, июль 1971 года) */

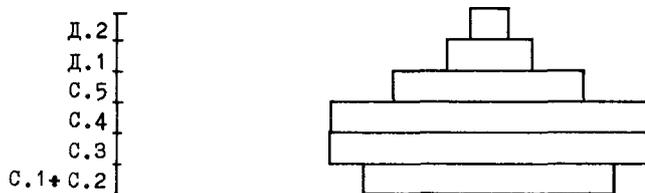
Административные работники общего профиля



Сотрудники лингвистических служб



Экономисты и специалисты социальных наук



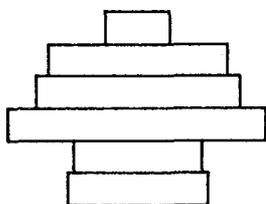
58. Сравнение очертания пирамид самых значительных в количественном отношении трех категорий ясно показывает, что карьера сотрудников лингвистических служб ограничивается фактически достижением разряда С.4, поскольку число постов С.5 в пять раз меньше, чем число постов С.4.

Зато карьера административных работников общего профиля гармонически протекает до уровня С.5 включительно, даже с некоторыми возможностями продвижения и до уровней Д.1 и Д.2.

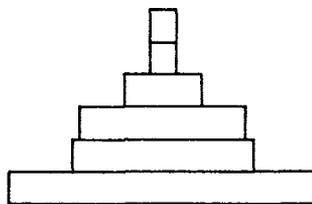
Пирамида экономистов более резко сокращается, начиная с уровня С.5.

*/ Нынешнее положение несколько иное для сотрудников лингвистических служб (большее число постов С.5); в целом для профессиональных групп число постов С.1, С.2, возможно, уменьшилось.

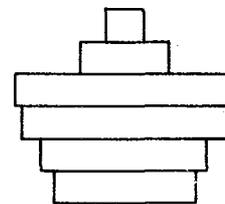
Политические вопросы



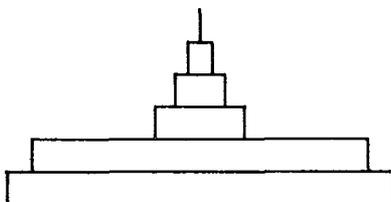
Ревизоры и счетоводы



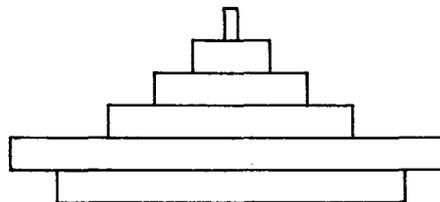
Юристы



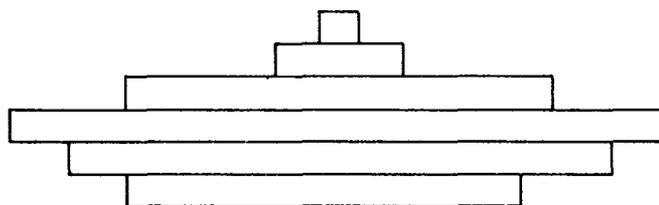
Библиотекари



Статистики



Сотрудники службы информации



59. Пирамиды других категорий представляют также значительные различия в форме: пирамиды ревизоров и счетоводов и в особенности библиотекарей очень широки в своей основе на уровнях С.1, С.2 и С.3, а затем быстро сужаются на уровнях С.4 и С.5.

Пирамиды статистиков и сотрудников службы информации имеют более классическую форму.

Пирамиды юристов и специалистов по политическим вопросам имеют широко открытую верхушку.