

**Комитет по программе и координации**

Пятьдесят девятая сессия

Организационная сессия, 18 апреля 2019 года

Основная сессия, 3–28 июня 2019 года*

Пункт 3 б) предварительной повестки дня**

Вопросы программ: оценка

Оценка деятельности Управления людских ресурсов**Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело оценку значимости, результативности и эффективности управления людскими ресурсами, которое осуществлялось при поддержке Департамента по вопросам управления до начала реорганизации, проведенной 1 января 2019 года. Хотя основное внимание в ходе оценки уделялось Управлению людских ресурсов, она охватывала и другие подразделения Департамента, занимающиеся вопросами кадрового управления. Оценка включала опросы, собеседования, анализ документов и применяемой политики, прямые наблюдения, анализ вторичных данных и сравнительный анализ.

Департамент по вопросам управления оказывал Организации, главным образом посредством Управления людских ресурсов, крайне важную поддержку в управлении людскими ресурсами в сложных, изменяющихся и жестко регулируемых условиях, которые характеризуются непрерывными организационными реформами, меняющимися и конкурирующими приоритетами, а также нехваткой ресурсов. Это ограничивало его возможности в плане обеспечения стратегического руководства и ориентации на клиентов в области людских ресурсов. Для того чтобы управление людскими ресурсами было максимально эффективным, необходимо наладить успешное партнерское сотрудничество между Управлением людских ресурсов Департамента по вопросам управления и руководителями программ, непосредственно отвечающими за кадровую работу.

В этих сложных условиях перед Управлением стояла непростая задача выработки кадровой политики, направленной на достижение все более широко определяемых целей и потребностей. Нынешняя кадровая политика не

* Указаны предварительные сроки проведения основной сессии.

** E/AC.51/2019/1.



способствует достижению целей Организации, прежде всего потому, что ее система кадровых норм является слишком объемной, фрагментированной и устаревшей, а ее положения иногда противоречат друг другу. Информация о новых директивных документах зачастую доводится несвоевременно, при этом в системе отсутствует механизм для обеспечения того, чтобы стратегические изменения носили оперативный и последовательный характер. Как клиенты, так и сотрудники считают, что эта система и ее использование в большей степени ориентированы на соблюдение требований, чем на результаты.

Прежде всего из-за устаревшей системы делегирования полномочий, отсутствия центрального хранилища соответствующей информации и чрезмерной зависимости от институциональной памяти клиенты не имеют четкого представления о делегированных им полномочиях в области людских ресурсов. Это стало причиной отсутствия ясности и последовательности в толковании вопросов делегирования полномочий среди департаментов и управлений Секретариата, что, в свою очередь, привело к снижению эффективности. Кроме того, Управление людских ресурсов не осуществляло систематического контроля за использованием делегированных полномочий.

Что касается системы управления кадровым потенциалом Секретариата, включающей четыре компонента — кадровое планирование, отбор и найм персонала, управление служебной деятельностью и обучение и профессиональный рост, — то был достигнут определенный прогресс в ее внедрении. В частности, были реализованы такие мероприятия, как разработка инструментов и руководств по кадровому планированию; экспериментальное тестирование методов предварительного отбора кандидатов; восполнение пробелов в знаниях в области управления служебной деятельностью; и создание возможностей для обучения в режиме онлайн. Вместе с тем в каждом из этих четырех компонентов имеются свои недостатки, а взаимосвязь между ними отсутствует.

УСВН выносит в адрес Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления семь важных рекомендаций:

- Поддерживать реализацию текущего проекта по упрощению и рационализации кадровой политики
- Усовершенствовать порядок доведения до сведения соответствующих подразделений новых или пересмотренных административных распоряжений
- Обеспечить четкое делегирование полномочий в рамках новой системы
- Продолжать укреплять кадровое планирование
- Укрепить компоненты/требования политики отбора и найма персонала
- Обеспечить признание и укрепление кадрового сообщества Секретариата путем создания сертифицированной программы подготовки
- Принять конкретные меры для усиления общей ориентации на клиентов

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и цель	4
II. Справочная информация	4
A. Мандат и функции.	4
B. Руководство и структура	5
C. Управление людскими ресурсами	5
III. Методология.	7
IV. Результаты оценки.	10
A. Непрерывные реформы и смена приоритетов изменили направленность деятельности Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления и ограничили его возможности по обеспечению стратегического руководства и оказанию Организации поддержки в области управления людскими ресурсами	10
B. Нынешняя кадровая политика не способствует достижению целей Организации в области управления людскими ресурсами	12
C. Отсутствие ясности в системе делегирования кадровых полномочий приводит к неэффективному использованию ресурсов, при этом надлежащего контроля в этой области не осуществляется.	18
D. Управление людских ресурсов добилось прогресса в отношении отдельных компонентов системы управления кадровым потенциалом, однако ее недостатки по-прежнему сохраняются наряду с отсутствием интеграции	20
V. Заключение.	27
VI. Рекомендации.	29
Приложение	
Комментарии, полученные от Департамента по вопросам управления	31

I. Введение и цель

1. Решение о проведении оценки Департамента по вопросам управления было принято Отделом инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по итогам оценки рисков, проведенной для определения приоритетов Секретариата в отношении оценки программ. Комитет по программе и координации принял решение рассмотреть результаты оценки программ Департамента по вопросам управления на своей пятьдесят девятой сессии, которая состоится в июне 2019 года (см. [A/72/16](#)). Генеральная Ассамблея одобрила это решение в своей резолюции [72/9](#).

2. Общий круг ведения УСВН изложен в резолюциях [48/218 В](#), [54/244](#) и [59/272](#) Генеральной Ассамблеи, а также в бюллетене Генерального секретаря [ST/SGB/273](#), в котором УСВН уполномочивается инициировать любые действия, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей, осуществлять эти действия и докладывать о них. УСВН проводит оценку согласно Положениям и правилам, регулирующим планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки¹.

3. Общая цель оценки заключалась в определении значимости, результативности и эффективности управления людскими ресурсами при поддержке со стороны Департамента по вопросам управления. Хотя основное внимание в ходе оценки уделялось Управлению людских ресурсов, она охватывала и другие подразделения Департамента, занимающиеся кадровыми вопросами. Тема для оценки была выбрана по результатам анализа рисков на уровне программ, о которой говорится в первоначальном документе об оценке². Оценка была проведена в соответствии с нормами и стандартами оценки, действующими в системе Организации Объединенных Наций³.

4. Руководству Департамента по вопросам управления было предложено представить комментарии по проекту доклада, которые были приняты во внимание. Официальный ответ Департамента приводится в приложении к настоящему докладу.

II. Справочная информация

A. Мандат и функции

5. Мандаты Департамента по вопросам управления вытекают из Устава Организации Объединенных Наций⁴, резолюций Генеральной Ассамблеи⁵, Финансовых положений и Положений о персонале и Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки. Общая цель Департамента заключается в

¹ [ST/SGB/2016/6](#), положение 7.1: а) определение на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности деятельности Организации и отдачи от нее в сопоставлении с ее целями; и б) предоставление Секретариату и государствам-членам возможности для проведения систематических обзоров в целях повышения результативности основных программ Организации путем изменения их содержания и, если это необходимо, пересмотра их целей.

² См. IED-17-006, IED-OIOS inception paper, "Programme evaluation of the Department of Management", 5 June 2017.

³ Переизданы Группой Организации Объединенных Наций по оценке в 2016 году.

⁴ В частности, статьи 8, 17, 97, 100 и 101.

⁵ Две последние резолюции Генеральной Ассамблеи об управлении людскими ресурсами — резолюции [71/263](#) и [72/254](#).

обеспечении выполнения в полном объеме мандатов директивных органов и соблюдения правил и процедур Организации Объединенных Наций в целях формирования в рамках всей Организации культуры эффективного управления⁶.

6. Департамент по вопросам управления выполняет три основные функции:

а) **разработка и обеспечение соблюдения политики и процедур** — оказание Генеральному секретарю помощи в формулировании и обеспечении соблюдения политики, правил и положений, принимаемых Генеральной Ассамблеей;

б) **административно-вспомогательное обслуживание** — административно-вспомогательное обслуживание департаментов в области финансов, планирования по программам, составления бюджета, контроля и отчетности, информационных технологий, людских ресурсов и централизованного вспомогательного обслуживания⁷.

в) **стратегическое руководство и управление** — руководство осуществлением инициатив по реформе Секретариата.

В. Руководство и структура

7. Департамент по вопросам управления возглавляет заместитель Генерального секретаря, которому оказывают поддержку четыре помощника Генерального секретаря, отвечающие за следующие вопросы: централизованное вспомогательное обслуживание; управление людскими ресурсами; планирование программ, бюджет и счета; и информационно-коммуникационные технологии.

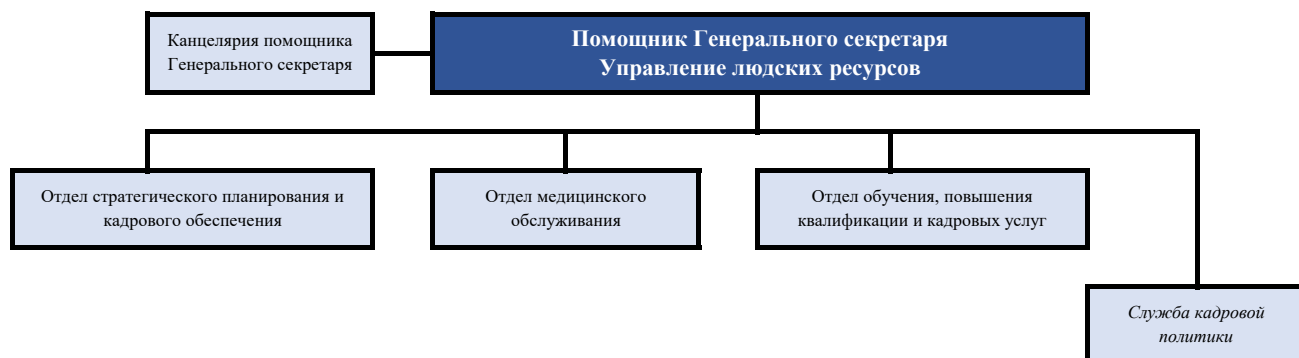
С. Управление людскими ресурсами

8. Управление людских ресурсов является центральным органом по управлению людскими ресурсами. Управление отвечает за разработку и внедрение политики, программных процедур и вспомогательных систем в области отбора персонала, профессионального роста, условий службы, управления служебной деятельностью и охраны здоровья сотрудников. На диаграмме I показана структура Управления.

⁶ Раздел 29 предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2016–2017 годов (A/70/6 (Sect. 29)).

⁷ Поддержку миротворческим и специальным политическим миссиям оказывает главным образом Департамент полевой поддержки (ST/SGB/2010/2).

Диаграмма I
Организационная структура Управления людских ресурсов⁸

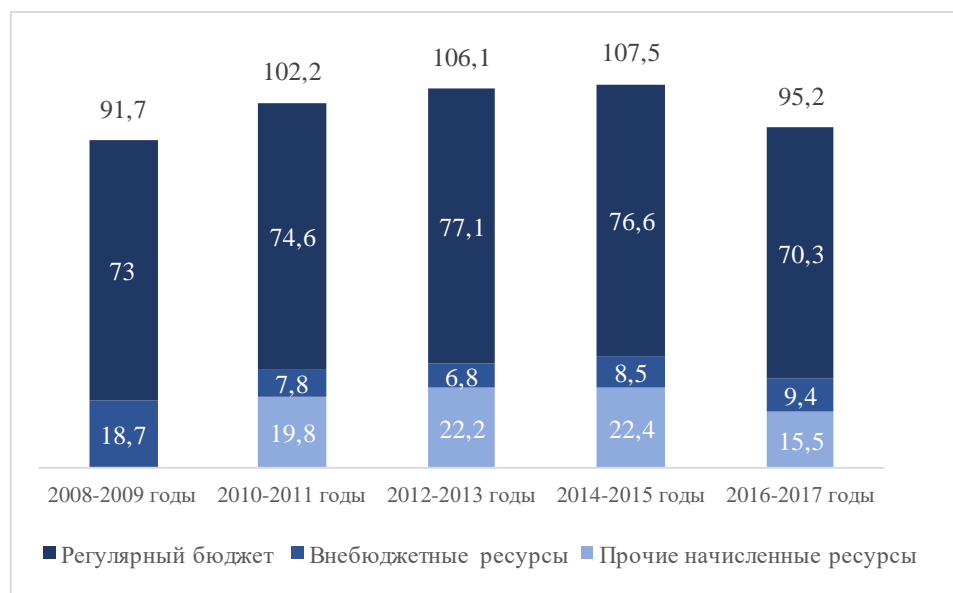


Ресурсы

9. Как показано на диаграммах II и III, в течение двухгодичных периодов 2010–2011 и 2016–2017 годов финансовые и кадровые ресурсы Управления людских ресурсов оставались на стабильном уровне. Изменения в период с 2012–2013 по 2016–2017 год касались ресурсов, выделенных на компонент информационных систем управления людскими ресурсами, созданный в 2010–2011 годах; в течение двухгодичного периода 2016–2017 годов он был переведен в Управление информационно-коммуникационных технологий.

Диаграмма II:
Финансовые ресурсы Управления людских ресурсов, 2008–2017 годы

(В миллионах долларов США)



Источник: Предлагаемый бюджет по программам Управления людских ресурсов (A/64/6 (Sect. 28C), A/66/6 (Sect. 29C), A/68/6 (Sect. 29C), A/70/6 (Sect. 29C) и A/72/6 (Sect. 29C)).

⁸ На диаграмме показаны отделы Управления и его Служба кадровой политики.

Диаграмма III:
Кадровые ресурсы Управления людских ресурсов, 2008–2017 годы



Источник: Предлагаемый бюджет по программам Управления людских ресурсов (A/64/6 (Sect. 28C), A/66/6 (Sect. 29C), A/68/6 (Sect. 29C), A/70/6 (Sect. 29C) и A/72/6 (Sect. 29C)).

10. В 2016 году Генеральный секретарь представил обновленные основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами (A/71/323), которые затем были обновлены и представлены Генеральной Ассамблее на рассмотрение на ее семьдесят третьей сессии в 2018 году.

11. В том, что касается управления кадровым потенциалом, цель упомянутых основных положений состояла в объединении четырех элементов, относящихся к управлению людскими ресурсами: кадрового планирования; отбора кандидатов и найма персонала; управления служебной деятельностью; и обучения и развития карьеры (там же).

III. Методология

12. В ходе оценки основное внимание уделялось следующим четырем вопросам⁹:

а) В какой степени мероприятия, осуществляемые Департаментом по вопросам управления в области людских ресурсов, согласуются с его общим мандатом?

б) Насколько эффективны существующие структурные механизмы, как в качестве директивного органа, так и поставщика кадровых услуг?

в) Насколько эффективно Департамент предоставляет директивные указания и услуги, особенно в области людских ресурсов?

⁹ Под эффективностью понимается своевременность и рентабельность кадровой деятельности; под результативностью понимается степень достижения поставленных целей.

d) Насколько эффективно Департамент обеспечивает укомплектование Организации персоналом, необходимым для достижения ее целей?

13. Сфера охвата проводившейся оценки не включала миссии по поддержанию мира и специальные политические миссии, а также систему регулируемой мобильности, в отношении которой проводится отдельный обзор в соответствии с мандатом Генеральной Ассамблеи, изложенным в ее резолюции 68/265. Оценка была проведена до реорганизации Департамента по вопросам управления, осуществленной 1 января 2019 года.

14. Во время проведения оценки применялись изложенные ниже качественные и количественные методы сбора данных. Все результаты оценки были получены путем перекрестной проверки данных из нескольких источников.

a) **Собеседования**, проводившиеся при личной встрече или по телефону с сотрудниками и клиентами Департамента по вопросам управления и другими субъектами, как показано в таблице 1;

Таблица 1
Интервью

*Количество
собеседований*

Тип респондентов

Сотрудники

39 Сотрудники Департамента по вопросам управления

Клиенты

14 Отделения за пределами Центральных учреждений: Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби

12 Административные канцелярии подразделений Секретариата, находящихся в Центральных учреждениях

8 Структуры и подразделения Секретариата за пределами Центральных учреждений

5 Региональные комиссии

Прочие

9 Структуры, не относящиеся к Секретариату

5 Региональные группы Бюро Пятого комитета

b) **Опросы**, проведенные в онлайн-режиме в середине 2017 года:

i) неслучайной выборки руководителей Секретариата (опрос руководителей)¹⁰;

¹⁰ Вопросник был направлен 1916 сотрудникам, которые выполняли как функцию нанимающего руководителя или руководителя программ в процессе набора персонала с использованием системы «Инспира» после 2013 года, так и функцию первого аттестующего должностного лица в течение 2016–2017 аттестационного года. Ответили 834 респондента, или 44 процента.

- ii) всех 34 руководителей департаментов и управлений¹¹;
- c) **Поездка** в Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве;
- d) **Анализ документов:** научных журналов и предыдущих докладов о прошлых реформах Организации Объединенных Наций;
- e) **Анализ** данных по людским ресурсам на основе материалов сетевого информационного сервиса HR Insight, системы «Умоджа» и других источников, предоставленных Управлением людских ресурсов;
- f) **Прямое наблюдение** за ходом трех встреч с представителями Департамента по вопросам управления и административных канцелярий, состоявшихся в Нью-Йорке;
- g) **Анализ** данных об исключениях и дискреционных действиях, которые были подготовлены на основе информации, предоставленной административными канцеляриями, периферийными отделениями и региональными комиссиями;
- h) **Анализ** бюллетеней Генерального секретаря и административных инструкций, касающихся людских ресурсов и действительных по состоянию на 31 декабря 2017 года, включая углубленный обзор политики в отношении временных назначений;
- i) **Анализ вторичных данных:** предыдущих оценок, ревизий, бюджетной информации и докладов об исполнении программ Департамента по вопросам управления;
- j) **Сравнительный анализ** систем управления кадровым потенциалом, используемых в Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирном банке¹².

15. Для целей настоящей оценки формулировка «клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления, с которыми проводились собеседования» означает административные канцелярии, периферийные отделения, региональные комиссии и другие структуры и подразделения Секретариата. Формулировка «опрошенные клиенты» означает руководителей департаментов и управлений.

¹¹ Вопросник был направлен 34 руководителям департаментов и управлений; ответили 19 респондентов, или 56 процентов.

¹² Сравнительный анализ проведен экспертами-консультантами в области людских ресурсов.

IV. Результаты оценки

A. Непрерывные реформы и смена приоритетов изменили направленность деятельности Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления и ограничили его возможности по обеспечению стратегического руководства и оказанию Организации поддержки в области управления людскими ресурсами

Следующие друг за другом организационные реформы и эволюционирующие мандаты изменяли направленность деятельности Управления людских ресурсов в течение различных двухгодичных периодов

16. Начиная с конца 1990-х годов Департаменту по вопросам управления было поручено возглавить осуществление непрерывных организационных реформ и общесекретариатских инициатив в области управления людскими ресурсами. Некоторые недавние инициативы включали систему «Инспира», систему контрактов и унификацию условий службы, систему «Умоджа», систему регулируемой мобильности, новый пакет вознаграждения в рамках общей системы Организации Объединенных Наций и общесистемную стратегию обеспечения гендерного паритета. Проведенная УСВН в 2008 году оценка Управления людских ресурсов показала, что непрекращающийся процесс реформирования создавал чрезмерную нагрузку на Управление и ограничивал его возможности в области планирования и разработки политики¹³. Собеседования, проведенные с клиентами Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления и сотрудниками Департамента по вопросам управления, подтвердили, что спустя 10 лет Управлению по-прежнему приходится одновременно решать многочисленные приоритетные задачи. Управление оказывало Организации крайне важную кадровую поддержку в сложных изменяющихся условиях при строгом регулировании; при осуществлении кадровой деятельности оно опиралось на эффективные партнерские отношения с руководителями программ.

17. Начиная с двухгодичного периода 2004–2005 годов в Управлении людских ресурсов, за исключением Отдела медицинского обслуживания, проводилась реструктуризация в целях оказания поддержки осуществлению инициатив по реформированию, в рамках которой были реорганизованы подразделения Управления и изменены цели и ожидаемые достижения. В частности, между двухгодичным периодом 2008–2009 годов и двухгодичным периодом 2014–2015 годов значительные изменения претерпели компоненты политики, стратегического планирования и укомплектования штатов. Например, в 2012–2013 годах многоаспектные цели были заменены единичными. Что касается ожидаемых достижений, то в 2010–2011 годах была добавлена задача по обработке апелляций, а в 2012–2013 годах были добавлены задачи по содействию добровольной мобильности и предоставлению данных и докладов для межправительственных органов. В 2014–2015 годах из перечня ожидаемых достижений были выведены контроль за делегированными полномочиями в области людских ресурсов и кадровое планирование¹⁴.

¹³ Углубленная оценка Управления людских ресурсов (A/63/221).

¹⁴ Проведенный УСВН анализ предлагаемых бюджетов по программам Управления людских ресурсов на двухгодичные периоды с 2004–2005 по 2016–2017 годы.

Общий объем ресурсов в Управлении людских ресурсов не увеличился с увеличением объема работы по руководству организационными реформами

18. В рамках имеющихся ресурсов были осуществлены некоторые инициативы по реформированию, включая систему регулируемой мобильности, пакет вознаграждения в рамках общей системы Организации Объединенных Наций и общесистемную стратегию обеспечения гендерного паритета. В течение этого времени общий объем ресурсов Управления оставался примерно на том же уровне. Из 23 сотрудников Управления, с которыми были проведены собеседования, 15 подчеркнули сложность решения растущего числа приоритетных задач без одновременного увеличения объема ресурсов.

Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления не удалось обеспечить достаточное стратегическое руководство для согласованного осуществления различных инициатив в области людских ресурсов.

19. Увеличение объема работы, связанное с организационной реформой, не сопровождалось соответствующим наращиванием объема ресурсов, и в ходе реализации указанных инициатив руководство Департамента по вопросам управления также не всегда носило достаточно стратегический характер, как было отмечено выше. Только 6 из 19 опрошенных руководителей департаментов/управлений оценили общее стратегическое руководство Департамента в области управления людскими ресурсами как хорошее, и собеседования с представителями административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий подтвердили это мнение. Когда потребовалось обеспечить руководство крупномасштабными инициативами по реорганизации системы управления людскими ресурсами Организации, в Управлении возник опасный вакуум на этом уровне руководства. В результате неожиданного ухода бывшего помощника Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами в октябре 2016 года на этом высоком уровне примерно на 10 месяцев возник кадровый дефицит; это также совпало со сменой кадров на уровне заместителя Генерального секретаря. Из 39 сотрудников Департамента по вопросам управления, с которыми были проведены собеседования, 16 заявили, что в своей работе Департамент не руководствуется всеобъемлющей концепцией обеспечения согласованности в своей работе.

20. Управление людских ресурсов Департамента по вопросам управления не воспринимается как подразделение, в достаточной степени ориентированное на клиента. Лишь 7 из 19 опрошенных руководителей департаментов/управлений сообщили, что они удовлетворены общей кадровой поддержкой, оказываемой Управлением, а представители административных канцелярий и региональных комиссий, с которыми были проведены собеседования, не очень высоко оценили поддержку, оказываемую Управлением в осуществлении важнейших кадровых функций, что отражено в таблице 2. Кроме того, 11 из 20 представителей административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий, с которыми были проведены собеседования, подчеркнули отсутствие ориентации на клиентов в некоторых областях, касающихся людских ресурсов, причем 4 из них объяснили это большой рабочей нагрузкой, связанной с непрерывными реформами. Из 39 сотрудников Департамента, с которыми были проведены собеседования, 14 также считают, что в работе Управления не уделяется должного внимания интересам клиентов.

Таблица 2

Клиенты невысоко оценили поддержку, оказываемую Управлением людских ресурсов Департамента по вопросам управления

Кадровая функция	Оценка		
	Плохо	Удовлетворительно	Хорошо
Поддержка Департамента и Управления при наборе персонала	7	3	4
Поддержка Департамента и Управления при управлении служебной деятельностью персонала	2	5	8
Поддержка Департамента и Управления в области обучения и повышения квалификации персонала	2	6	5

Источник: собеседования УСВН с представителями административных канцелярий и региональных комиссий.

В. Нынешняя кадровая политика не способствует достижению целей Организации в области управления людскими ресурсами

Управление людских ресурсов отвечает за разработку кадровой политики с учетом растущего числа все более широко определяемых целей и потребностей

21. Генеральная Ассамблея выработала целый ряд принципов, целей и подходов в отношении управления людскими ресурсами Секретариата, отражающих различные интересы государств-членов. К их числу относятся:

- a) Справедливое географическое распределение¹⁵;
- b) Равенство обоих рабочих языков¹⁶;
- c) Владение официальным языком (официальными языками), на котором (которых) говорят в стране проживания¹⁷;
- d) Одинаковое отношение к кандидатам, имеющим эквивалентное образование¹⁸;
- e) Достаточное представительство женщин из развивающихся стран¹⁹;
- f) Равное отношение к внутренним и внешним кандидатам²⁰;
- g) Представительство развивающихся стран²¹.

22. В своей резолюции [68/252](#) Генеральная Ассамблея подтвердила роль Пятого комитета в проведении обстоятельного анализа кадровых и финансовых ресурсов и политики и их утверждении²². Перед Управлением стояла сложная задача разработки подробных стратегических предложений для рассмотрения и утверждения государствами-членами и, после их утверждения, подготовки

¹⁵ Резолюция [71/263](#) Генеральной Ассамблеи, пункт 8.

¹⁶ Там же, пункт 10.

¹⁷ Там же, пункт 11.

¹⁸ Там же, пункт 7.

¹⁹ Там же, пункт 20.

²⁰ Резолюция [68/265](#) Генеральной Ассамблеи, пункт 10.

²¹ Резолюция [67/255](#) Генеральной Ассамблеи, пункт 47.

²² Резолюция [68/252](#) Генеральной Ассамблеи, пункт 4.

административных распоряжений для толкования и практической реализации принципов и целей, изложенных в этих резолюциях.

Существующая система кадровых норм является слишком объемной, фрагментированной и устаревшей и содержит пробелы и противоречия

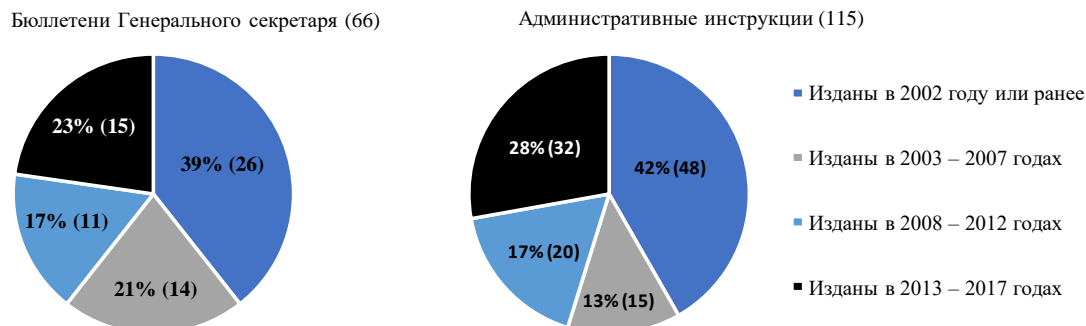
23. Система кадровых норм является обширной и фрагментированной. По состоянию на конец 2017 года было издано 66 бюллетеней Генерального секретаря и 115 административных инструкций, касающихся людских ресурсов²³. Общий объем 115 административных инструкций составлял 639 страниц, в среднем по 7 страниц в каждом документе. Некоторые правила или вопросы, касающиеся персонала, охватываются как бюллетенем Генерального секретаря, так и соответствующей административной инструкцией, в то время как другие рассматриваются только в одном типе документов. В других случаях один и тот же вопрос затрагивается в нескольких бюллетенях Генерального секретаря и/или административных инструкциях. Кроме того, заместитель Генерального секретаря по вопросам управления и помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами издали несколько межучрежденческих меморандумов, устанавливающих дополнительные руководящие принципы, что еще более усугубляет фрагментированность системы кадровых норм.

24. Кроме того, данная система норм устарела; как показано на диаграмме IV, 31 процент из 66 бюллетеней Генерального секретаря и 41 процент из 115 административных инструкций были составлены по меньшей мере 15 лет назад. Многие из них содержат положения, которые не согласуются с более поздними правилами или противоречат им. Например, в документе [ST/AI/401](#) о кадровых процедурах УСВН, выпущенном в 1995 году с последними поправками, внесенными в 2003 году, предусматривается, что заместитель Генерального секретаря по УСВН имеет право назначать, продвигать по службе и расторгать контракты своих сотрудников. Вместе с тем в бюллетене Генерального секретаря [ST/SGB/2015/1](#) о делегировании полномочий по применению Положений и правил о персонале, изданном в 2015 году, говорится, что Генеральный секретарь обладает такими полномочиями в отношении сотрудников уровня Д-2 и выше. Противоречия часто возникают из-за того, что положения действующих документов не пересматриваются, когда в соответствии с новой политикой вводится новое или пересмотренное правило.

²³ Бюллетени Генерального секретаря и административные инструкции, которые перечислены в указателях к административным распоряжениям в категории «Людские ресурсы».

Диаграмма IV

В общей сложности 39 процентов бюллетеней Генерального секретаря и 42 процента административных инструкций по кадровым вопросам были изданы более 15 лет назад



Источник: проведенный УСВН анализ бюллетеней Генерального секретаря и административных инструкций, касающихся кадровых вопросов и действовавших по состоянию на 31 декабря 2017 года.

25. Клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления также указали на пробелы в системе кадровых норм. Административные канцелярии, периферийные отделения и региональные комиссии определили 17 областей, которые имеют решающее значение для их деятельности и в которых административные инструкции или руководящие принципы отсутствуют или существующие административные инструкции устарели. К этим областям относятся, в частности, сокращение и оптимизация штатов и временные назначения, по которым устарел основной директивный документ (административная инструкция ST/AI/404 о назначении в командировки в миссии и возвращении из них, опубликованная в 1995 году).

При работе с системой кадровых норм приходится в значительной степени полагаться на толкования и суждения, что приводит к снижению административной эффективности и отсутствию единообразия в применении этих норм

26. Система норм предусматривает два вида нестандартных действий: дискреционные действия и исключения из правил о персонале, решения о которых вправе принимать только помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами. Из 41 первоначальной и пересмотренной административной инструкции, изданной в 2003–2017 годах, 28 документов (68 процентов) предусматривали по меньшей мере одну дискреционную меру. Шесть сотрудников Департамента по вопросам управления по собственной воле сообщили, что дискреционных мер и исключений слишком много, что создает опасность превращения таких нестандартных действий в норму.

27. Как клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления, так и сотрудники Департамента полагают, что директивная основа в области людских ресурсов является слишком сложной. Лишь 7 из 19 опрошенных руководителей департаментов/управлений считают, что Управление людских ресурсов обеспечивает четкую организационную политику и руководящие принципы управления людскими ресурсами, и более половины представителей административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий, с которыми были проведены собеседования (11 из 20), высказали

мнение о том, что правила и политика в области людских ресурсов являются сложными, запутанными и/или трудными для понимания. Из 39 сотрудников Департамента по вопросам управления, с которыми были проведены собеседования, 14 высказали такое же мнение, объяснив это несколькими факторами, включая межправительственные решения, отражающие несовпадающие интересы государств-членов, требование о проведении консультаций с представителями персонала, влияние системы отправления правосудия и меры по предупреждению злоупотреблений, которые принимает само Управление людских ресурсов.

28. Таким образом, понимание и толкование этой сложной системы кадровых норм представляет собой серьезную проблему. Толкование директивных норм и осуществление дискреционных действий в значительной степени зависят от знаний и личного суждения специалистов-практиков в кадровой области в рамках всей Организации. Некоторые дела передаются на рассмотрение нескольким органам, начиная с административной канцелярии или местного управления людских ресурсов и заканчивая одним или несколькими подразделениями в периферийном отделении и/или Управлении людских ресурсов. В рамках самого Управления обязанности по толкованию директивных норм размыты. Представители 10 административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий и 8 сотрудников Департамента по вопросам управления, с которыми были проведены собеседования, заявили, что толкование директивных норм и рассмотрение просьб о предоставлении исключений требуют значительных затрат времени и ресурсов. Было отмечено, что этот процесс замедляет оперативную деятельность и негативно сказывается на выполнении программных мандатов. Шесть опрошенных руководителей департаментов/управлений выразили обеспокоенность по поводу нечеткого, непоследовательного и/или противоречивого толкования директивных норм; представители пяти административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий также отметили отсутствие транспарентности в процессах утверждения дискреционных действий и исключений.

Клиенты и сотрудники считают, что непропорционально большой упор в системе кадровых норм и при ее применении делается на соблюдении нормативных требований, а не на достижении результатов, и что она не отвечает в должной мере оперативным потребностям

29. Как клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления, так и сотрудники Департамента по вопросам управления, с которыми были проведены собеседования, указывали на то, что в системе кадровых норм и при ее осуществлении чрезмерно большой акцент делается на соблюдении установленных требований. Более половины представителей административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий (11 из 20) и 8 из 39 сотрудников Департамента по вопросам управления отметили, что Управление уделяет слишком большое внимание установленным процедурам и строгому соблюдению правил в ущерб активному поиску действенных и эффективных путей содействия выполнению мандатов.

30. Клиенты также отметили недостаток быстрого и адекватного реагирования на оперативные потребности. Более половины опрошенных руководителей департаментов/управлений (10 из 19) отметили, что кадровая политика не отвечает их конкретным оперативным потребностям: в частности, было отмечено, что система кадровых норм не обладает достаточной гибкостью для поддержки выполнения разнообразных мандатов в самых различных условиях. Кроме того, почти половина представителей административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий, с которыми были проведены собеседования

(9 из 20), считают, что Управление людских ресурсов не учитывает должным образом представляемые ими материалы по вопросам разработки и пересмотра политики с точки зрения исполнителей.

Отсутствует механизм обеспечения того, что вносимые в кадровую политику изменения являются последовательными и отвечают имеющимся потребностям

31. Отсутствует механизм для внесения изменений в директивные документы с учетом общепринятой практики. Наглядным примером является управление временными контрактами. Административная инструкция о порядке предоставления временных контрактов (ST/AI/2010/4/Rev.1) допускает только предоставление первоначальных контрактов сроком менее одного года, даже в тех случаях, когда могут быть созданы временные вакансии сроком до двух лет для назначения в миссии или в случае специального отпуска, а первоначальные контракты могут быть продлены еще на один год «в порядке исключения». Данные, полученные от административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий, показали, что в течение 12-месячного периода с октября 2016 года по сентябрь 2017 года по меньшей мере 525 временных контрактов были продлены в порядке исключения на срок свыше 364 дней в соответствии с административной инструкцией. В качестве исключений из Правил о персонале было утверждено по меньшей мере 15 просьб о продлении контрактов на срок свыше 729 дней, причем все они поступили от Департамента по вопросам управления, и по меньшей мере 84 просьбы о сокращении продолжительности перерыва в сроке службы до заключения нового временного контракта. Вместе с тем Управление людских ресурсов не отслеживало дискреционные действия, включая продление временных контрактов на срок свыше 364 дней, а уроки, извлеченные из применения дискреционных действий и исключений, не привели к пересмотру кадровой политики. В ходе проведенной УСВН в 2017 году ревизии было также установлено, что разработка и пересмотр политики не основывались на фактических данных²⁴.

32. Механизм выявления пробелов и содействия согласованности в рамках системы кадровых норм отсутствует; проведенная УСВН в 2017 году ревизия показала отсутствие надлежащей системы для анализа и отслеживания пробелов в директивных документах и процедурах. Процесс обнародования новых административных распоряжений не предусматривает систематического анализа существующей политики на предмет выявления мер, которые не согласуются с новой политикой или мешают достижению ее целей²⁵.

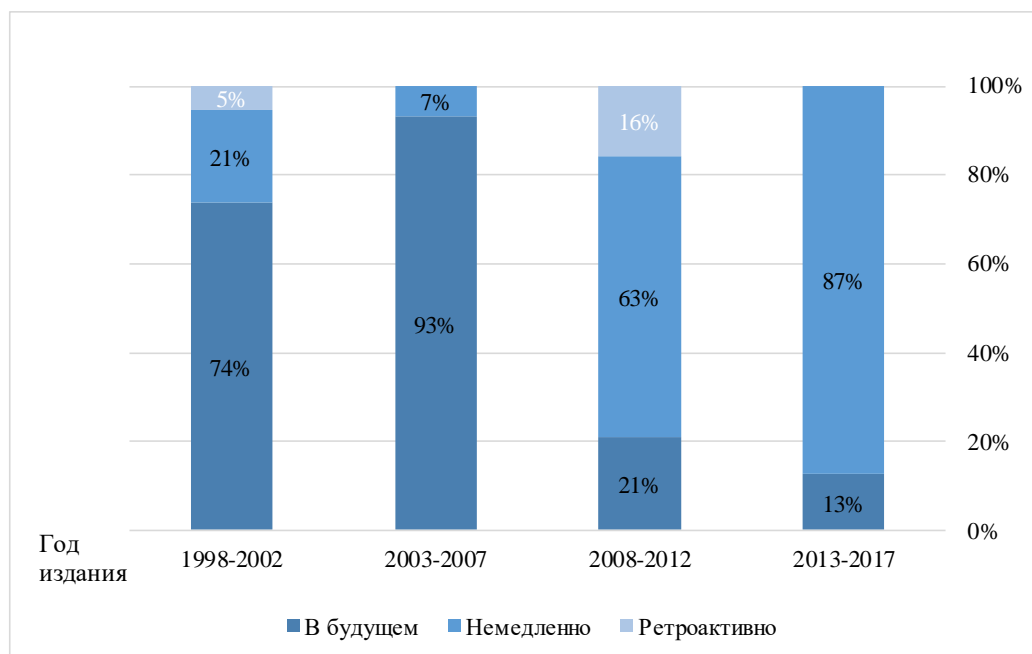
Кадровые нормы и процедуры все чаще издаются без выделения достаточного времени на подготовку к их внедрению и при ограниченном информировании о них

33. Новые или пересмотренные кадровые нормы и процедуры все чаще издаются без выделения времени на подготовку для выполняющих их сотрудников или затрагиваемого ими персонала (см. диаграмму V).

²⁴ Проведенная УСВН ревизия процесса обнародования административных распоряжений в Секретариате Организации Объединенных Наций (доклад 2017/064), 29 июня 2017 года.

²⁵ Порядок обнародования административных распоряжений по вопросам людских ресурсов (бюллетени Генерального секретаря, административные инструкции и информационные циркуляры), 10 ноября 2017 года, получен от Секции по вопросам политики и условий службы Службы кадровой политики.

Диаграмма V
Все чаще издаются административные инструкции, предусматривающие немедленное выполнение



Источник: Проведенный УСВН анализ административных инструкций, касающихся людских ресурсов и действовавших по состоянию на 31 декабря 2017 года.

34. Управление людских ресурсов не доводило своевременно до сведения персонала новые или существующие директивные документы и процедуры. В ходе ревизии УСВН в 2017 году было установлено, что для оповещения сотрудников об основных правилах, директивных документах и процедурах не всегда использовались информационные циркуляры. Кроме того, содержание и сроки выхода на портале iSeek новостных статей, посвященных новым директивным документам и кадровым процедурам, оставляли желать лучшего. В 2017 году Управление опубликовало на портале iSeek 29 статей универсального содержания и 9 статей, касающихся Нью-Йорка, которые были посвящены кадровым вопросам. Лишь в шести из них были упомянуты директивные документы или процедуры. Новая административная инструкция о неудовлетворительном поведении и расследованиях, изданная 26 октября 2017 года и немедленно вступившая в силу, была опубликована на портале iSeek только 3 января 2018 года. Некоторые клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления и сотрудники Департамента, с которыми были проведены собеседования, также отметили отсутствие адекватных разъяснений обоснованности нововведений, в том числе при информировании о толковании директивных документов и решениях, касающихся дискреционных действий и исключений.

На разработку кадровой политики выделяются ограниченные ресурсы

35. Службу кадровой политики в Управлении людских ресурсов возглавляет начальник на должности уровня Д-1, подотчетный помощнику Генерального секретаря, в отличие от трех других подразделений Управления, каждое из которых возглавляет директор на должности уровня Д-2. В Секции по вопросам политики и условий службы, отвечающей за разработку политики, внесение в нее поправок, подготовку руководящих указаний, их толкование и обслуживание

Комиссии по международной гражданской службе и межправительственных совещаний, в 2017 году имелось 6 должностей категории специалистов (1 должность С-5, 4 должности С-4 и 1 должность С-2) и 3 должности категории общего обслуживания²⁶. Имея небольшой штат сотрудников, Секция была перегружена работой по осуществлению санкционированных Генеральной Ассамблеей преобразований и оказанию поддержки реформам.

С. Отсутствие ясности в системе делегирования кадровых полномочий приводит к неэффективному использованию ресурсов, при этом надлежащего контроля в этой области не осуществляется

Система делегирования полномочий не обновлялась

36. Система делегирования полномочий устарела, несмотря на ряд усилий по ее обновлению. Основная административная инструкция по этому вопросу была выпущена в 1989 году и с тех пор не претерпела существенных изменений. Подготовка руководства по делегированию полномочий началась в 2005 году, но не была завершена, а всеобъемлющий обзор, результаты которого были представлены Управлением людских ресурсов Канцелярии Генерального секретаря в 2011 году, способствовал опубликованию в 2015 году бюллетеня Генерального секретаря, охватывающего только те полномочия, которые сохранились за Генеральным секретарем.

Отсутствие ясности и последовательности, что является причиной низкой эффективности

37. Клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления не имеют четкого представления о делегированных им кадровых полномочиях. Этот вывод был также отмечен в проведенной УСВН в 2008 году оценке Управления людских ресурсов и по-прежнему вызывает озабоченность. Из 27 сотрудников административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий, прокомментировавших этот вопрос в ходе собеседований, 20 сообщили, что им неясно, какие полномочия им делегированы. В качестве примеров отсутствия ясности можно привести следующие ситуации: утверждение специальной должностной надбавки, назначения на должности уровня Д-2 и путаница в функциях административных канцелярий и Управления в рамках бывшей Группы по внедрению системы «Умоджа» в Центральных учреждениях. Такого же мнения придерживаются и на более высоком уровне: 4 из 17 опрошенных руководителей департаментов/управлений указали на недостатки системы делегирования полномочий и необходимость ее пересмотра, упрощения и повышения подотчетности. В ходе проведенной УСВН в 2017 году ревизии было установлено, что сами сотрудники Управления людских ресурсов не имели четкого представления о делегированных им полномочиях и не получали надлежащих указаний от старших сотрудников Управления.

38. Отсутствие централизованного хранилища информации о делегированных полномочиях еще больше усугубляет неясность в этом вопросе. Из 311 решений о полномочиях, делегированных на основании Положений и правил о

²⁶ Не считая одной должности С-3 и одной должности категории общего обслуживания, относящихся к Секции, которые были временно переданы другим подразделениям Управления людских ресурсов в период с мая 2016 года по декабрь 2017 года.

персонале²⁷, 33 процента были распространены посредством меморандумов и факсимильной связи. Управление людских ресурсов хранило только печатные экземпляры этих отдельных меморандумов и многочисленные письменные сообщения, содержавшие ответы на конкретные просьбы о разъяснении, что затрудняло быстрый и простой поиск информации. Таким образом, Управление и его клиенты были вынуждены вручную выполнять поиск по предыдущей переписке для подтверждения существующих договоренностей в отношении делегирования полномочий. Эта проблема усугубляется значительной зависимостью от институциональной памяти в отношении ранее принятых решений; при уходе сотрудников существует опасность утраты сведений, особенно если информация о делегировании полномочий содержится в личной переписке по электронной почте и в личных файлах, а не передается новым сотрудникам.

39. Несогласованность при делегировании полномочий приводит к снижению эффективности работы. Например, согласно инструкции ST/AI/2013/4, Управление людских ресурсов должно давать согласие на повторный наем бывших или вышедших на пенсию сотрудников в качестве консультантов или индивидуальных подрядчиков. Однако Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве указало, что ряд структур, включая само Отделение, Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и периферийные отделения Управления по координации гуманитарных вопросов, полностью взяли на себя функцию административного обслуживания консультантов и индивидуальных подрядчиков и что Отделение в Женеве не запрашивает у Управления людских ресурсов разрешения на повторный наем бывших или вышедших на пенсию сотрудников в качестве консультантов или индивидуальных подрядчиков. Другим примером непоследовательности при делегировании полномочий между базирующимися в Нью-Йорке структурами и периферийными отделениями является вопрос о выдаче сотрудникам разрешений на занятия профессиональной деятельностью или работой по найму вне Организации. Отсутствие ясности приводит к длительным административным консультациям между Управлением людских ресурсов и клиентами, в результате чего снижается эффективность их работы, поскольку достижение соглашения занимает много времени. Двое из опрошенных руководителей департаментов/управлений также по собственной инициативе сообщили, что делегирование полномочий осуществляется слишком централизованно.

Управление людских ресурсов не осуществляло систематического контроля за использованием делегированных полномочий

40. Кроме того, Управление людских ресурсов не обеспечивает должного контроля за делегированием полномочий в рамках всей Организации, а ответственность за этот контроль распределена между подразделениями Управления. Управление лишь содействовало осуществлению департаментами и управлениями самоконтроля за набором показателей с помощью сервиса HR Insight и информационно-оценочной панели по управлению людскими ресурсами. Несмотря на внедрение системы «Умоджа», отчетность по людским ресурсам носит ограниченный характер, а аналитических докладов о рабочих процессах, которые могли бы способствовать осуществлению функции контроля путем предоставления информации о тенденциях и сопоставления методов работы в Секретариате, пока не имеется. В ходе проведенной УСВН в 2017 году ревизии было также отмечено, что Управление людских ресурсов Департамента по вопросам

²⁷ Рабочий документ по состоянию на 10 сентября 2017 года, представленный Управлением людских ресурсов 20 ноября 2017 года.

управления не располагает информационной системой отслеживания, которая позволяла бы ему выявлять несанкционированные исключения.

D. Управление людских ресурсов добилось прогресса в отношении отдельных компонентов системы управления кадровым потенциалом, однако ее недостатки по-прежнему сохраняются наряду с отсутствием интеграции

Управление людских ресурсов разработало основные инструменты и обеспечило поддержку в реализации экспериментальных проектов в области кадрового планирования, однако практика кадрового планирования пока еще не закрепились в Секретариате

41. Управление людских ресурсов разработало инструменты для осуществления кадрового планирования, включая проект методологии в 2014 году и пересмотренное руководство пользователя в области кадрового планирования в 2017 году. Эти инструменты соответствуют отраслевым стандартам: они дают всеобъемлющее представление о процессе, представляют информацию в понятной форме и соответствуют модели, аналогичной той, которая принята в других международных организациях, включая Всемирный банк. Например, процесс планирования в Секретариате предусматривает классификацию персонала по важнейшим, основным, вспомогательным и несбалансированным функциям или функциям, которые нуждаются в пересмотре; если важнейшие должности остаются вакантными, возникает риск для эффективного осуществления программы. Всемирный банк подобным образом определяет «критически важные для выполнения миссии» должности, которые имеют решающее значение для осуществления программ. В целях обобщения передового опыта в области кадрового планирования Управление оказало поддержку осуществлению экспериментального проекта в Отделе медицинского обслуживания и 14 миссиях по поддержке мира. Экспериментальный проект оказался полезным для выявления областей, в которых потребуются повышение квалификации, с тем чтобы обеспечить соответствие персонала будущим потребностям.

42. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, реализация данной инициативы в остальной части Секретариата остается на очень низком уровне²⁸. Генеральный секретарь выразил пожелание, чтобы в рамках каждого подразделения Организации Объединенных Наций осуществлялся активный процесс кадрового планирования, но помимо экспериментального проекта в Отделе медицинского обслуживания и ограниченного кадрового планирования в отношении должностей, с которых сотрудники выходят на пенсию, в контексте мероприятий по обеспечению мобильности в рамках профессиональной сети кадров, занимающихся политическими вопросами, вопросами мира и гуманитарными вопросами, в неоптимальных условиях больше не было реализовано ни одного экспериментального проекта. Собеседования с сотрудниками, участвовавшими в экспериментальных проектах, и другими старшими сотрудниками Департамента по вопросам управления выявили четыре возможных объяснения этому явлению: руководители программ не рассматривают кадровое планирование в качестве необходимого элемента более широкого стратегического планирования; ответственность за продвижение кадрового планирования лежит на сотрудниках недостаточно высокого уровня; в Управлении людских ресурсов не хватает специально выделенных для этого ресурсов; руководители в конечном счете не имеют

²⁸ За исключением Департамента полевой поддержки, который использует кадровое планирование, и Департамента по вопросам охраны и безопасности, который включил кадровое планирование в число приоритетных задач на 2017 год.

полномочий на выполнение всех рекомендаций, вынесенных по итогам планирования, таких как создание, ликвидация или перемещение должностей или перевод сотрудников в другие подразделения Секретариата.

Политика, процессы и практика отбора и найма кадров не в полной мере способствуют набору в Организацию наиболее талантливых сотрудников

43. Продолжительность сроков набора персонала по-прежнему является сложной проблемой. Организация далека от целевого показателя в 120 дней²⁹. Общая продолжительность процесса найма сотрудников не из реестра кандидатов увеличилась с 220 дней в 2014 году до 254 дней в 2016 году³⁰. В договорах со старшими руководителями был установлен целевой показатель для этого этапа процесса: 55 дней для департаментов и управлений, которым делегирована часть полномочий, и 83 дня на все этапы, находящиеся в их ведении³¹, для департаментов и управлений, которым делегирован полный объем полномочий. В 2016 году ни одно из управлений или департаментов не достигло поставленных целей. Кроме того, 24 подразделения, по которым имеются данные на iSeek, сообщили об увеличении числа дней, необходимых для прохождения этапов в их ведении, в период с 2015 по 2016 год³². Продолжительность процедуры набора персонала из реестров кандидатов соответствовала 120-дневному целевому показателю, и 95 процентов участников опроса руководителей считают реестры полезными. Вместе с тем большинство должностей по-прежнему заполнялось не из реестров: лишь 21 процент опрошенных руководителей заявил, что использовал реестры в ходе последнего процесса найма сотрудников.

44. Клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления сообщили, что длительные сроки негативно сказывались на выполнении работы и найме лучших кандидатов. В ходе собеседований сотрудники региональных комиссий, периферийных отделений и Департамента по вопросам управления отмечали, что набор персонала является трудоемким процессом, который в конечном счете отвлекает их от основной работы. В ходе опроса руководителей большинство (89 процентов) заявило, что длительный процесс набора персонала в некоторой или в значительной степени влияет на их способность выполнять программы работы. Они по собственной инициативе сообщили, что длительный процесс набора персонала не позволяет Организации нанимать лучших кандидатов, которые зачастую принимают другие предложения о работе из-за задержек.

45. В целом административные канцелярии и региональные комиссии не считают, что Управление людских ресурсов оказывает им эффективную поддержку при наборе персонала; из 14 сотрудников, ответивших на этот вопрос, половина (7) оценили качество поддержки как неудовлетворительное. Стремясь облегчить процесс набора персонала, в 2013 году Управление осуществило экспериментальный проект с использованием онлайн-тестирования для предварительного отбора кандидатов, с тем чтобы сократить продолжительность этапов отбора, находящихся в ведении руководителей³³. В ходе внутренней оценки был

²⁹ Целевой показатель в 120 дней был установлен Генеральным секретарем в контексте старой системы отбора в его докладе, содержащемся в документах [A/55/253](#) (от 1 августа 2000 года) и [A/55/253/Corr.1](#).

³⁰ Данные сервиса HR Insight. В документе [A/71/323](#) сообщалось о 239 днях в 2015 году.

³¹ Эти целевые показатели применялись только к отбору кандидатов в соответствии с инструкцией [ST/AI/2010/3](#).

³² Проведенный УСВН анализ договоров и оценок старших руководителей iSeek за 2015–2016 годы.

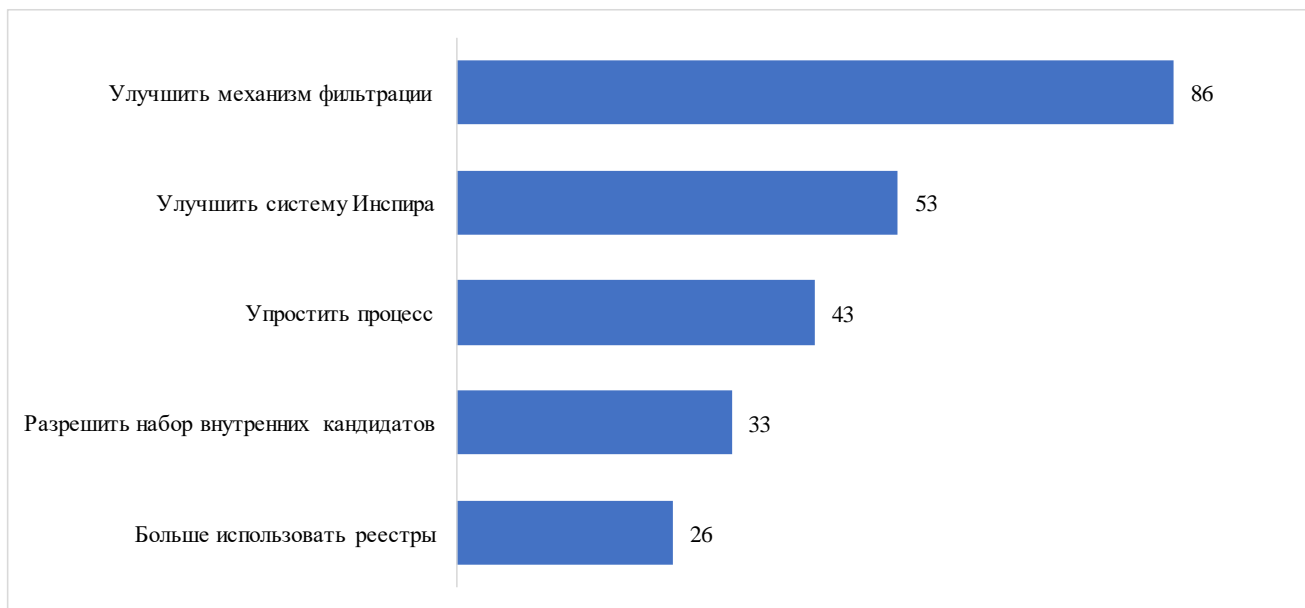
³³ Пилотный проект был реализован в 2015 году в отношении 11 вакансий в сети по вопросам управления и администрирования; измененная версия использовалась для

сделан вывод о том, что благодаря такому тестированию круг кандидатов сократился на 89 процентов, а сроки набора персонала — примерно на 30 дней³⁴.

46. На диаграмме VI показаны предложения опрошенных руководителей в отношении процесса набора персонала. По их словам, в ходе своего последнего процесса найма они получили на рассмотрение в среднем более 100 личных кадровых файлов, прошедших предварительную проверку; для должностей класса С-3 количество файлов в среднем составляло 176³⁵. В ходе собеседований представители административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий выражали общее мнение, что встроенные в систему «Инспира» механизмы фильтрации соответствия квалификационным требованиям не работают и число получаемых ими кандидатур является чрезмерным. Респонденты заявили, что сложность оценки кандидатов усугубляется трудоемкими процедурами, предписанными Управлением людских ресурсов, такими как обоснование причины отказа каждому из кандидатов, даже если кандидат явно не отвечает основным требованиям³⁶.

Диаграмма VI

Различные улучшения в области набора персонала, предложенные руководителями по их собственной инициативе (получены от 485 руководителей, которые внесли свои предложения по собственной инициативе)



Источник: проведенный УСВН опрос руководителей.

отбора персонала и регулируемой мобильности в отношении профессиональной сети кадров, занимающихся политическими вопросами, вопросами мира и гуманитарными вопросами.

³⁴ Доклад об оценке экспериментального проекта по проведению онлайн-тестирования навыков без внешнего надзора в рамках системы отбора персонала Организации Объединенных Наций, 15 марта 2016 года.

³⁵ Это число было ниже, чем указано в докладе A/71/323: «нанимающие персонал руководители должны рассматривать от 200 до 400 заявлений на должности класса С-3 и до 800 заявлений на должности класса С-4».

³⁶ Начиная с декабря 2017 года от нанимающих персонал руководителей больше не требовалось выставлять оценки в отношении образования, опыта работы или владения языками, а также давать комментарии для кандидатов.

47. Руководители, принимавшие участие в опросе, отмечали, что, по их мнению, требование об открытии всех вакансий как для внутренних, так и для внешних кандидатов не всегда является наилучшим методом отбора. Проведенное Объединенной инспекционной группой сравнительное исследование (JIU/REP/2012/4) показало, что Секретариат является единственным подразделением системы Организации Объединенных Наций, помимо Детского фонда Организации Объединенных Наций, которое исключило предварительный обзор внутренних перспективных кадров³⁷. Например, ПРООН и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) первоначально размещают объявления о всех вакансиях, за исключением должностей начального уровня, на внутренних ресурсах и заполняют их путем внутреннего продвижения по службе, перевода или перепрофилирования, проводя внешний набор исключительно для конкретных категорий или навыков при отсутствии подходящих внутренних кандидатов.

Несмотря на инициативы по совершенствованию управления служебной деятельностью, система по-прежнему считается чисто механической и лишенной смысла

48. Управление людских ресурсов добилось успехов в устранении пробелов в знаниях, связанных с управлением служебной деятельностью, и его поддержка в данной области получила самую высокую оценку. В ходе собеседований представители административных канцелярий, периферийных отделений и региональных комиссий подчеркивали полезность инструктажа и онлайн-видеоматериалов о том, как проводить трудные переговоры. Учебная программа по управлению служебной деятельностью и повышению квалификации для руководителей и вышестоящих должностных лиц, показатель участия в которой составил 78 процентов³⁸, приводилась в ходе собеседований в качестве примера высококачественной учебной программы. Информационный веб-сайт по кадровым вопросам, запущенный в 2015 году, содержит обширные сведения об управлении служебной деятельностью. Эти данные носят всеобъемлющий характер и сгруппированы по функциям с указанием конкретных рекомендаций для сотрудников, первых аттестующих должностных лиц, руководителей департаментов/управлений и других категорий лиц. В каталоге учебных ресурсов предлагаются материалы по различным темам управления служебной деятельностью, таким как постановка целей служебной деятельности, промежуточный обзор и решение вопросов, связанных с эффективностью работы.

49. Показатели использования системы электронной аттестации “e-Performance” в Секретариате были высокими: в 2016–2017 годах они составляли в среднем 90 процентов³⁹. Вместе с тем показатели варьировали в зависимости от подразделения и категории персонала. В 2014 году в договоры со старшими руководителями было включено требование о 100-процентном использовании системы электронной аттестации “e-Performance”; в 2016 году в 15 из 32 подразделений Секретариата, представивших доклады по этим договорам, показатель использования составил от 90 до 100 процентов. Согласно проведенной в 2016 году оценке договоров со старшими руководителями, Департамент по вопросам управления был одним из подразделений с самым низким

³⁷ Предыдущая система отбора персонала (ST/AI/2002/4) предусматривала первоначальный период в 15–30 дней для рассмотрения возможности внутренних горизонтальных перемещений или продвижений по службе.

³⁸ Проведенный УСВН опрос руководителей.

³⁹ Управление людских ресурсов, обзор системы управления служебной деятельностью, цикл 2016–2017 годов, сентябрь 2017 года.

показателем использования этой системы (60 процентов)⁴⁰. В разбивке по категориям наиболее высокий показатель ее использования — 93 процента — отмечен среди сотрудников категории общего обслуживания, а самый низкий — 74 процента — среди сотрудников на уровне директоров.

50. Сама система управления служебной деятельностью получила плохую оценку со стороны ее пользователей. В ходе собеседований с представителями подразделений Секретариата, периферийных подразделений и отделений вне Центральных учреждений и сотрудниками Департамента по вопросам управления наиболее часто упоминались три проблемы: отсутствие связи между управлением служебной деятельностью и другими компонентами системы управления кадровым потенциалом, такими как набор кадров или развитие карьеры; восприятие руководителями этой системы как чисто механической, в результате чего они не воспринимают ее всерьез; и активное уклонение от решения проблемы низкой эффективности работы сотрудников. В ходе опроса руководителей респонденты предложили ряд изменений для улучшения системы управления служебной деятельностью, которые показаны на диаграмме VII. Кадровая практика в других организациях, включая Всемирный банк, заключается в отходе от формализованной системы управления служебной деятельностью и в содействии вместо этого формированию культуры постоянной обратной связи.

Диаграмма VII

Изменения, предложенные руководителями программ по их собственной инициативе в целях улучшения системы управления служебной деятельностью (получены от 434 руководителей, которые внесли предложения по собственной инициативе)



Источник: проведенный УСВН опрос руководителей.

Объем ресурсов, вкладываемых в учебную подготовку и повышение квалификации сотрудников Секретариата, остается низким, несмотря на внедрение Департаментом по вопросам управления экономичных вариантов обучения

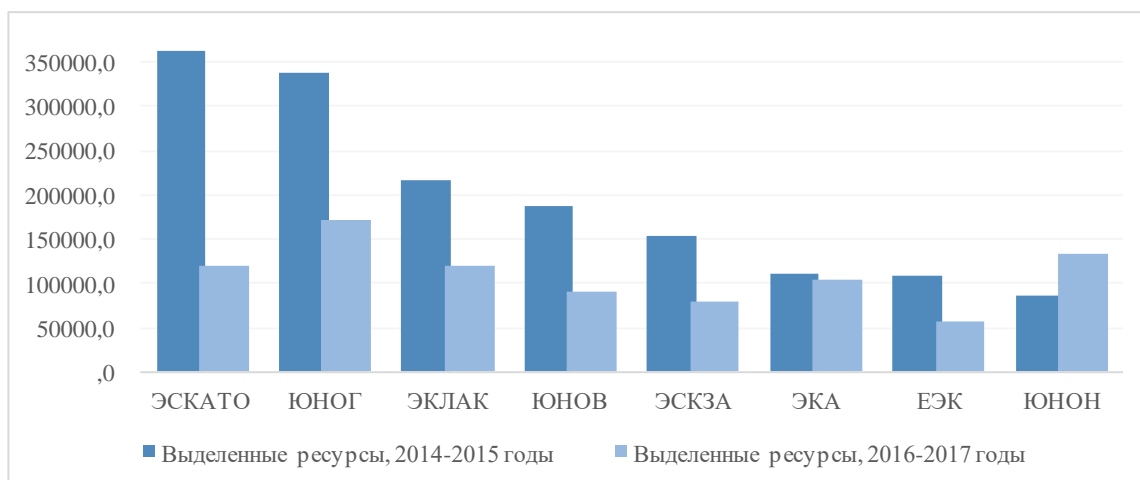
51. Ответственность за разработку и проведение учебных мероприятий распределена между подразделениями Секретариата. Управление людских

⁴⁰ На основе данных по 32 департаментам/управлениям, отчитавшимся в 2016 году в ходе оценки выполнения договоров со старшими руководителями. Согласно данным сервиса HR Insight, в 2017 году показатель использования в Департаменте по вопросам управления вырос до 75 процентов.

ресурсов отвечает за корпоративные программы и за распределение ресурсов для децентрализованных учебных программ, объем которых сокращается, как показано на диаграмме VIII. Управление также отметило, что за последние два двухгодичных периода его бюджет на цели обучения использовался и в некоторых других приоритетных областях, что непосредственно повлияло на объем ресурсов, выделяемых на повышение квалификации персонала. Более половины административных канцелярий и региональных комиссий (8 из 15) сочли объем средств, вкладываемых в обучение и повышение квалификации персонала в Секретариате, недостаточным. В ходе собеседований с сотрудниками Департамента по вопросам управления 15 из 34 респондентов указали, что на учебную деятельность выделяется слишком малый объем средств.

Диаграмма VIII

В период с 2014 по 2017 год финансирование учебной подготовки сократилось во всех периферийных отделениях, за исключением одного, и в региональных комиссиях



Сокращения: ЭКА, Экономическая комиссия для Африки; ЕЭК, Европейская экономическая комиссия; ЭКЛАК, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна; ЭСКАТО, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана; ЭСКЗА, Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии; ЮНОГ, Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве; ЮНОН, Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби; ЮНОВ, Отделение Организации Объединенных Наций в Вене.

52. Несмотря на эти бюджетные ограничения, Управление людских ресурсов предпринимает усилия по укреплению системы профессиональной подготовки персонала. Например, Управление внедрило такие малозатратные варианты обучения, как Lynda — онлайн-учебная платформа, доступ к которой предоставляется сотрудникам бесплатно и не зависит от места службы; показатель ее использования вырос с 3700 активных пользователей в августе 2016 года до 9955 пользователей в январе 2018 года⁴¹.

53. В вопросах профессиональной подготовки по-прежнему имеются возможности для улучшения, особенно в том, что касается подготовки руководителей и кадровой работы. Осуществление Программы развития управленческих навыков, которая находится в ведении Управления людских ресурсов и

⁴¹ Контрольная точка экспериментального проекта, август 2016 года (https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Pilot_Checkpoint_Lynda_Aug2016.pdf). Данные за 2018 год получены в ходе переписки по электронной почте с Департаментом по вопросам управления в январе 2017 года.

предназначена для руководителей среднего звена, будет постепенно свернуто в 2018 году⁴², в то время как в УВКБ и ПРООН вопросы управленческих кадров и развития руководящих навыков занимают важное место в плане учебных мероприятий и в обеих организациях имеются программы сертификации руководящих кадров для сотрудников на должностях уровня С-3/С-4/С-5. Что касается кадровой работы, то 11 опрошенных сотрудников Департамента по вопросам управления указали на необходимость ее признания в качестве отдельной профессии и, соответственно, обеспечения возможностей для сертификации и/или обучения, с тем чтобы сотрудники, работающие в этой области, обладали необходимой квалификацией. Например, в ПРООН осуществляется структурированная онлайн-программа для специалистов-практиков в области кадровой работы.

Сотрудники не чувствуют поддержки при выборе направлений развития карьеры в Секретариате

54. Клиенты Управления людских ресурсов Департамента по вопросам управления не считают, что Секретариат обеспечивает надлежащий профессиональный рост сотрудников. В рамках программы содействия развитию карьеры всем сотрудникам Секретариата оказывается поддержка в вопросах наставничества и повышения квалификации. Вместе с тем в ходе опроса руководителей департаментов/управлений было установлено, что профессиональный рост является кадровой функцией с самой низкой оценкой: 9 из 17 респондентов оценили ее качество как низкое или очень низкое. В этой связи следует особо отметить программу для молодых специалистов: сотрудники, набираемые с помощью этой системы, проходят сложный и жесткий процесс отбора⁴³, однако поддержка развитию их карьеры оказывается не всегда. Цель программы регулируемых назначений для сотрудников, набираемых в рамках программы для молодых специалистов⁴⁴, заключается в том, чтобы такие сотрудники прошли ознакомительный инструктаж и учебную подготовку, больше перемещались внутри Организации и получали поддержку в развитии карьеры, однако обоснование решений Управления людских ресурсов о перемещении персонала, принимаемых в рамках программы регулируемых назначений, не доводится до сведения руководителей⁴⁵. Кроме того, в период с июля 2014 года по июнь 2015 года только 4 из 143 молодых сотрудников категории специалистов на должностях класса С-2 получили повышение до уровня С-3, а в период с июля 2015 года по июнь 2016 года из 184 молодых сотрудников категории специалистов на должностях класса С-2 ни один не был повышен до уровня С-3⁴⁶. В ходе проведенного в 2017 году глобального обзора идей в рамках инициативы «Молодежь Организации Объединенных

⁴² Программу развития управленческих навыков заменит новая форма подготовки, разработка которой еще не завершена.

⁴³ В 2011 году общее число кандидатов составило 34 000 человек, 96 из которых сдали письменный и устный экзамены.

⁴⁴ А также посредством национальных конкурсных экзаменов на заполнение вакантных должностей и экзаменов для перехода из категории общего обслуживания в категорию специалистов.

⁴⁵ В пункте 5.3 документа [ST/AI/2001/7/Rev.2](#) предусматривается, что процесс сопоставления в рамках программы регулируемых назначений будет проводиться в целях максимизации числа перемещений сотрудников, осуществляемых с учетом предпочтений, выраженных сотрудником и нанимающим руководителем, а также приоритетных задач Организации в области людских ресурсов.

⁴⁶ Анализ данных системы «Умоджа».

Наций»⁴⁷ в качестве наиболее важной области кадровой реформы было указано расширение поддержки в развитии карьеры.

55. Положение дел в плане развития карьеры в Секретариате выглядит не слишком благоприятно по сравнению с другими международными организациями и коммерческими компаниями. Многие из этих организаций посвящают достаточно много времени целенаправленному выявлению высокоэффективных сотрудников⁴⁸. Например, в стратегических документах Всемирного банка и ПРООН говорится, что сотрудники обязаны развиваться самостоятельно, при этом организация несет ответственность за распространение четкой информации о знаниях, навыках, способностях и опыте, необходимых для продвижения по службе. Кроме того, Всемирный банк выявляет внутренние перспективные кадры и готовит высокоэффективных сотрудников в преддверии их повышения по службе.

Отдельные компоненты системы управления кадровым потенциалом не составляют единого целого

56. Несмотря на модель управления кадровым потенциалом, четыре компонента этой системы, о которых говорилось выше, недостаточно связаны между собой. Кадровое планирование не используется для целенаправленного набора персонала в целях удовлетворения потребностей Организации, набор персонала и профессиональный рост не увязаны с эффективностью работы, а обучение происходит в основном изолированно. Например, более трети опрошенных руководителей (38 процентов) признали, что они не использовали результаты предыдущей служебной аттестации в ходе последнего процесса набора персонала, поскольку не сочли такую информацию полезной и/или не знали о ее наличии. Аналогичным образом, информация о результатах работы не использовалась для развития карьеры, а информация об усилиях сотрудника в области профессиональной подготовки и повышения квалификации, как правило, не оценивалась при рассмотрении направлений его карьерного роста. Управление людских ресурсов сообщило, что для обеспечения более тесной связи между профессиональной подготовкой и организационными приоритетами оно провело в 2017 году всеобъемлющую оценку потребностей в обучении, с тем чтобы лучше определить приоритетные области и межсекторальные потребности и обеспечить более стратегическое использование ресурсов при организации обучения. Кроме того, Управление указало, что ведет разработку новой модели управления и руководства, которая позволит лучше увязать ожидания от управления служебной деятельностью со вспомогательными учебными программами и будет отражена в процессах найма персонала.

V. Заключение

57. Эффективное управление людскими ресурсами начинается с признания того, что оно воплощается не в форме решительных программных заявлений, а исходит от руководителей самого высокого уровня в качестве всеобъемлющего обязательства, которое рассматривается как основополагающее для успеха организации. Это особенно важно для Секретариата Организации Объединенных

⁴⁷ Обследование было разработано представителями сети молодых специалистов, работающих в рамках всей системы, «Молодежь Организации Объединенных Наций: проводники перемен».

⁴⁸ Исключением стала программа, организованная в 2015 году в Отделе полевого персонала Департамента полевой поддержки и направленная на подготовку кандидатов с высоким потенциалом.

Наций с учетом сложности и масштабов его работы, а также целей, которые он стремится достичь. С учетом большого числа сотрудников, работающих во многих регионах по всему миру, и огромного количества программ, охватывающих нормативную, оперативную и исследовательскую деятельность, Организации Объединенных Наций необходимо принять меры для того, чтобы она была укомплектована нужным ей персоналом, обладающим подходящими навыками и соответствующими профессиональными качествами. С принятием Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года это стало актуально как никогда, поскольку Организация Объединенных Наций должна обеспечить наличие у нее знаний, опыта и потенциала, необходимых для оказания поддержки государствам-членам в достижении ими целей в области устойчивого развития.

58. Управление людскими ресурсами в Секретариате осуществляется в быстро меняющихся условиях, при которых приоритеты смещаются, а реформы носят непрерывный характер. Управление людских ресурсов оказывает Организации крайне важную кадровую поддержку в сложных, изменчивых условиях при жестком регулировании. В статье 101 Устава Организации Объединенных Наций говорится, что при приеме на службу следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. В той же статье указывается, что должное внимание следует уделять важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе; последующие организационные реформы также уделяют особое внимание гендерному балансу и мобильности персонала.

59. В дополнение к меняющимся приоритетам в области людских ресурсов существует множество стратегий, многие из которых устарели и сложны для понимания, а также система управления кадровым потенциалом, которой недостает согласованности и целенаправленности. Акцент на строгое соблюдение правил в ущерб гибкости, а также применение подхода, который порой не требует проведения надлежащих консультаций и не обеспечивает должного учета потребностей на местах, создали такое положение дел в области людских ресурсов, которое скорее затрудняет, а не облегчает выполнение сотрудниками их программы работы и достижение результатов.

60. Генеральный секретарь приступил к осуществлению амбициозной программы реформ, которая вводит новую парадигму управления людскими ресурсами для достижения большей ясности, целенаправленности и результативности. Многие из вопросов, которые, как было выявлено в ходе оценки, требуют внимания и корректирующих мер, решаются в рамках мероприятий по осуществлению реформ, включая обновление, рационализацию и упрощение директивных документов, расширение возможностей и укрепление подотчетности руководителей путем более четкого разъяснения и делегирования полномочий, а также уделение большего внимания потребностям подразделений на местах и оказание им поддержки.

61. В конце 2017 года государства-члены выразили общее согласие с концепцией упомянутых реформ и подчеркнули, что главная цель любой такой реформы должна заключаться в повышении эффективности деятельности Организации. Поэтому любые шаги, предпринимаемые в целях совершенствования управления людскими ресурсами, должны быть взаимосвязанными и взаимодополняющими, с тем чтобы они способствовали более эффективному выполнению мандатов Организации. Сотрудники Секретариата Организации Объединенных Наций всегда были и будут его самым главным ресурсом, который необходимо ценить и поддерживать для того, чтобы Организация могла осуществлять свои важные задачи.

VI. Рекомендации

Рекомендация 1 (результат В, пункты 23–25, 31, 32 и 35)

62. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует поддержать реализацию текущего проекта по упрощению и рационализации кадровой политики путем включения в него следующих компонентов:**

- выявления имеющихся недостатков кадровой политики;
- анализа системы кадровых норм в целях устранения избыточности этих норм и обеспечения их согласованности;
- определения потребностей в ресурсах для выработки, обзора и пересмотра соответствующей политики и распространения информации о ней.

Показатель достижения результатов: упорядоченная система кадровых норм, учитывающая все компоненты, перечисленные в подпунктах а)–с) выше.

Показатель достижения результатов: упорядоченная система кадровых норм, учитывающая все компоненты, перечисленные в подпунктах а)–с) выше.

Рекомендация 2 (результат В, пункты 26–28, 33 и 34)

63. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует усовершенствовать порядок доведения до сведения соответствующих подразделений новых или пересмотренных административных распоряжений посредством принятия следующих мер:**

- проведения регулярного обзора использования дискреционных действий и исключений для выявления потребностей в разработке или пересмотре соответствующей политики;
- пересмотра существующих директивных документов с целью выявления положений, которые не соответствуют новой или пересмотренной политике;
- определения подготовительной работы, которую требуется провести для выполнения новых или пересмотренных административных распоряжений;
- своевременного доведения информации до сведения персонала, в том числе по вопросам обоснования политики.

Показатель достижения результатов: пересмотренная процедура обнародования новых или пересмотренных административных распоряжений с учетом положений подпунктов а)–d) выше.

Рекомендация 3 (результат С, пункты 36–40)

64. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует укрепить систему управления людскими ресурсами путем четкого делегирования полномочий в рамках новой системы, предусматривающей усиление контроля и отчетности.**

Показатель достижения результатов: система делегирования полномочий, предусматривающая контроль и отчетность.

Рекомендация 4 (результат D, пункты 41 и 42)

65. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует и далее укреплять кадровое планирование путем проведения информационной кампании, возглавляемой старшим руководством Управления людских ресурсов, в целях повторного внедрения модели кадрового планирования в департаментах и управлениях, включая информирование о конкретных выгодах, получаемых при таком планировании.**

Показатель достижения результатов: проведение информационной кампании по кадровому планированию.

Рекомендация 5 (результат D, пункты 46 и 47)

66. В рамках существующих мандатов Генеральной Ассамблеи **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует укрепить компоненты/требования политики отбора и найма персонала путем приведения их в соответствие с передовой практикой в области людских ресурсов.**

Показатель достижения результатов: предложение о внесении изменений в существующую политику отбора и найма персонала для обсуждения на семьдесят третьей сессии Генеральной Ассамблеи.

Рекомендация 6 (результат D, пункт 53)

67. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует обеспечить признание и укрепление кадрового сообщества Секретариата в качестве отдельной и крайне важной для Организации профессии, в частности путем создания сертифицированной программы подготовки. Такая учебная программа должна включать подготовку с учетом специфики Секретариата и более широкую теоретическую и практическую подготовку в области людских ресурсов, а ее результатом должна стать аттестация всех специалистов-практиков в кадровой области.**

Показатель достижения результатов: разработка программы подготовки в кадровой области.

Рекомендация 7 (сквозного характера, а также см. результат A, пункты 16 и 19)

68. **Управлению людских ресурсов Департамента по вопросам управления следует принять конкретные меры для усиления общей ориентации на клиентов, в том числе посредством стратегии для более точного определения потребностей клиентов, которая включала бы проведение регулярных обследований степени удовлетворенности клиентов, и эффективного удовлетворения их ожиданий.**

Показатель достижения результатов: стратегия обеспечения ориентации на клиентов.

(Подпись) Хейди Мендоса
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Март 2019 года

Приложение*

Комментарии, полученные от Департамента по вопросам управления

В ответ на ваш меморандум по вышеупомянутому вопросу от 6 марта 2018 года подтверждаю, что Управление людских ресурсов принимает рекомендации, содержащиеся в проекте доклада (IED-18-006), с учетом наших комментариев. Также прилагаю ответ руководства — план выполнения рекомендаций**.

В приложении к настоящему документу содержится также уточненный и окончательный вариант наших неофициальных замечаний по проекту ответа УСВН**.

Пользуясь этой возможностью, позвольте поблагодарить вас и ваших сотрудников за работу по подготовке настоящего доклада.

* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора приводит полный текст комментариев, полученных от Департамента по вопросам управления. Эта практика была внедрена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи с учетом рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии. Комментарии воспроизводятся в том виде, в котором они были получены.

** Хранится в Управлении служб внутреннего надзора.