



Организация Объединенных Наций

Обзор обмена сотрудниками и аналогичных мер по обеспечению межучрежденческой мобильности в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовил Джеремия Крамер

Обзор обмена сотрудниками и аналогичных мер по обеспечению межучрежденческой мобильности в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовил Джеремайя Крамер



*Резюме***Обзор обмена сотрудниками и аналогичных мер по обеспечению межучрежденческой мобильности в организациях системы Организации Объединенных Наций**

Концепция межучрежденческой мобильности занимает видное место в системе Организации Объединенных Наций почти с момента ее создания, о чем свидетельствуют условия, изложенные в Межорганизационном соглашении 1949 года о переводе, временной передаче или прикомандировании сотрудников организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, согласованном Консультативным комитетом по административным вопросам, вспомогательным органом Административного комитета по координации Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). С самого начала соглашения о взаимоотношениях между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями заключались в целях разработки единых стандартов, методов и процедур, касающихся персонала, с тем чтобы в конечном счете создать единую унифицированную систему международной гражданской службы и упростить взаимообмен персоналом для наилучшего его использования¹. В записке секретариата КСР о мерах по повышению общесистемной мобильности указывалось, что для достижения этих целей проведенная Административным комитетом по координации предварительная работа подготовила почву для разработки трех основных элементов общей системы: общих шкал окладов, пенсионного фонда и механизмов перевода сотрудников из одной организации в другую.

Согласованное в 1949 году Межорганизационное соглашение² (далее Соглашение 2012 года) охватывает перемещение сотрудников любой продолжительности (перевод, прикомандирование и временная передача) между организациями системы Организации Объединенных Наций, а также права и обязанности обеих организаций, затрагиваемых перемещением. Оно пересматривалось в 1963, 2003, 2005 и 2012 годах.

Работа над следовавшими друг за другом версиями Соглашения 2012 года дополнялась периодической проверкой межучрежденческой мобильности, проводимой Комиссией по международной гражданской службе (КМГС), Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных

¹ ICSC/1/Rev.2, annex, p. 22.

² Участниками данного Соглашения являются следующие организации: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию; Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Детский фонд Организации Объединенных Наций; Программа развития Организации Объединенных Наций; Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; Всемирная продовольственная программа; Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ; Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов; Университет Организации Объединенных Наций; Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций; Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу; Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; Международное агентство по атомной энергии; Международная организация гражданской авиации; Международный фонд сельскохозяйственного развития; Международная организация труда; Международная морская организация; Международный союз электросвязи; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; Всемирный почтовый союз; Всемирная туристская организация; Всемирная организация здравоохранения; Всемирная организация интеллектуальной собственности; и Всемирная метеорологическая организация.

Наций (КСР) и Объединенной инспекционной группой (ОИГ)³. Основные выводы, сделанные по итогам такой проверки, были неизменными: межучрежденческая мобильность носит ограниченный характер; она происходит по инициативе сотрудников при практическом отсутствии явного интереса со стороны организаций; препятствия хорошо известны организациям, но, как правило, не устраняются.

ОИГ осуществила данный обзор в свете нынешнего политического контекста, требующего более комплексных подходов системы Организации Объединенных Наций к выполнению мандата, и в свете роста важности работы в партнерстве. В нем дается оценка того, насколько эффективно функционируют нынешние политика и механизмы, и рассматривается вопрос о том, в достаточной ли степени они соответствуют нынешним и будущим потребностям.

Основные результаты и выводы

Главный вывод данного обзора заключается в том, что для большинства организаций и для системы Организации Объединенных Наций в целом нынешняя политика и механизмы межучрежденческой мобильности не соответствуют в достаточной степени нынешним и будущим потребностям организаций или чаяниям сотрудников. Можно утверждать, что они также не соответствовали потребностям в прошлом, поскольку такие политика и механизмы: а) не укрепляли общесистемный подход; б) не формировались с учетом организационных потребностей, а также потребностей сотрудников; и с) не развертывались в рамках более широких стратегий в области людских ресурсов в поддержку организационной эффективности и развития карьеры. Они обеспечили административные инструменты, позволяющие проводить операции, хотя функционирование нынешнего режима свидетельствует о наличии возможностей улучшения. Чего не хватало и по-прежнему не хватает, так это набора организационных принципов и стратегий, которые определяют использование межучрежденческой мобильности в корпоративных интересах организаций системы Организации Объединенных Наций, а также в интересах персонала.

Эта неудача вызвана рядом проблем, таких как: а) ограниченная приверженность организаций межучрежденческой мобильности; б) отсутствие связи между мобильностью и стратегическими задачами большинства организаций; с) разрозненный, фрагментированный и протекционистский, а также ориентированный на внутренние задачи и зачастую приводящий к дублированию характер отбора и оценки персонала в системе Организации Объединенных Наций; д) аналогичная фрагментация операционной деятельности, подрывающая эффективность, оперативность и функционирование в рамках концепции «Единая Организация Объединенных Наций»; и е) отсутствие системной культуры. В настоящем докладе предпринимается попытка предложить пути устранения по меньшей мере некоторых из недостатков в применении нынешней системы межучрежденческой мобильности, изложенной в Соглашении 2012 года, а также указать возможности для стратегического позиционирования межучрежденческой мобильности в будущем. В дальнейшем большое внимание будет уделяться вопросу о том, как межучрежденческая мобильность может помочь организациям в достижении стратегических целей, таких как Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и текущим кадровым преобразованиям, включая воздействие технологических изменений на будущее работы. В связи с этим одним из элементов головоломки, связанной с мобильностью, являются пенсионные механизмы в системе Организации Объединенных Наций, и в частности механизмы, управление которыми осуществляется через Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций.

³ СЕВ/2010/HLCM/HR/35 и JU/REP/2010/8.

Межучрежденческая мобильность не встроена в стратегии управления людскими ресурсами

Из собранной от организаций информации видно, что межучрежденческая мобильность редко встраивается в стратегии в области людских ресурсов, связанные с приобретением талантов и управлением ими, кадровым планированием и развитием карьеры. Межучрежденческая мобильность не обязательно исключается намеренно; организации находятся на разных стадиях разработки и применения этих инструментов, даже для своих внутренних резервов талантов. Вместе с тем в ходе обзора была отмечена эволюция в сторону более упреждающих организационных усилий по мере того, как организации укрепляют стратегический характер функции управления людскими ресурсами и внедряют стратегии управления людскими ресурсами для привлечения, воспитания и удержания необходимого им персонала. Принимаемые Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) меры для повышения внешней мобильности и увязывания ее с более масштабными стратегиями в области людских ресурсов могут представлять более широкий интерес.

Организации подтверждают, что межучрежденческая мобильность по-прежнему в большинстве случаев является результатом инициативы отдельных сотрудников, подающих заявления на замещение должностей в рамках соответствующих процессов. Поэтому обычно очень трудно интегрировать межучрежденческую мобильность в организационную политику в области кадрового планирования, управления талантами и поддержки карьеры. Более полное представительство интересов организаций, к чему призывают ОИГ и КМГС, не получило развития.

Межучрежденческая мобильность является фрагментом более масштабной головоломки, связанной с управлением людскими ресурсами

Межучрежденческая мобильность – это лишь небольшой фрагмент более масштабной головоломки, связанной с управлением людскими ресурсами. Концентрироваться на ней как на отдельном вопросе было бы неверным, поскольку такой подход ограничивает обсуждение административными рамками, применимыми к небольшой подгруппе персонала, и оставляет без ответа вопрос о том, как она связана с политикой и стратегиями в области людских ресурсов, которые улучшают работу организаций или системы Организации Объединенных Наций. Это помогает объяснить, почему до сих пор имеется мало признаков уделения межучрежденческой мобильности приоритетного внимания, несмотря на десятилетия обсуждений. КМГС подчеркнула, что межучрежденческую мобильность следует рассматривать с учетом интересов соответствующих организаций, работающих совместно с персоналом⁴. Комитет высокого уровня по вопросам управления подчеркнул, что необходимо увязать предметное рассмотрение с операционными потребностями организаций⁵. Поэтому необходимо уточнить, в чем, по сути, заключается интерес организаций.

Масштабы межучрежденческой мобильности по-прежнему невелики, и большинство организаций не стремятся активно поощрять ее и не демонстрируют со своей стороны ее признания

Персонал высоко ценит возможности межучрежденческой мобильности, а организации стремятся получить доступ к межучрежденческому опыту. Однако фактические масштабы такой мобильности остаются ограниченными. Собранная в рамках обзора информация свидетельствует о примерно 1 300 межучрежденческих перемещениях в 2018 году. Эта цифра составляет приблизительно 1,3% от общей численности персонала (включая сотрудников, не удовлетворяющих критериям) и почти вдвое превышает показатель участия пятилетней давности. Однако данные за

⁴ A/65/30, пункт 26.

⁵ СЕВ/2002/HLCM/14, para. 6.

2018 год могут быть завышены, поскольку они включают значительное число переводов, отражающих смену официального, а не реального работодателя. Эти данные относятся к перемещениям, осуществленным в соответствии с положениями Соглашения 2012 года. Случаи повторного найма бывших сотрудников системы Организации Объединенных Наций другими организациями системы Организации Объединенных Наций этими данными не фиксируются.

Представители персонала в штаб-квартирах и на местах указывают, что их сотрудники имеют ограниченное представление о межучрежденческих возможностях, о том, какие процедуры применяются и как различные условия, устанавливаемые организациями, сказываются на сотрудниках. Необходимо упростить процесс подачи заявлений и распространять информацию среди сотрудников или оповещать их о том, как они могут самостоятельно получить доступ к такой информации.

Давно известные препятствия, такие как признание непрерывных и постоянных контрактов и повышения по службе в период прикомандирования, не устранены. Большинство организаций не поощряют межучрежденческую мобильность и не применяют мер, показывающих, что они высоко ценят накопленный опыт и знания, например позволяя сохранить повышение по службе после возвращения по истечении срока прикомандирования.

На уровне системы Организации Объединенных Наций работа в области межучрежденческой мобильности была сосредоточена на административных вопросах: обеспечить инструмент, устанавливающий административные «правила игры». Ни первоначальное Межорганизационное соглашение, ни его последующие версии не поощряют межучрежденческую мобильность. Они устанавливают административные механизмы, определяющие, каким образом могут осуществляться определенные операции. Проявленный почти 40 лет назад⁶ межучрежденческий интерес к принятию мер по поощрению межучрежденческой мобильности не был поддержан.

Механизмы КСР не выполнили намеченных мероприятий в рамках межучрежденческой мобильности. Лишь немногие из различных обязательств, взятых на себя организациями, главным образом через механизмы КСР, остаются в силе. Например, а) ни одно из препятствий, выявленных в ходе проведенных в 2003 и 2010 годах обзоров, не было устранено; б) заявленная в контексте инициативы «Единство действий» необходимость сделать межучрежденческую мобильность реальностью по-прежнему носит рекомендательный характер; в) меры, предложенные межучрежденческими рабочими группами по межучрежденческой мобильности в 2013 и 2014 годах, не были приняты; г) не было реализовано намерение предоставить сотрудникам системы Организации Объединенных Наций статус внутренних кандидатов, что являлось частью стратегического плана Комитета высокого уровня по вопросам управления на 2013–2016 годы; и е) не было осуществлено намерение опробовать в пилотном режиме межучрежденческую мобильность в функциональной области людских ресурсов. Эта история вполне может поставить под сомнение фактический приоритет, придаваемый межучрежденческой мобильности. Она также свидетельствует об ограниченности возможностей этих механизмов в их нынешней форме в качестве движущей силы масштабных изменений, в отличие от простого инструмента конструктивного анализа и выработки предложений. В одном из предыдущих докладов ОИГ обращалось внимание на то, что усилия Комитета по согласованию методов работы совпадают с ускоренной траекторией развития отдельных механизмов административной поддержки и операций организаций, не в последнюю очередь в области людских ресурсов⁷.

⁶ ACC/1981/7, paras. 98–100.

⁷ JIU/REP/2010/8.

Оппортунистическое применение Соглашения 2012 года и другие несоответствия или пробелы подрывают режим

Непоследовательное применение Соглашения 2012 года, обусловленное главным образом стремлением избежать принятия на себя ответственности за начисленные финансовые обязательства, угрожает подорвать функционирование режима и поставить персонал в невыгодное положение. Особую обеспокоенность вызывает такая практика, как вынесение в каждом конкретном случае решения о необходимости применять Соглашение 2012 года, выбор того, какие из заработанных пособий и льгот следует признавать, и, в некоторых случаях, просьбы к сотрудникам уволиться и начать все сначала, а не соглашаться на перевод. Управление финансовыми обязательствами требует внимания, однако использование его в качестве одного из фактических критериев при отборе персонала подрывает цель Соглашения 2012 года, хотя и мало что дает с точки зрения управления финансовыми обязательствами. Другие стратегии в большей степени подходят для решения вопросов, связанных с распределением расходов по начисленным обязательствам. Следует также отметить, что различия в режимах медицинского страхования усложняют принятие решений по вопросам межучрежденческой мобильности, в связи с чем возникает вопрос о причине отсутствия единого подхода к этому важнейшему, связанному с социальным обеспечением компоненту общей системы.

Право на мобильность в соответствии с Соглашением 2012 года определяется по-разному и таким образом, который неоправданно ограничивает круг удовлетворяющих критериям лиц и может поставить в невыгодное положение некоторые категории сотрудников, как это имело место в случае сотрудников категории общего обслуживания, работающих в Секретариате Организации Объединенных Наций.

Необходимо вновь рассмотреть вопрос о том, как используется прикомандирование – в настоящее время главным образом в качестве средства социальной защиты перед переводом, и пересмотреть распределение рисков между сотрудником и направляющей организацией.

Кроме того, необходимо восполнить имеющийся в Соглашении 2012 года пробел в отношении порядка действий в связи с сообщениями о проступках, которые имели место в одной организации, но были выявлены после перемещения сотрудника в другую.

Ни сбору данных, ни гендерным аспектам не уделяется достаточного внимания

Данные о межучрежденческой мобильности все еще не собираются и не публикуются. Этот пробел препятствует разработке научно обоснованной политики и мер. Нет никаких признаков того, что были приняты меры с учетом рекомендации ОИГ 2010 года для разработки стандартов сбора, мониторинга и представления данных, хотя КСР указал, что организации поддержали эту концепцию⁸.

Внимание, уделяемое гендерным аспектам межучрежденческой мобильности, значительно уменьшилось. Без сбора и анализа данных, в том числе о местах службы удовлетворяющих критериям женщинам и выполняемых ими функциях, а также о воздействии изменений условий службы, указанных КМГС, гендерные аспекты межучрежденческой мобильности не известны.

Обмен сотрудниками со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, по-прежнему происходит редко

Организации сталкиваются с растущей потребностью и возможностью извлекать пользу из обмена сотрудниками с финансовыми учреждениями, фондами и частным сектором, однако такие обмены по-прежнему встречаются редко,

⁸ A/66/355/Add.1, пункт 7.

оформляются долго и вызывают трудности при их осуществлении. Например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) считает взаимовыгодными обмены с финансовыми учреждениями, увязывающие финансовую поддержку с программными целями ПРООН. Международный союз электросвязи (МСЭ) признает выгоду от доступа к узкоспециализированному персоналу для решения новых проблем, например в области искусственного интеллекта. Аналогичным образом, Секретариат Организации Объединенных Наций выявил потребность в потенциале в области кибербезопасности и искусственного интеллекта. Лишь немногие организации имеют практический опыт в области обмена сотрудниками с частным сектором. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) считает эту область актуальной в плане создания благоприятных условий для партнерства в поддержку Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Может также представлять интерес обмен сотрудниками в рамках тематического блока здравоохранения, объединяющего организации системы Организации Объединенных Наций со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций. Следует поощрять такие взаимовыгодные обмены и документировать накопленный опыт в целях более широкого обучения.

Подход системы Организации Объединенных Наций не является очевидным

В кадровой сфере подход, ориентированный на концепцию «Единая Организация Объединенных Наций», не является очевидным. За редкими исключениями преобладает организационная раздробленность. Нынешние кадровые механизмы не способствуют укреплению межорганизационного и межсекторального системного мышления. Основным препятствием является то, что организации хотят осуществлять отдельные процессы отбора и оценки на основе систем квалификационных требований, должностных инструкций и квалификационных критериев, которые могут быть схожими, но достаточно разными для того, чтобы четко различаться. Объединенные резервы талантливых сотрудников, обеспечивающие основу для отбора, встречаются редко, даже если организации осуществляют набор и отбор сотрудников для выполнения аналогичных функций, а иногда и конкурируют за одних и тех же специалистов. Даже инициативы, направленные на более общий отбор персонала, набираемого на национальной основе, трудно продвигать вперед, как это видно в Найроби. Требуются меры для уменьшения барьеров, обусловленных настойчивым стремлением к организационной самобытности, которые отражаются в отдельных процессах найма и оценки, без ущерба для права организаций на окончательный отбор. Набор молодых талантливых сотрудников, к которому стремятся все организации, является одним из примеров общих интересов, которые могут быть реализованы совместно.

Препятствия на пути межучрежденческих перемещений подрывают нынешние стратегические цели и процессы

На стратегическом уровне упрощение перемещения потока людей в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами взаимосвязано с тремя ключевыми процессами, занимающими многие организации и систему Организации Объединенных Наций в целом: i) пути осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, включая обязательство добиваться общих результатов, переориентировать систему развития и работать в более тесном партнерстве со структурами, не связанными с Организацией Объединенных Наций; ii) общие деловые операции в целях повышения эффективности – организациям необходимо рассмотреть вопрос о том, серьезно ли они настроены в отношении применения общих деловых операций в области людских ресурсов в целях устранения в какой-то мере наблюдаемые в настоящее время фрагментарность и дублирование; и iii) возможно, самое актуальное, преобразование рабочей силы и формирующийся отклик на меняющийся мир труда. Организации и система Организации Объединенных Наций в целом занимаются решением вопроса о том, как позиционировать себя в качестве первоклассных

работодателей в меняющемся демографическом и технологическом ландшафте. Это обуславливает необходимость повышения благосостояния и вовлеченности персонала, но также удовлетворения потребности в услугах, в большей степени ориентированных на конкретные проекты или ограниченных по срокам. Все эти соображения могли бы привести к более частым перемещениям в систему Организации Объединенных Наций и из нее⁹. Этот контекст еще более подчеркивает, почему организациям следует уделять первоочередное внимание устранению барьеров на пути межучрежденческой мобильности.

Инновации и технологические изменения способствуют изменению видов необходимых рабочих мест (поскольку автоматизация и робототехника берут на себя выполнение задач, не требующих сложных когнитивных навыков), продолжительности некоторых видов работ, а также того, как и где люди работают. Хотя неясно, какими темпами все эти тенденции будут воздействовать на организации системы Организации Объединенных Наций, они являются частью контекста, в котором организации системы Организации Объединенных Наций адаптируют свою политику и стратегии управления людскими ресурсами. Рост численности аффилированного персонала, составляющего около 35% от общего числа сотрудников, иллюстрирует проблемы, с которыми организациям приходится сталкиваться при надлежащем удовлетворении ряда кадровых потребностей, включая потребность в кадровых механизмах, приспособленных к ограниченным срокам службы. Необходимо учитывать предоставляемые технологиями возможности содействия модернизации методов работы и рационализации рабочих процессов. Вследствие такого сочетания проблем и возможностей начатая Комитетом высокого уровня по вопросам управления работа над формированием глобального кадрового потенциала и определением будущего работы представляется своевременной, если она будет надлежащим образом ориентирована на перспективу. Одним из позитивных шагов в этом направлении является обращение Комитета к организации «Молодежь ООН: проводники перемен» с предложением внести свой вклад в этот анализ.

Спрос на обмен между организациями-единомышленниками велик

Группы заинтересованных организаций могут и должны развивать взаимовыгодные обмены на основе общих тематических интересов или географических возможностей. Организации могут выявить ряд взаимовыгодных возможностей посредством таких обменов, в том числе:

а) между ЮНИСЕФ, Всемирной продовольственной программой и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) (применительно к специалистам по снабжению или чрезвычайным ситуациям);

б) между Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») (применительно к специалистам по гендерным вопросам);

с) между Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) (по вопросам продовольствия и питания).

Кроме того, МСЭ разработал механизмы с базирующимися на местах организациями, с тем чтобы дать своим сотрудникам возможность приобрести соответствующий опыт.

В некоторых местах службы, таких как Гаага, наблюдается явное стремление к обмену в пределах места службы в качестве средства оказания помощи менее крупным организациям в поддержании морального состояния и повышения

⁹ СЕВ/2017/3, para. 78.

квалификации персонала. В местах службы, в которых размещается ряд организаций, например в Женеве, возможен обмен сотрудниками без больших затрат, поскольку расходы на переезд не будут являться каким-либо значительным фактором: потребуются только две организации; необязательно всех вовлекать во все мероприятия. Такие меры могли бы быть реализованы посредством резервирования определенных должностей для таких обменов в целях обеспечения возможности планирования, а также посредством использования инструментов, не охваченных Соглашением 2012 года, таких как назначения в целях развития.

Возможности для укрепления системной культуры имеются

В настоящее время формируются важные направления деятельности, определяющие более межорганизационный подход. Реформа системы развития, и в частности реформа системы координаторов-резидентов и ее размещение в Секретариате Организации Объединенных Наций, вынуждает организации проявлять интерес по меньшей мере к этому аспекту межучрежденческой мобильности. На страновом уровне координаторы-резиденты делают акцент на необходимости реагирования на межорганизационный характер целей в области устойчивого развития. В новых рамках руководства системой Организации Объединенных Наций особое внимание уделяется межкомпонентному, общесистемному подходу и использованию партнерских связей с участием многих заинтересованных сторон. Следует рассмотреть вопрос о том, может ли это заложить основу для повторного рассмотрения вопроса о создании общего резерва талантливых управленческих кадров. Растущая приверженность некоторых организаций делу укрепления поддержки карьерного роста сотрудников должна способствовать формированию межорганизационных карьерных возможностей.

В частности, практика международных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, краткое описание которой содержится в приложении III, иллюстрирует связь межучрежденческих перемещений с общеорганизационными потребностями, которые увязывают механизмы социального обеспечения с некарьерным характером некоторых организаций.

Рекомендации

- 1. Генеральному секретарю следует поручить Директору секретариата КСР принять к концу 2021 года меры по разработке стандартов систематического сбора, мониторинга и регулярного представления соответствующих данных о мобильности персонала, включая межучрежденческую мобильность, с тем чтобы придать конкретную форму поддержке этой концепции, уже выраженной КСР в его ответе на предыдущую рекомендацию ОИГ по этой теме¹⁰.**
- 2. Административным руководителям следует к концу 2021 года провести обзор всех административных инструкций для уточнения того, как межучрежденческая мобильность рассматривается в каждом из этих контекстов.**
- 3. Административным руководителя организаций, являющихся сторонами Соглашения 2012 года, не следует применять практику обращения к вновь прибывающим сотрудникам с просьбой об увольнении вместо согласия на перевод ввиду ее пагубного воздействия на целостность режима межучрежденческой мобильности и нематериальных последствий этих переводов для управления связанными с занятостью долгосрочными обязательствами и принять к концу 2021 года решение о принятии пособий и льгот на основе, предусмотренной в Соглашении.**

¹⁰ A/66/355/Add.1, пункт 7.

4. Административным руководителям следует к концу 2021 года пересмотреть Соглашение 2012 года в целях уточнения процедур рассмотрения заявлений о проступках сотрудников, перешедших в другую организацию в соответствии с положениями Соглашения.
5. Директору-исполнителю Структуры «ООН-женщины», в консультации по мере необходимости с членами КСР и при содействии секретариата КСР в области сбора данных, следует к концу 2021 года определить, существуют ли факторы, влияющие на участие женщин в межучрежденческой мобильности, которые поэтому должны учитываться при разработке политики или других связанных с ней мер.
6. Генеральному секретарю в координации с другими административными руководителями в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления, когда он считает это целесообразным, следует к концу июня 2022 года подготовить экономическое обоснование межучрежденческой мобильности, определив, чего она должна достичь для организаций, а также каким образом она способствует достижению целей управления людскими ресурсами и программных результатов.
7. Генеральному секретарю в сотрудничестве с другими административными руководителями следует провести оценку воздействия рамок руководства системы Организации Объединенных Наций на формирование общей культуры управления в поддержку концепции «Единая Организация Объединенных Наций» и представить доклад Экономическому и Социальному Совету на его сессии 2022 года в контексте его доклада о работе КСР.
8. Административным руководителям следует предоставить всем сотрудникам системы Организации Объединенных Наций возможность участвовать в конкурсе на замещение вакантных должностей на основе, равной той, которая установлена для их собственных сотрудников, с учетом условий сокращения штатов, упразднения штатных и временных должностей и осуществления ротации.
9. Генеральному секретарю и другим административным руководителям, являющимся членами КСР, следует к концу 2021 года определить, каким образом будет применяться принцип взаимного признания правил и процедур для преодоления нормативных и процедурных препятствий на пути межучрежденческой мобильности, и представить Экономическому и Социальному Совету на его сессии 2022 года доклад о принятых мерах в контексте ежегодного доклада Генерального секретаря о работе КСР.
10. Генеральной Ассамблее следует просить КМГС периодически рассматривать положение дел с межучрежденческой мобильностью и степень ее интеграции в политику организаций в области управления людскими ресурсами, с тем чтобы выносить соответствующие рекомендации организациям и представлять свои выводы Генеральной Ассамблее в контексте рассмотрения ею вопроса об общей системе Организации Объединенных Наций.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме.....	iii
I. Введение	1
A. Цели межучрежденческой мобильности	3
B. Цели и сфера охвата обзора	6
C. Методология.....	6
D. Ограничения и проблемы.....	8
II. Моментальный снимок межучрежденческой мобильности	9
A. Данные о межучрежденческой мобильности по-прежнему не собираются и не публикуются.....	9
B. Осведомленность о возможностях межучрежденческих перемещений недостаточна ...	10
C. Межучрежденческая мобильность не встроена в стратегии управления людскими ресурсами	10
D. Межучрежденческая мобильность ценится персоналом, но ее масштабы по-прежнему невелики	12
E. Большинство организаций не стремятся активно поощрять межучрежденческую мобильность и не демонстрируют со своей стороны ее признания	14
F. Необходимо обратить внимание на согласование внутренней мобильности с межучрежденческой мобильностью.....	17
III. Проблемы текущего функционирования	18
A. Управление финансовыми обязательствами свидетельствует о непоследовательном и оппортунистическом применении Соглашения 2012 года	18
B. Круг сотрудников, имеющих право на перемещение согласно Соглашению 2012 год, может быть слишком ограниченным	21
C. Процедуры для решения проблемы проступков отсутствуют.....	24
D. Необходимо прояснить вопрос об определении личного статуса при назначении на должность, связанную с мобильностью.....	24
E. Признание постоянных, бессрочных и непрерывных контрактов по-прежнему является проблемой	25
F. Внимание к гендерным аспектам межучрежденческой мобильности значительно уменьшилось	25
G. Различия в медицинском страховании влияют на межучрежденческую мобильность	27
IV. Перспективы на будущее.....	29
A. Определить интерес организаций	29
B. Определить рамки межучрежденческой мобильности в связи со стратегическими целями	30
C. Считать Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций одним из актуальных элементов головоломки мобильности	36
D. Развивать взаимовыгодные обмены между организациями-единомышленниками	37
E. Далее развивать немногочисленные возможности обмена со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций	39
F. Учитывать практику других международных организаций	41

V.	Системная культура	43
A.	Укрепить механизм руководства в системе Организации Объединенных Наций.....	43
B.	Предоставить сотрудникам системы Организации Объединенных Наций статус внутренних кандидатов	44
C.	Устранить препятствующие межучрежденческой мобильности нормативные и процедурные барьеры	45
D.	Рассмотреть воздействие реформы системы координаторов-резидентов на межучрежденческую мобильность.....	46
VI.	Заключительные замечания.....	47
Приложения		
I.	Ход выполнения рекомендаций, содержащихся в обзоре «Межучрежденческая мобильность персонала и обеспечение баланса между работой и личной жизнью в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/8).....	49
Па.	Динамика перемещений персонала (переводы, временная передача и прикомандирование) в период 2016–2018 годов	51
Пб.	Динамика перемещений персонала между направляющими и принимающими организациями в период 2013–2018 годов	53
Ш.	Практика других международных организаций.....	55
IV.	Обзор мер, которые необходимо предпринять участвующими организациями в соответствии с рекомендациями Объединенной инспекционной группы	58

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр по международной торговле
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. Концепция межучрежденческой мобильности занимает видное место в системе Организации Объединенных Наций почти с момента ее создания, о чем свидетельствуют условия, изложенные в Межорганизационном соглашении 1949 года о переводе, временной передаче или прикомандировании сотрудников организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, согласованном Консультативным комитетом по административным вопросам, вспомогательным органом Административного комитета по координации Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). С самого начала в соглашениях, посредством которых специализированные учреждения определяли свои взаимоотношения с Организацией Объединенных Наций¹¹, подтверждалось, что с учетом желательности установления в конечном счете единой унифицированной системы международной гражданской службы учреждения обязуются выработать общие нормы, методы и мероприятия, касающиеся персонала, что будет упрощать взаимный обмен персоналом в целях наилучшего его использования¹². В записке секретариата КСР о мерах по повышению общесистемной мобильности было указано, что для достижения целей сотрудничества, изложенных в соглашениях о взаимоотношениях, проведенная Административным комитетом по координации предварительная работа подготовила почву для разработки трех основных элементов общей системы: общих шкал окладов, пенсионного фонда и механизмов перевода сотрудников из одной организации в другую.

2. Значительное время и энергия были посвящены вопросу межучрежденческой мобильности, и в частности административной структуре, начиная с 1949 года, когда был разработан первый вариант Межорганизационного соглашения о переводе, временной передаче или прикомандировании сотрудников организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций (далее Соглашение 2012 года)¹³. Оно регулирует перемещения персонала на любой

¹¹ Даты подписания организациями соглашений о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций: Международная организация труда – 14 декабря 1946 года; Продовольственная и сельскохозяйственная организация – 14 декабря 1946 года; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры – 14 декабря 1946 года; Международная организация гражданской авиации – 13 мая 1947 года; Международный банк реконструкции и развития – 15 ноября 1947 года; Международный валютный фонд – 15 ноября 1947 года; Всемирный почтовый союз – 1 июля 1948 года; Всемирная организация здравоохранения – 10 июля 1948 года; Международный союз электросвязи – 1 января 1949 года; Всемирная метеорологическая организация – 20 декабря 1951 года; Международная финансовая корпорация – 20 февраля 1957 года; Международная морская организация – 13 января 1959 года; Всемирная организация интеллектуальной собственности – 17 декабря 1974 года; Международный фонд сельскохозяйственного развития – 6 апреля 1978 года; Организация Объединенных Наций по промышленному развитию – 1 января 1986 года; Всемирная туристская организация – 23 декабря 2003 года; Международное агентство по атомной энергии и Международная организация по миграции – 25 июля 2016 года.

¹² ICSC/1/Rev.2, annex, p. 22.

¹³ По состоянию на 19 июля 2019 года участниками настоящего Соглашения являются такие организации, как Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; Детский фонд Организации Объединенных Наций; Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию; Программа развития Организации Объединенных Наций; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам; Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов; Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности; Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения; Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ; Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций; Университет Организации Объединенных Наций;

срок (перевод, прикомандирование и временная передача, как это определено в Соглашении 2012 года¹⁴) между организациями системы Организации Объединенных Наций, а также права и обязанности обеих организаций, которых касается это перемещение. Соглашение было пересмотрено в 1963¹⁵ и 2003¹⁶ годах, а затем заменено в 2005 году Соглашением о межучрежденческой мобильности, которое было призвано обеспечить большую гибкость и концепцию межорганизационных обменов для замены прикомандирования и временной передачи¹⁷. От отраженного в Соглашении о межучрежденческой мобильности подхода в конечном счете отказались, и в 2012 году система вернулась к использованию пересмотренного варианта Соглашения 2003 года.

3. Всего Соглашение 2012 года подписали 18 организаций. Поскольку участие Организации Объединенных Наций охватывает также ее фонды и программы и другие подразделения Организации Объединенных Наций, 27 из 28 организаций, являющихся сторонами Статута Объединенной инспекционной группы, также являются участниками настоящего Соглашения, а Центр по международной торговле (ЦМТ) – нет. В соответствии со своим особым статусом и организационными процедурами Международный Суд также не является участником Соглашения.

4. В Соглашении 2012 года излагаются права и обязанности двух соответствующих организаций, а также права переводимого, прикомандированного или временно передаваемого сотрудника, и оно применяется с согласия всех трех сторон. Само по себе оно не создает новых имеющих исковую силу прав или обязательств, выходящих за рамки того, что уже предусмотрено в правилах организаций, или того, что стороны договорились применять в отдельных случаях.

Всемирная продовольственная программа; Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; Международное агентство по атомной энергии; Международная организация гражданской авиации; Международный уголовный суд; Международный фонд сельскохозяйственного развития; Международная организация труда; Международная морская организация; Международная организация по миграции; Международный союз электросвязи; Специальный трибунал по Ливану; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; Организация Объединенных Наций по промышленному развитию; Всемирный почтовый союз; Всемирная организация здравоохранения; Всемирная организация интеллектуальной собственности; Всемирная метеорологическая организация; и Всемирная туристская организация.

¹⁴ В соответствии с Соглашением 2012 года: а) «Перевод» – это перемещение сотрудника из одной организации в другую на условиях, не дающих сотруднику права на возвращение в отпускающую организацию. Прием на работу в организацию бывшего сотрудника другой организации после перерыва в работе, не превышающего 12 месяцев, может, с согласия заинтересованных сторон, рассматриваться как перевод. б) «Прикомандирование» – это перемещение сотрудника из одной организации в другую на фиксированный период времени, обычно не превышающий двух лет, в течение которого сотрудник, как правило, получает заработную плату и, за исключением случаев, предусмотренных ниже, подпадает под действие положений и правил о персонале принимающей организации, но сохраняет за собой права на работу в отпускающей организации. Срок прикомандирования может быть продлен на дополнительный фиксированный период по договоренности между всеми заинтересованными сторонами. в) «Временная передача» – это перемещение сотрудника из одной организации в другую на ограниченный период времени, обычно не превышающий одного года, в течение которого сотрудник будет находиться под административным надзором принимающей организации, но при этом на него будут по-прежнему распространяться положения и правила о персонале отпускающей организации.

¹⁵ Соглашение 1963 года о переводе, прикомандировании или временной передаче сотрудников между организациями, участвующими в общей системе условий службы Организации Объединенных Наций, согласованное Консультативным комитетом по административным вопросам.

¹⁶ Межорганизационное соглашение 2003 года о переводе, прикомандировании или временной передаче сотрудников между организациями, применяющими общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций, согласованное КСР.

¹⁷ Соглашение о межучрежденческой мобильности было опубликовано Координационным советом руководителей и Комитетом высокого уровня по вопросам управления в ноябре 2005 года, и в него был включен термин «межорганизационные обмены» в качестве общего выражения необходимости гибких механизмов.

Ни степень, в которой организации должны применять Соглашение, ни способ, которым они это делают, не предопределены.

5. Комитет высокого уровня по вопросам управления Комитета Координационного совета руководителей (КСР) и его Сеть по вопросам людских ресурсов возглавили разработку инструментов и административных документов для обеспечения межучрежденческой мобильности. По просьбе Генеральной Ассамблеи Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) провела серию обзоров межучрежденческой мобильности с течением времени как в отношении кадрового механизма мобильности, так и в отношении всеобъемлющей оценки вопросов и практики, связанных с межучрежденческой мобильностью¹⁸. В следующих друг за другом вариантах Основных положений об управлении людскими ресурсами, которые были опубликованы КМГС в 2000, 2010 и 2017 годах, также делался упор на межучрежденческую мобильность и утверждался общий принцип, согласно которому такая мобильность является одной из основополагающих предпосылок для того, чтобы международная гражданская служба способствовала утверждению общих принципов и ценностей, укрепляющих международный характер общей системы, в интересах расширения возможностей организаций¹⁹. Внимание Генеральной Ассамблеи сосредоточено главным образом на предложениях, касающихся мер по обеспечению мобильности в Секретариате Организации Объединенных Наций, однако она поддерживает межучрежденческую мобильность, проявляя особый интерес к ее последствиям для развития карьеры²⁰.

6. Чем вызван интерес к межучрежденческой мобильности? В заявлениях по этому вопросу подчеркиваются, несколько по-разному, три цели: улучшение функционирования системы Организации Объединенных Наций, при общности ценностей и единстве культуры, в ответ на глобальные вызовы; повышение эффективности привлечения, развития и управления талантами; и предоставление сотрудникам возможностей для профессионального роста с учетом личных соображений.

A. Цели межучрежденческой мобильности

«Имеет решающее значение для **укрепления согласованности и результативности** реагирования системы Организации Объединенных Наций на глобальные вызовы... создает **единство цели, общую культуру и общие ценности... личностный и профессиональный рост и развитие карьеры**»²¹. (КСР, 2003 год)

«**Содействует концепции "Единая ООН"**, обеспечивает рост понимания, обучения и контактов... способствует улучшению распределения и развертывания персонала... позволяет набирать людей, которые уже знакомы с системой Организации Объединенных Наций. Для сотрудников... **лучший путь к саморазвитию...** и возможности продвижения по службе, и она может лучше соответствовать семейным обстоятельствам»²². (КМГС, 2010 год)

«**Поддерживать мотивацию персонала и укреплять систему ответных мер на глобальные вызовы...** способствовать... более полному осуществлению концепции "Единство действий", повышая тем самым эффективность работы всей системы»²³. (ОИГ, 2010 год)

¹⁸ СЕВ/2010/HLСM/HR/35 и JU/REP/2010/8.

¹⁹ А/71/30, приложение II.

²⁰ Резолюция 61/244 Генеральной Ассамблеи, раздел IV, пункт 14.

²¹ СЕВ/2003/5.

²² ICSC/71/R.2.

²³ JU/REP/2010/8, пункт 17.

7. Хотя нередко говорится о важности межучрежденческой мобильности, организации не рассматривают ее как ценность саму по себе. Комитет высокого уровня по вопросам управления подчеркнул, например, что при рассмотрении вопроса о мобильности по существу необходимо признавать в первую очередь политику организаций и то, что такое рассмотрение должно быть увязано с задачами организаций, поскольку мобильность не является самоцелью²⁴.

8. Обзоры положения дел с межучрежденческой мобильностью были проведены механизмами КСР в 2003 и 2010 годах, КМГС в 2003 и 2010 годах и Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в 2010 году²⁵. Комитет высокого уровня по вопросам управления и КМГС как в 2003 году, так и в 2010 году указали на отсутствие прогресса и пришли к выводу, что, несмотря на поддержку идеи межучрежденческой мобильности в рамках общей системы Организации Объединенных Наций, прогресс был в основном весьма незначительным. КМГС указала на несоответствие между заявлениями об общей поддержке и фактическими действиями организаций²⁶. Определяя не решенные до настоящего дня вопросы, секретариат КСР предложил предоставить статус внутреннего кандидата на вакантные должности, признать продвижение по службе в период прикомандирования или временной передачи, считать преимуществом наличие опыта работы в Организации Объединенных Наций при размещении объявлений о вакансиях и принимать меры в целях обеспечения осведомленности новых сотрудников о том, что они являются частью международной гражданской службы и не связаны с какой-либо конкретной организацией на постоянной основе²⁷. Побуждаемый обеспокоенностью по поводу ограниченных масштабов межучрежденческой мобильности, КСР на своем уровне взял на себя обязательство: содействовать формированию культуры «Единая Организация Объединенных Наций»; поощрять перемещение отдельных сотрудников между организациями; ценить опыт, накопленный в организациях системы Организации Объединенных Наций; предоставлять статус внутреннего кандидата с должным учетом политики организаций в области назначения на должности, ротации и внутренней мобильности; создать административную структуру, поддерживающую мобильность; а также решать вопросы работы/жизни, которые препятствуют мобильности²⁸. Большинство из этих мер не были осуществлены.

9. КМГС провела обзоры мобильности в 2003 году и кадрового механизма обеспечения мобильности, а в 2010 году подготовила всеобъемлющую оценку вопросов и практики, связанных с межучрежденческой мобильностью. Работа КМГС привлекла внимание к отсутствию культуры мобильности в системе Организации Объединенных Наций и общесистемного подхода, а также свидетельствовала о пользе обменов с внешними учреждениями, способных помочь сохранить свежесть подходов персонала. В особенно ценных замечаниях в своем обзоре 2010 года КМГС указала на отсутствие связи между стремлением поддержать подход «Единая Организация Объединенных Наций» и стремлением организаций разрабатывать и применять свои особые методы управления людскими ресурсами с учетом специфики мандатов. В обзоре отмечалась возможность того, что подход, предполагающий возможность службы в разных организациях, может способствовать формированию общего мышления, общих условий, созданию возможностей мобильности и снижению расходов.

10. Со своей стороны, ОИГ в своем обзоре 2010 года²⁹ обнаружила мало подтверждений межучрежденческой мобильности. Она обратила внимание на пробелы в наличии данных, отсутствие общесистемной культуры мобильности, поддерживаемой общими правилами и положениями, а также на целесообразность концентрации внимания на функциональных областях работы, которые являются общими для всех организаций. Она также отметила, что руководство

²⁴ СЕВ/2002/HLCM/14, para. 6.

²⁵ СЕВ/2010/HLCM/HR/35 и JIU/REP/2010/8.

²⁶ A/65/30, пункт 26.

²⁷ СЕВ/2003/3, para. 18.

²⁸ СЕВ/2003/5, para. 16.

²⁹ JIU/REP/2010/8.

межучрежденческой мобильностью осуществляется не самими организациями по собственной воле, а обеспечивается ими по инициативе персонала.

11. Тогда ОИГ вынесла восемь рекомендаций, непосредственно касающихся межучрежденческой мобильности. Первая рекомендация – о том, что организациям следует согласовать единый правовой документ, – была выполнена с принятием Соглашения 2012 года. Хотя контекст и обстоятельства изменились, эти рекомендации все еще заслуживают внимания. Ссылки на конкретные элементы содержатся в соответствующих частях настоящего доклада. В приложении I представлена информация о ходе выполнения рекомендаций, вынесенных в указанном обзоре.

12. В прошлом уделялось внимание гендерным аспектам межучрежденческой мобильности. Административный комитет по координации в 1995 году выступил с заявлением о поощрении межучрежденческой мобильности женщин и содействии трудоустройству супругов в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами и предложил статус «внутренний кандидат» для женщин-кандидатов. Он инициировал систему мобильности участвующих учреждений в целях содействия трудоустройству супругов, расширения возможностей улучшения положения женщин и содействия межучрежденческой мобильности³⁰, при этом в Соглашении 2005 года о межучрежденческой мобильности гендерный аспект был отражен подобным же образом. В Соглашении 2012 года не рассматривается вопрос о гендерной занятости или занятости супругов, и к 2013 году программы обеспечения занятости супругов были постепенно свернуты. Проблемы супружеской занятости и двойной карьеры не имеют исключительного отношения к женщинам.

13. После принятия Соглашения 2012 года межучрежденные органы периодически уделяли внимание вопросам межучрежденческой мобильности, хотя результаты этой работы неясны. Комитет высокого уровня по вопросам управления работал над подходом к общему набору местного персонала на страновом уровне в поддержку инициативы «Единство действий». Рабочим группам по межучрежденческой мобильности было поручено в 2013 году найти решения для стимулирования кандидатов на должности координаторов-резидентов, а в 2014 году – преодолеть практические проблемы, связанные с режимом межорганизационной мобильности. По этому последнему вопросу было вынесено 40 рекомендаций, однако никаких действий предпринято не было. Стратегический план Комитета высокого уровня по вопросам управления на 2013–2016 годы предусматривал предоставление статуса внутреннего кандидата всем сотрудникам системы Организации Объединенных Наций³¹. В то же время заинтересованные в мобильности организации сосредоточили внимание на разработке или совершенствовании внутренних схем, главным образом направленных на географическую мобильность³².

14. В последнем обзоре пакета вознаграждения, проведенном КМГС для Генеральной Ассамблеи, также рассматривались вопросы, касающиеся стимулов для мобильности. Организации высказали мнение, что исключение мест службы категории Н из числа мест, в которых предусматривается выплата для стимулирования мобильности, в чем заключалось принятое решение, нанесет ущерб межучрежденческой мобильности³³. Организациям было бы полезно поработать с КМГС, чтобы выяснить, действительно ли это имело место.

15. В контексте поддержки системой Организации Объединенных Наций Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года Комитет высокого уровня по вопросам управления сообщил, что он разработает и введет в действие структурные элементы, необходимые для достижения цели формирования глобального кадрового потенциала системы Организации Объединенных Наций, включая механизмы поддержки общесистемной мобильности и взаимообогащения навыков и объединения специализаций, экспертных знаний и возможностей профессиональной подготовки в

³⁰ ACC/2001/HLCM/7, paras. 42–44.

³¹ SEV/2015/HLCM/2, p. 2.

³² МОТ, Организация Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИДО, ЮНОПС и ВПП.

³³ A/70/30, пункт 425. Представители персонала высказали аналогичное мнение.

рамках всей системы³⁴. Помимо мобильности в рамках системы Организации Объединенных Наций, Повестка дня на период до 2030 года потребует повышения проницаемости как внутри системы, так и за ее пределами³⁵.

16. На фоне политического контекста, в котором система Организации Объединенных Наций делает акцент на более комплексных подходах к выполнению мандатов и работе в партнерстве, ОИГ в настоящем обзоре поставлена задача изучить, насколько эффективно функционируют нынешние политика и механизмы межучрежденческой мобильности и насколько полно они отвечают нынешним требованиям. Основными аудиториями являются директивные органы участвующих организаций ОИГ и административные руководители, в том числе через такие межучрежденческие механизмы, как КСР. Ожидается, что интерес также проявят КМГС, ассоциации и федерации персонала, а также специалисты-практики в области людских ресурсов.

В. Цели и сфера охвата обзора

17. Цели обзора заключаются в следующем:

a) оценить, как организации представляют необходимость в межучрежденческой мобильности в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, принимая во внимание требования, необходимые для поддержки Повестки дня на период до 2030 года, и рассмотреть вопрос о том, в каких областях такая мобильность может обеспечить возможности повышения действенности в ходе выполнения мандатов;

b) оценить, соответствуют ли политика и механизмы межучрежденческой и общесистемной мобильности современным потребностям и целям организаций;

c) изучить функционирование и внедрение межучрежденческих программ обмена персоналом и механизмов мобильности на общесистемном уровне в целях извлечения уроков и выявления передовых методов работы;

d) рассмотреть вопрос об актуальности практики других международных организаций для организаций системы Организации Объединенных Наций.

18. Обзор носит общесистемный характер, что подчеркивает значительные различия с точки зрения существующих в системе Организации Объединенных Наций мандатов, финансирования, укомплектования кадрами и бизнес-моделей. Он непосредственно касается вопросов межучрежденческой мобильности. В нем не ставится цель рассмотреть схемы внутренней мобильности.

С. Методология

19. Настоящий обзор проводился с февраля по август 2019 года. Следуя внутренним стандартам и рабочим процедурам ОИГ³⁶, в целях обеспечения согласованности, достоверности и надежности инспектор использовал сочетание методов сбора качественных и количественных данных из различных источников информации. Эти источники включали обширный аналитический обзор соответствующей документации, такой как доклады Сети по вопросам людских ресурсов КСР, доклады КМГС, прошлые соглашения, руководящие указания и технические записки; стратегии в области людских ресурсов, административные инструкции, общие правила и руководящие указания участвующих организаций; и правила и положения о персонале. Кроме того, использовался качественный и количественный анализ ответов на анкету и записей бесед.

³⁴ СЕВ/2017/3, п. 3.

³⁵ СЕВ/2016/HLCM/5, п. 5.

³⁶ A/51/34, приложение I, и A/68/34, приложение VII.

20. В общей сложности 27 из 28 участвующих организаций ОИГ ответили на организационную анкету, в которой запрашивалась качественная и количественная информация и подтверждающая документация. Еще одна анкета была адресована секретариату КСР. Онлайн-анкета была разослана 25 ассоциациям и 3 федерациям персонала. Ее заполнили в общей сложности 19 респондентов (доля ответивших – 68%). Целью обследования являлось выяснение мнения ассоциаций и федераций персонала о функционировании межучрежденческой мобильности и о диалоге с руководством по этому вопросу. Их мнения были сопоставлены с другими мнениями, высказанными в отношении межучрежденческой мобильности и собранными из других источников данных.

21. С должностными лицами участвующих организаций как в штаб-квартирах, так и на местах (Кения и Объединенная Республика Танзания) были проведены примерно 145 бесед. Группа также встретила с должностными лицами КСР, КМГС и Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций. Беседы проводились с должностными лицами всех 28 участвующих организаций ОИГ.

22. В Кении и Объединенной Республике Танзания совместно со страновыми группами Организации Объединенных Наций и группами по управлению людскими ресурсами были проведены четыре заседания целевых групп для сбора отзывов по следующим шести ключевым областям обзора:

- a) важность межучрежденческой мобильности для организаций на местах;
- b) необходимость или желание получить доступ к сотрудникам или обменяться сотрудниками со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций;
- c) поддержка и ценность межучрежденческой мобильности;
- d) интересы организаций в сопоставлении с интересами персонала;
- e) возможность создания общих реестров, резерва талантливых специалистов, общих должностных инструкций и более широких обменов в общих функциональных областях;
- f) потребности и возможности для персонала, набираемого на национальной основе.

23. В целях выявления других видов практики, имеющих отношение к Организации Объединенных Наций, и ознакомления с потенциальными уроками, которые могут быть извлечены, были также проведены собеседования с такими другими международными организациями, как Организация по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний; Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации; Глобальный фонд; Международный уголовный суд; Международный Суд; Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца; Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР); Международный валютный фонд; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе; Организация по запрещению химического оружия; и Всемирный банк.

24. На 39-й сессии Сети по вопросам людских ресурсов КСР в Гааге 3 июля 2019 года Инспектор представил предварительные выводы, заключения и рекомендации в целях получения отзывов директоров кадровых подразделений в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в отношении трех тематических блоков: a) нынешнего моментального снимка межучрежденческой мобильности; b) оперативных вопросов, связанных с межучрежденческой мобильностью; и c) стратегических соображений на будущее.

25. Вся полученная информация и мнения рассмотрены в соответствии с обычным соблюдением конфиденциальности, демонстрируемым ОИГ. В докладе отражены главным образом агрегированные ответы, а в тех случаях, когда для иллюстрации приводятся цитаты, источники намеренно никогда не указываются.

D. Ограничения и проблемы

26. Количественные данные о межучрежденческой мобильности не собираются централизованно. Это затрудняет для ОИГ получение четкого представления о перемещениях персонала в рамках системы в целом. Поскольку наличие и сопоставимость данных в рамках всей системы Организации Объединенных Наций представляют собой ограничение, ОИГ обратилась к участвующим организациям с просьбой представить в своих ответах на общеорганизационную анкету конкретные данные о межучрежденческих перемещениях (временная передача, прикомандирование и перевод) за период 2013–2018 годов (см. приложение II). Никаких данных по трем видам перемещений несколько организаций не смогли представить, а именно: Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат); Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС); и Всемирная туристская организация (ЮНВТО). Лишь частично смогли отчитаться об этих перемещениях ряд других организаций, таких как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

27. Инспектор признателен Секретарю Сети по вопросам людских ресурсов КСР за неизменное сотрудничество и секретариату КМГС за готовность отвечать на многочисленные информационные запросы.

II. Моментальный снимок межучрежденческой мобильности

A. Данные о межучрежденческой мобильности по-прежнему не собираются и не публикуются

28. Хотя межучрежденческая мобильность обсуждается и подчеркивается на протяжении длительного периода времени, о ней, как ни удивительно, собирается и публикуется мало данных, таких как объем межучрежденческой мобильности, имеющиеся инструменты, функциональные области, вопросы, связанные с гендерной проблематикой, и продолжительность назначений, которые не являются переводами. Отсутствие набора данных не позволяет оценить тенденции, выявить «узкие места», интерпретировать последствия гендерной структуры и расхождения в результатах между аналогичными организациями, а также внести вклад в толкование общей достаточности существующих механизмов.

29. В 2004 году Комитет высокого уровня по вопросам управления признал необходимость в таких данных, когда он просил свой секретариат провести обследование организаций в целях установления исходного уровня. Затем Комитет просил свой секретариат провести в 2007 году последующее обследование для обновления исходного уровня³⁷. Стремление получить исходные данные свидетельствует о понимании необходимости наличия фактов. Поскольку предполагаемое последующее обследование не было проведено, собранная исходная информация не могла быть использована, и не было возможности провести сравнение с последующими изменениями.

30. В 2010 году ОИГ рекомендовала Комитету высокого уровня по вопросам управления разработать общесистемные стандарты систематического сбора, мониторинга и регулярного представления данных о мобильности, в том числе о межучрежденческой мобильности³⁸. Как представляется, ответ КСР соответствовал этой рекомендации, поскольку в нем подчеркивалась необходимость простых стандартов и единого центрального банка данных для сбора и анализа³⁹. На сегодняшний день никаких действий не предпринято. Публикуемые на веб-сайте КСР данные о людских ресурсах не содержат никакой информации о межучрежденческой мобильности. В ходе бесед Инспектору неоднократно настоятельно предлагалось не забывать о необходимости политики, основанной на данных, и помнить об изречении: что измеряется, то и осуществляется. Это согласуется с тем значением, которое в более общем плане Генеральный секретарь придает качественным данным, используемым в процессе реформ, как указывается в его призыве к сбору и анализу всеобъемлющих и дезагрегированных данных в обоснование основанных на фактах, учитывающих конкретные условия и всеохватных вариантов политики⁴⁰.

31. Нижеследующая рекомендация призвана повысить прозрачность и подотчетность в вопросах управления межучрежденческой мобильностью.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует поручить Директору секретариата КСР принять к концу 2021 года меры по разработке стандартов систематического сбора, мониторинга и регулярного представления соответствующих данных о мобильности персонала, включая межучрежденческую мобильность, с тем чтобы придать конкретную форму поддержке этой концепции, уже выраженной КСР в его ответе на предыдущую рекомендацию ОИГ по этой теме⁴¹.

³⁷ СЕВ/2004/6, paras. 29 and 33.

³⁸ ЛУ/REP/2010/8, стр. vii.

³⁹ A/66/355/Add.1, пункт 7.

⁴⁰ A/72/684-E/2018/7, пункт 23 и приложение I, пункт 20 с).

⁴¹ A/66/355/Add.1, пункт 7.

32. Вышеизложенная рекомендация не наносит ущерба любым просьбам о предоставлении данных о межучрежденческой мобильности со стороны директивных органов организаций системы Организации Объединенных Наций.

В. Осведомленность о возможностях межучрежденческих перемещений недостаточна

33. Хотя Соглашение 2012 года является административной основой межучрежденческой мобильности, осведомленность о нем среди персонала весьма ограничена. Персонал мало что знает как о возможностях, так и о процедурах. Представители персонала также указывают на то, что сотрудники мало знают о том, как работает система, в том числе о том, как межучрежденческие перемещения воздействуют на право на более качественные виды контрактов и продвижение по службе и как они влияют на пособия и льготы. Представители персонала на местах восприняли это остро и выступили за более упреждающее распространение сведений о Соглашении 2012 года среди сотрудников, а также за стандартизированное и упрощенное информирование со стороны кадровых подразделений об условиях, правах и льготах (таких, как право на участие во внутренних процессах, связанных с продвижением по службе и географической мобильностью), которые предлагаются сотрудникам, работающим в условиях мобильности. По их мнению, это открыло бы возможности и помогло бы сотрудникам понимать и защищать свои права.

34. Нижеследующая рекомендация призвана повысить прозрачность и подотчетность, а также усилить контроль и соблюдение требований.

Рекомендация 2

Административным руководителям следует к концу 2021 года провести обзор всех административных инструкций для уточнения того, как межучрежденческая мобильность рассматривается в каждом из этих контекстов.

35. Кроме того, большинство опрошенных подчеркивали, насколько трудоемкими являются процессы подачи заявлений; в результате они неоднократно призывали как к распространению сведений об открытии вакансий, так и к созданию общей платформы для подачи заявлений в системе Организации Объединенных Наций. Административным руководителям, работающим при необходимости через механизмы КСР, рекомендуется разработать или определить платформу для объявления вакансий, которые могут быть заполнены посредством межучрежденческой мобильности. Им также настоятельно рекомендуется рассмотреть вопрос о консолидации платформ для набора персонала и по меньшей мере упростить процесс подачи заявлений путем применения единого портала для подачи заявлений с использованием общей формы биографических сведений для дальнейшего направления заявлений в соответствующие организации. Признание полезности такого подхода нашло отражение в усилиях по обмену заявлениями друг с другом, предпринимавшихся в прошлом некоторыми базирующимися в Женеве организациями, а именно Международным союзом электросвязи (МСЭ), Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Международной организацией труда (МОТ) и Объединенной программой Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС).

С. Межучрежденческая мобильность не встроена в стратегии управления людскими ресурсами

36. Собранная от организаций информация показывает, что межучрежденческая мобильность редко встраивается в стратегии в области людских ресурсов, связанные с управлением талантами, кадровым планированием и развитием карьеры. Что касается приобретения талантов и управления ими, то, хотя организации указывают, что они отдают предпочтение кандидатам из системы Организации Объединенных Наций, ни

одна из них не осуществляет активную стратегию управления талантами, направленную на привлечение кандидатов из системы Организации Объединенных Наций, находящихся за пределами их организации. Лишь три организации учитывают межучрежденческую мобильность в процессе кадрового планирования. Некоторые организации используют межучрежденческую мобильность в целях подготовки планов замены сотрудников, в то время как другие рассматривают ее с точки зрения прогнозирования возвращения сотрудников после их временной передачи или прикомандирования. Межучрежденческая мобильность также редко используется в рамках стратегий развития карьеры. Из 28 участвующих организаций лишь 8 (из которых 4 являются составной частью Секретариата Организации Объединенных Наций) указали, что их стратегия в области людских ресурсов включает упоминание о развитии карьеры на основе межучрежденческой мобильности. В связи с этим МСЭ отмечает, что вклад межучрежденческой мобильности в развитие карьеры был бы усилен посредством создания возможностей для прикомандирования, обмена или других подобных перемещений в рамках развития карьеры в системе Организации Объединенных Наций, что повысило бы привлекательность такой мобильности как средства развития карьеры (подробнее см. пункт 147 ниже).

37. Организации подтверждают, что межучрежденческая мобильность по-прежнему в подавляющем большинстве случаев определяется персоналом. Представленные в Соглашении 2012 года механизмы вступают в действие на последнем этапе набора, когда сотрудник отбирается на основе открытого конкурсного процесса. Это затрудняет использование организациями межучрежденческой мобильности для удовлетворения потребностей организаций или поддержки профессионального роста. Необходимость набора организациями лучших талантливых специалистов, которая должна отражаться во внешних объявлениях обо всех вакансиях, хорошо понятна. Однако, как указал Генеральный секретарь в своем обзоре политики внутренней мобильности Секретариата Организации Объединенных Наций, неспособность использовать вакантные должности для целей мобильности является сдерживающим фактором⁴². Это применимо как к отношениям между организациями, так и к положению внутри них. **Для действенного использования межучрежденческой мобильности в поддержку развития карьеры и кадрового планирования директивным органам и административным руководителям необходимо будет рассмотреть вопрос об изменении параметров процессов отбора кандидатов, с тем чтобы обеспечить возможность планового использования вакантных должностей для принятия таких мер, как осуществление целенаправленных инициатив в области управления талантами и обмен персоналом.** Исходная посылка заключается в том, что отбор производится в соответствии с основополагающими принципами, регулируемыми укомплектование штатов в Организации Объединенных Наций, которые изложены в статье 101.3 Устава Организации Объединенных Наций или в аналогичных документах других организаций.

38. Чтобы было понятно, межучрежденческая мобильность необязательно исключается намеренно. Организации находятся на разных стадиях разработки, и эти инструменты даже применяются в отношении их внутренних резервов талантов. По мере того как продолжают нынешние усилия по укреплению стратегического характера функции управления людскими ресурсами и организации работают над внедрением стратегий управления людскими ресурсами, которые обеспечивают то, что Генеральный секретарь называет благоприятной нормативной базой для управления людскими ресурсами⁴³, в целях содействия развитию и удержанию необходимого персонала, этим аспектам уделяется все большее внимание. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) в настоящее время разрабатывает свое кадровое планирование (т. е. выявляет существующие и будущие кадровые пробелы и внедряет планы замены сотрудников), совершенствуя свою деятельность по сбору данных о характере рабочих мест и необходимых навыках. МФСР увязывает мобильность, включая

⁴² A/73/372/Add.2, пункт 62.

⁴³ A/73/372, стр. 1.

межучрежденческую и внешнюю мобильность, с развитием карьеры и управлением талантами, что будет также увязано с управлением служебной деятельностью и подготовкой планов замены сотрудников.

39. МФСР приступил к осуществлению экспериментальной программы обмена сотрудниками с международными финансовыми учреждениями и организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций. Сотрудники могут подать заявку на назначение в другую организацию на срок от трех до шести месяцев, определив желаемую организацию и объяснив, каким образом приобретенные ими знания помогут МФСР. МФСР будет покрывать расходы на заработную плату и путевые расходы. Этот экспериментальный проект частично направлен на создание сети организаций МФСР для будущего обмена.

40. Хотя каждая организация может иметь собственные требования, все они должны интегрировать межучрежденческую мобильность в свои стратегии управления людскими ресурсами и четко определить характер такой интеграции. Например, для Секретариата Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь излагает насыщенную повестку дня, включающую стратегический подход к планированию людских ресурсов, совершенствование профессиональной подготовки, расширение возможностей для сотрудников, набираемых на национальной основе, и повышение эффективности управления служебной деятельностью и поддержку развития карьеры⁴⁴. Ничего не говорится о том, как будет рассматриваться межучрежденческая мобильность. Единственная ссылка на межучрежденческую мобильность содержит заявление о том, что существующие взаимные соглашения будут расширены в целях содействия общесистемной межучрежденческой мобильности⁴⁵. **Административным руководителям следует обеспечить, чтобы встроенная в более широкое управление людскими ресурсами межучрежденческая мобильность была конкретно предусмотрена в соответствующей политике, стратегиях и процедурах. Они должны также работать над обеспечением достаточной координации между организациями в целях осуществления обмена талантами на своевременной основе.**

D. Межучрежденческая мобильность ценится персоналом, но ее масштабы по-прежнему невелики

41. Организации рассматривают Соглашение 2012 года как инструмент для определения условий прикомандирования, перевода и временной передачи. Организации считают, что оно отвечает большинству основных требований, однако существуют пробелы и аномалии, которые необходимо устранить.

42. Сотрудники ценят возможности межучрежденческой мобильности. Это было убедительно продемонстрировано в ходе обследования организаций и персонала, проведенного КМГС, и этот вывод подкреплялся в ходе каждого контакта Инспектора с представителями персонала. Мнения, с которыми нередко приходится встречаться, совпадают с тем, о чем сообщил секретариат КМГС в 2010 году, включая существование широко распространенной общности мнений руководителей, сотрудников и представителей персонала, в том числе тех из них, у кого имеется опыт межучрежденческой мобильности. Секретариат также счел заслуживающим внимания тот факт, что почти без исключений каждый опрошенный человек, который имел опыт межучрежденческой мобильности, и каждый руководитель, который работал с лицами, имевшими такой опыт, считали его чрезвычайно ценным.

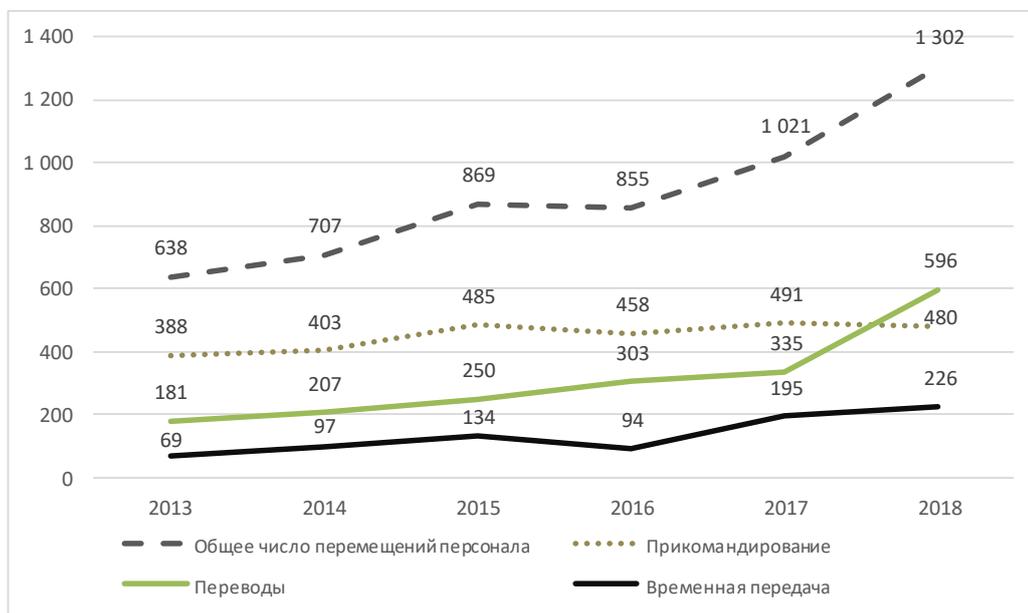
43. Поскольку сбор данных о межучрежденческой мобильности не ведется централизованно, участвующим организациям ОИГ было предложено представить информацию о временной передаче, прикомандировании и переводе сотрудников, имевших место в период 2013–2018 годов. Данные являются ориентировочными и не должны рассматриваться как точные. Они иллюстрируют примерные масштабы

⁴⁴ Там же, пункт 16.

⁴⁵ Там же.

межучрежденческой мобильности. Полученная информация свидетельствует о постепенном увеличении числа перемещений за рассматриваемый период (см. рис.).

Динамика перемещений персонала (переводы, временная передача и прикомандирование) в период 2013–2018 годов



44. При общей численности персонала около 100 000 человек⁴⁶ в период 2013–2018 годов такая мобильность увеличилась с примерно 0,7% до примерно 1,3% численности персонала. Однако всплеск в 2017 и 2018 годах отражает изменения в номинальном работодателе сотрудников, которые работали по контрактам ПРООН на другие организации, поэтому действительный объем меньше, чем представляется. Это контрастирует с данными, имевшимися при проведении обзора ОИГ в 2010 году, в ходе которого было установлено, что число сотрудников, переходивших из одной организации в другую в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, составляет менее 300 человек⁴⁷. В приложении II представлена информация об организациях. В 2017 году на долю организаций, работающих в соответствии с положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций, приходилось около 70% от общего числа сотрудников; и около 80% сообщений о межучрежденческой мобильности. Это иллюстрирует возможности Генерального секретаря решать проблемы и формировать поведение. Эти данные также показывают, насколько малое место межучрежденческая мобильность, осуществляемая в соответствии с условиями Межорганизационного соглашения, занимает в общем кадровом ландшафте большинства специализированных учреждений.

45. Эффективность процесса межучрежденческой мобильности можно было бы повысить. Некоторые организации как на местах, так и в штаб-квартирах считают, что необходимо уделять больше внимания повышению эффективности операционных процессов посредством применения общих административных процессов, шаблонов и систем. Например, некоторые организации предложили перейти от обмена сообщениями электронной почты к «облачной» платформе с использованием общих шаблонов для обмена административной информацией и улучшить согласование подэлементов финансовых обязательств⁴⁸ и систем общеорганизационного

⁴⁶ СЕВ/2018/HLCM/HR/10, р. 1. Численность персонала всей системы Организации Объединенных Наций в 2017 году составляла 105 594 человека.

⁴⁷ JU/REP/2010/8, стр. iv.

⁴⁸ Некоторые организации несут расходы, которые должны учитываться при реализации межучрежденческой мобильности, такие как расходы, связанные с пребыванием в должности (расходы, связанные с централизованным обслуживанием каждой должности), и возмещение расходов ПРООН (плата любого учреждения ПРООН за общие услуги).

планирования ресурсов⁴⁹. **Сеть по вопросам людских ресурсов КСР должна назначить техническую целевую группу для оптимизации требований к документации и рабочих процессов, связанных с операционным управлением межучрежденческой мобильностью.**

Е. Большинство организаций не стремятся активно поощрять межучрежденческую мобильность и не демонстрируют со своей стороны ее признания

46. Большинство организаций, как представляется, стремятся получить доступ к сотрудникам, имеющим опыт работы в Организации Объединенных Наций. Хотя существуют определенные различия в том, насколько важной считают организации межорганизационную мобильность, 26 из 27 участвующих организаций ОИГ, ответивших на анкету, заявили, что они высоко ценят межучрежденческую мобильность или считают, что она представляет интерес для организаций как средство обмена талантами, знаниями и опытом с другими организациями. Такое сугубо техническое специализированное учреждение, как МСЭ, у которого в системе Организации Объединенных Наций в целом нет специализированных аналогов, также считает его важным средством получения новых знаний в некоторых функциональных областях. Концепция мобильности, как внутренней, так и внешней, будет интегрирована в стратегический план на период 2020–2023 годов. Некоторые организации подчеркивают ценность возникающих в результате этого сетей отношений. Однако в большинстве случаев организации инициативно не поощряют такой опыт, даже если они его приветствуют, и не применяют практические меры для оценки приобретенных знаний и опыта. Межучрежденческую мобильность необходимо подкреплять сигналами внутри организаций, в частности исходящими от старшего руководства при явной поддержке со стороны административных руководителей, с тем чтобы продемонстрировать, что организации поощряют межучрежденческую мобильность и придают ей важное значение и что она не означает проявление нелояльности, а также мерами, которые побуждают руководителей к тому, чтобы они давали сотрудникам возможность уйти. Моделирование поведения внутри организации усиливает такие сигналы.

Право на возвращение в случае прикомандирования

47. Что касается права на возвращение, то здесь практика разнообразна. Некоторые организации не предоставляют прикомандированным сотрудникам твердую гарантию права на возвращение, в результате чего сотрудник рискует. Другие организации, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, резервируют конкретные должности на два года. В настоящее время МСЭ предлагает резервирование той или иной должности сроком на один год. Если срок прикомандирования продлевается еще на один год, то право на возвращение зависит от наличия должности соответствующего класса. Другие организации не дают совсем никаких гарантий. Сеть по вопросам людских ресурсов КСР четко понимает, почему снижение риска для персонала имеет важное значение. Например, в 2013 году она согласилась с тем, что в рамках мер по стимулированию подачи заявлений о приеме на должности координаторов-резидентов должно быть гарантировано право на возвращение и, насколько это возможно, также сохранение класса должности⁵⁰. В таблице 1 отображена политика участвующих организаций ОИГ в отношении права на возвращение.

⁴⁹ Система общеорганизационного планирования ресурсов включает комплекс информационно-технических прикладных программ для поддержки таких видов деятельности, как управление финансами и бюджетом, управление людскими ресурсами, управление снабжением, централизованное вспомогательное обслуживание и другие основные функции. Системы общеорганизационного планирования ресурсов позволяют рационализировать операции в рамках организации посредством реорганизации процессов, обмена общими данными и внедрения передовых методов и стандартов.

⁵⁰ SEB/2012/HLCM/HR/28, para. 19.

Таблица 1
Право на возвращение в случае прикомандирования

Организация	Гарантированное право на возвращение на должность	Гарантированное право на возвращение в организацию	Нет гарантированного права на возвращение на должность, однако при рассмотрении в разной степени оказывается предпочтение	Нет гарантированного права на возвращение на должность и требуется подача заявления в качестве внешнего кандидата
ФАО	√	√		
МАГАТЭ	√	√		
ИКАО	√	√		
МОТ	√	√		
ИМО	√	√		
ЦМТ	√	√		
МСЭ	√	√		
ЮНЭЙДС		√		
ЮНКТАД	√	√		
ПРООН		√ ^a	√	
ЮНЕП	√	√		
ЮНЕСКО	√	√		
ЮНФПА	√ ^b	√		
ООН-Хабитат	√	√		
УВКБ ООН		√		
ЮНИСЕФ		√	√	
ЮНИДО		√		
УНП ООН	√	√		
ЮНОПС				√
Секретариат ООН	√	√		
Структура «ООН-женщины»			√	
ЮНВТО				√
ВПС		√		
ВПП		√		
ВОЗ ^c		√	√	
ВОИС	√	√		
ВМО	√	√		
ИТОГО	16	24	4	2

Примечание: некоторые организации применяют более одного критерия права на возвращение. Для организаций, связанных с Секретариатом Организации Объединенных Наций, право на возвращение в организацию предоставляется на срок до пяти лет.

^a Практика ПРООН в отношении права на возвращение сотрудников категории общего обслуживания изменилась. Всем сотрудникам, прикомандированным или временно переданным, если не указано иное, обеспечивается общее резервирование должности в организации, и они считаются внутренними кандидатами до тех пор, пока не будут уволены из ПРООН.

^b В качестве стандартной практики ЮНФПА не соглашается резервировать ту или иную должность; однако в исключительных случаях это возможно.

^c Как правило, ВОЗ не прикомандировывает сотрудников; однако в тех случаях, когда это происходит, право на возвращение в организацию гарантируется.

48. Управление правом на возвращение представляет собой сложную задачу. ВОЗ, например, сообщила, что по этой причине она не прикомандировывает сотрудников. Отказ от использования этого инструмента – это выбор организации. В тех случаях, когда прикомандирование осуществляется в контексте должным образом проработанных механизмов прикомандирования, в рамках которых ожидается возвращение сотрудника, **распределение риска между направляющей организацией и сотрудником должно быть пересмотрено посредством обеспечения права на возвращение на должность по меньшей мере того же класса, что и должность, которую ранее занимал сотрудник.**

49. Вопросы права на возвращение и сохранение более высокого класса, достигнутого в случае прикомандирования, находятся на повестке дня по меньшей мере 15 лет, и практически никакого прогресса в этом направлении достигнуто не было. Это те аспекты проблем, касающихся функционирования прикомандирования, которые необходимо решать.

Использование прикомандирования

50. Собранная в ходе обзора информация свидетельствует о том, что сотрудники прибегают к прикомандированию в качестве «страховки» на пути к переводу в целях обеспечения пути отхода, если что-то не получится. Концепция прикомандирования в качестве временного назначения, позволяющего сотруднику чему-то научиться и вернуться с новыми знаниями в направляющую организацию, как правило, не применяется. **Организациям следует сформулировать цель прикомандирования, с тем чтобы определить использование прикомандированных сотрудников при применении ими Соглашения 2012 года; инструмент, не увязанный с пониманием его назначения, является неполным. Обеспечение страховки сотрудникам, которые не намерены возвращаться, не представляется правильной целью.** Заинтересованность организаций в длительном прикомандировании сотрудников не очевидна. Рабочая группа по вопросу о межучрежденческой мобильности выбрала в 2014 году правильный путь, когда она предложила жестко ограничить максимальную продолжительность прикомандирования четырьмя годами, включая первоначальный двухлетний период с возможным продлением еще на два года⁵¹.

Повышение по службе в период прикомандирования

51. Подавляющее большинство организаций (24 из 27) не признают повышение по службе, полученное в период прикомандирования. Отсутствие очевидной заинтересованности организаций в большинстве случаев прикомандирования сотрудников может помочь объяснить неопределенность в отношении права на возвращение и непризнание повышения по службе. В докладах механизмов КМГС и КСР неоднократно обращалось внимание на сдерживающий эффект этой ситуации, поскольку она способствует формированию мнения о том, что организации не ценят и не вознаграждают усилия по наращиванию потенциала и повышению квалификации на основе межучрежденческого опыта. УВКБ ООН, которое, как и большинство организаций, действует на основе присвоения класса в соответствии с замещаемой должностью, взяло на себя обязательство признавать более высокие классы должностей, полученные в период прикомандирования, чтобы продемонстрировать свою поддержку межучрежденческой мобильности⁵².

52. УВКБ ООН представляет собой отступление от нормы – в данном случае хорошее, поскольку оно признает повышение по службе, полученное в период межучрежденческого обмена. Другие организации выдвигают ряд причин, по которым продвижение по службе не признается, но наиболее распространенной является то, что система присвоения класса в соответствии с замещаемой должностью означает, что сотрудник возвращается на прежнюю должность в прежнем классе, особенно в тех случаях, когда за сотрудником зарезервирована та или иная конкретная должность.

⁵¹ СЕВ/2014/HLCM/HR/5, recommendation 12.

⁵² UNHCR/AI/2017/7/Rev.1, para. 13.

53. Секретариат КСР в сотрудничестве с УВКБ ООН должен распространить информацию о том, как УВКБ ООН применяет эту политику, среди всех участников Соглашения 2012 года. Другие административные руководители должны также разъяснить, каким образом они намерены признавать повышение уровня знаний и квалификации сотрудника во время прикомандирования или временной передачи. Секретариату КСР следует запросить эту информацию у административных руководителей, с тем чтобы можно было наладить обмен информацией о применяемой практике. Следует также напомнить, что в докладе рабочей группы по вопросу о межучрежденческой мобильности Сети по вопросам людских ресурсов КСР организациям было рекомендовано приложить все усилия для поиска подходящих должностей приобретенного более высокого класса⁵³.

Г. Необходимо обратить внимание на согласование внутренней мобильности с межучрежденческой мобильностью

54. В настоящем обзоре не рассматриваются схемы внутренней мобильности или ротации, которые являются предметом постоянного внимания, особенно для организаций, имеющих отделения на местах. Применяются или рассматриваются различные способы стимулирования такой мобильности или придания ей обязательного характера. В 2010 году ОИГ рекомендовала организациям провести обзор внутренней политики в области мобильности в целях обеспечения ее согласованности с межучрежденческими инициативами. За прошедший период произошло много новых событий, связанных с внутренней мобильностью. Что касается поощрения географической мобильности, особенно в местах службы с трудными условиями, то необходимо уделять пристальное внимание тому, как учитываются межучрежденческие назначения, и оценивать последствия таких назначений с точки зрения гендерной проблематики. Некоторые организации, например Международная организация по миграции, предлагают начислять сотрудникам, работающим в мобильном режиме, зачетные баллы, которые можно было бы использовать для других целей, таких как получение права на другие назначения или продвижение по службе. Применение таких мер к межучрежденческим перемещениям также может быть актуальным. **Административным руководителям настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы в политике внутренней мобильности конкретно определялось то, как учитываются межучрежденческие назначения.**

⁵³ СЕВ/2014/НЛСМ/HR/5, recommendation 19.

III. Проблемы текущего функционирования

55. В Соглашении 2012 года изложены права сотрудников, а также права и обязанности обеих соответствующих организаций. Многие организации – но не все – выражают обеспокоенность по поводу отсутствия взаимности в отношении к сотрудникам. Один из ключевых принципов, сформулированных в пункте 12 Соглашения, заключается в том, что служба в направляющих организациях будет учитываться принимающими организациями для всех целей, что отражает стремление к тому, чтобы сотрудники не оказывались в неблагоприятном положении сверх тех различий, которые уже существуют в плане условий службы в обеих организациях. Этот принцип не всегда применяется. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций не учитывает весь период такой службы для целей получения права на непрерывные контракты.

A. Управление финансовыми обязательствами свидетельствует о непоследовательном и оппортунистическом применении Соглашения 2012 года

56. Носящие разовый характер меры некоторых организаций, которые определяются во многом стремлением ограничить новые финансовые обязательства, угрожают подорвать функционирование Соглашения 2012 года и поставить сотрудников в невыгодное положение.

Ежегодный отпуск

57. В Соглашении 2012 года предусматривается, что за сотрудником сохраняется право на любой неиспользованный накопленный ежегодный отпуск, за исключением случаев, когда в принимающей организации применяется более низкий пороговый показатель. Вместе с тем некоторые организации не желают соглашаться, например, с переводом более 30 дней накопленного отпуска, даже если их внутренние правила предусматривают 60 дней. Причина заключается в ограничении обязательств на случай, если сотрудник потребует денежную компенсацию.

58. **Административным руководителям следует признать, что использование разными организациями различных подходов к этому вопросу подрывает функционирование режима, приводя к установлению неодинаковых условий, что несовместимо с положениями Соглашения 2012 года. Участники Соглашения должны либо применять Соглашение в его нынешнем виде, либо установить иной общий для всех пороговый показатель.** Добровольный характер Соглашения не должен давать права на избирательное применение его положений.

Непризнание права на медицинское страхование после выхода на пенсию

59. Организации применяют различные подходы к вопросу признания количества лет, в течение которых вносились взносы в систему медицинского страхования другой организации, при определении права на обеспечиваемое ими медицинское страхование. По меньшей мере одна организация не признавала никаких таких внесенных ранее взносов, однако в настоящее время рассматривает вопрос о введении лимита независимо от периода фактического внесения взносов.

60. Инспектор осознает стремление ограничить финансовые обязательства, однако считает, что ни требование о том, чтобы потенциальные сотрудники отказывались от пособий, на которые они приобрели право в силу внесенных ранее взносов, ни появление избирательных мер, закрепленных в индивидуальных соглашениях, не соответствуют целям Соглашения 2012 года⁵⁴. Такие меры подрывают

⁵⁴ В пункте 19 d) Соглашения 2012 года указывается, что периоды, в течение которых сотрудник участвовал в любой системе медицинского или группового страхования жизни одной организации, будут учитываться при определении его права на участие после выхода на пенсию в любых системах, в которых сотрудник участвовал на момент выхода на пенсию.

привлекательность мобильности и приводят к применению в организациях, участвующих в Соглашении, особого и различного режима для сотрудников.

Финансирование обязательств

61. Связанные с персоналом финансовые обязательства влияют на то, как применяется Соглашение 2012 года. Некоторые организации считают, что бремя, связанное с обращенным к ним требованием взять на себя эти обязательства, является большим препятствием для использования Соглашения 2012 года при переводах. Эти организации предлагают меры по облегчению этого бремени, такие как передача соответствующего финансирования вместе с сотрудником. Некоторые организации применяют оппортунистические подходы в целях избавления от обязательств или избежания их: например, стремятся направлять своих сотрудников в другие организации на условиях перевода, но отказываются принимать от них таких сотрудников; и просят прибывающего сотрудника уволиться из направляющей организации, вместо того чтобы согласиться на его перевод. Это может нанести ущерб интересам соответствующего сотрудника.

62. Эти опасения не разделяются всеми в равной мере. Большинство участвующих организаций считают, что следует избегать сложных механизмов и существующие положения являются достаточными, поскольку бремя обязательств со временем уравнивается.

63. Соглашение 2012 года не предусматривает компенсации начисленных обязательств при переводах. Риск для принимающих организаций в нем снижается в одном отношении: посредством обеспечения пропорционального распределения расходов на выплаты по окончании службы, такие как субсидии на репатриацию, в случае если переведенный сотрудник прекращает службу в течение двух лет. Такие выплаты по окончании службы являются крупнейшим компонентом долгосрочных обязательств организаций, связанных с персоналом, помимо медицинского страхования после выхода на пенсию.

64. Организации серьезно занимаются аспектом межучрежденческой мобильности, связанным с обязательствами. Медицинское страхование после выхода на пенсию привлекает к себе основное внимание, поскольку на него приходится большая часть (85–90%) обязательств, связанных с занятостью.

65. Генеральный секретарь сообщил Генеральной Ассамблее, что межучрежденческая рабочая группа по медицинскому страхованию после выхода на пенсию изучила вопрос о передаче финансовых средств в контексте межучрежденческой мобильности. Рабочая группа придерживалась мнения о том, что, поскольку объем чистых переводов является незначительным по отношению к общей численности персонала, организациям следует соглашаться на перевод определенных начисленных пособий и льгот по медицинскому страхованию, а также на перевод обязательств по медицинскому страхованию после выхода на пенсию без административно-временительной передачи финансовых средств⁵⁵.

66. В целях иллюстрации масштаба вопроса о связанных с занятостью финансовых обязательствах по ряду организаций в таблице 2 приводятся данные об обязательствах по медицинскому страхованию после выхода на пенсию в целом на основе проверенных финансовых ведомостей организаций. В таблице также показана незначительная роль переводов на фоне численности персонала, в отношении которого возникают эти обязательства, с использованием данных, представленных КСР для работы межучрежденческой рабочей группы по медицинскому страхованию после выхода на пенсию, что ставит под сомнение практическую целесообразность включения обязательств в качестве фактического критерия при принятии отдельных кадровых решений, поскольку это создает невыгодное положение для сотрудников и подрывает саму цель Соглашения 2012 года, при этом практически не достигая цели с

В пункте 12 далее предусматривается, что в случае перевода или прикомандирования сотрудника служба в направляющей организации засчитывается для всех целей.

⁵⁵ A/73/662, пункт 51.

точки зрения управления обязательствами. В то же время точные масштабы связанных с межучрежденческой мобильностью обязательств могут быть неизвестны, поскольку в дополнение к официальным переводам в соответствии с Соглашением 2012 года между организациями происходит «перетекание» сотрудников, которые были приняты на работу в качестве новых сотрудников, но которые в связи с предыдущей службой в системе Организации Объединенных Наций, возможно, накопили право на медицинское страхование после выхода на пенсию.

Таблица 2
Финансовые обязательства, связанные с персоналом (за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2017 года)

Организация	Организация Объединенных Наций					
	ПРООН	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	ВПП	ИКАО	
Обязательства по выплатам сотрудникам (текущие и долгосрочные, тыс. долл. США)	5 170 187	1 616 790	818 364	1 638 022	878 100	111 297
Обязательства по медицинскому страхованию после выхода на пенсию (текущие и долгосрочные, тыс. долл. США)	4 589 268	1 316 407	633 273	1 390 497	766 000	91 764
Общее число переводов (полученные сотрудники)	93	95	34	82	25	9
Общее число переводов (переданные сотрудники)	137	83	35	57	27	1
Разница между числом полученных и переданных сотрудников	-44	+12	-1	+25	-2	+8
Общая численность персонала	35 295	7 177	9 740	12 806	6 091	795

Источники: Ниже приводятся исходные материалы по компонентам «Обязательства по выплатам сотрудникам» и «Медицинское страхование после выхода на пенсию»: Организация Объединенных Наций (A/73/5 (Vol. I), стр. 296 (примечание 19)); ПРООН (примечание 22 в документе A/73/5/Add.1); ЮНИСЕФ (примечание 18 в документе A/73/5/Add.3); УВКБ ООН (таблица 3.8.1 в документе A/73/5/Add.6); ВПП (примечание 2.12 в документе EВ.А/2018/6-А/1); ИКАО (примечание 2.10 в документе Doc 10089 «Финансовые отчеты и доклады внешнего ревизора за финансовый год, закончившийся 31 декабря 2016 года»). Источник данных о числе переводов (полученных и переданных сотрудников) и общей численности персонала: статистические данные КСР.

Примечание: Для ВПП медицинское страхование после выхода на пенсию учитывается по категории «выплаты по окончании службы», которая включает планы медицинского обслуживания после выхода на пенсию, план выплат при прекращении службы и резервный фонд плана компенсаций. Последние имеющиеся финансовые отчеты и доклады внешнего аудитора по ИКАО относятся к финансовому году, закончившемуся 31 декабря 2016 года. Суммы были указаны в канадских долларах и пересчитаны в доллары США по операционным обменным курсам Организации Объединенных Наций на декабрь 2016 года.

67. С системной точки зрения этот важный вопрос потребует более глубокого анализа и рассмотрения. Хотя межучрежденческая рабочая группа по медицинскому страхованию после выхода на пенсию сочла, что предусмотреть особый подход к связанному с межучрежденческой мобильностью аспекту медицинского страхования после выхода на пенсию нереально и нецелесообразно, можно рассмотреть другие подходы. **Например, организациям следует рассмотреть вопрос о создании или использовании центрального механизма для сбора взносов на медицинское страхование после выхода на пенсию и выплаты страховых взносов за всех**

сотрудников, а не только тех, кто участвует в межучрежденческих перемещениях. Тот факт, что не все организации финансируют данное обязательство, не должен препятствовать накоплению обязательства. Модель Пенсионного плана могла бы быть актуальной, хотя и с учетом того, что прогнозы в отношении медицинского страхования после выхода на пенсию могут быть менее точными. Такой подход может также оказаться важным шагом в направлении общих деловых операций.

68. Такой механизм мог бы, по всей видимости, охватывать и другие связанные с занятостью обязательства, такие как субсидия на репатриацию. Однако в числе 40 рекомендаций, вынесенных рабочей группой по вопросу о межучрежденческой мобильности в 2014 году, предлагался более оперативно осуществимый подход к снижению риска того, что организации будут брать на себя крупные обязательства в связи с периодом службы, который может оказаться коротким⁵⁶. Речь шла об увеличении периода для пропорционального распределения расходов на выплаты по окончании службы (которые включают субсидии на репатриацию) с двух лет до прекращения службы в пределах пяти лет. Как и в случае всех других рекомендаций, содержащихся в докладе, из этой идеи ничего не вышло, но она по-прежнему может быть воскрешена.

69. Проиллюстрированные выше различия в практике объясняют, почему некоторые организации предпочли бы соглашение, носящее более обязательный характер. Сеть по вопросам людских ресурсов КСР, как представляется, признала возможную целесообразность заключения соглашения, имеющего обязательную силу, в ходе переговоров по Соглашению 2012 года, когда она отметила, что работа по приданию Соглашению более обязательного характера ведется, но это оказалось трудным делом⁵⁷. С учетом того что многие организации придают большое значение добровольному характеру Соглашения 2012 года, на данном этапе акцент делается на большей приверженности его последовательному осуществлению и, в частности, на необходимости не увязывать критически важный вопрос долгосрочного управления обязательствами с индивидуальными кадровыми решениями.

70. Нижеследующая рекомендация призвана повысить слаженность и согласованность пособий и льгот, предусмотренных режимом межучрежденческой мобильности, а также повысить эффективность этого режима.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций, являющихся сторонами Соглашения 2012 года, не следует применять практику обращения к вновь прибывающим сотрудникам с просьбой об увольнении вместо согласия на перевод ввиду ее пагубного воздействия на целостность режима межучрежденческой мобильности и нематериальных последствий этих переводов для управления связанными с занятостью долгосрочными обязательствами и принять к концу 2021 года решение о принятии пособий и льгот на основе, предусмотренной в Соглашении.

В. Круг сотрудников, имеющих право на перемещение согласно Соглашению 2012 года, может быть слишком ограниченным

71. Возникают противоречия и неясности в отношении того, какие сотрудники имеют право на перемещение согласно положениям Соглашения 2012 года. Применяемые некоторыми организациями критерии существенно ограничивают круг сотрудников, имеющих такое право.

⁵⁶ СЕВ/2014/HLCM/HR/5.

⁵⁷ СЕВ/2011/HLCM/HR/23, para. 18.

72. Существуют два основных квалификационных критерия: тип назначения и стаж службы в организации. Третьим фактором, который рассматривается ниже, является категория сотрудников. Каждая организация предоставляет такое право только лицам, работающим по срочным или бессрочным контрактам, хотя некоторые организации указывают на возможность принятия решений в каждом конкретном случае, когда речь идет о приеме сотрудников. Одна организация указала, что она допускает возможность перевода только лиц, работающих по постоянным контрактам. Все организации исключают лиц, работающих на условиях временного назначения, консультантов, стажеров и добровольцев.

73. Некоторые организации, такие как ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, требуют наличия как минимум четырех- или пятилетнего стажа работы по срочному контракту для различных квалификационных целей. Многие другие организации не назвали минимальный срок службы, но это не означает, что никаких требований к стажу службы не существует; скорее всего, они не были разъяснены. МОТ, например, указывает, что она выносит решение в каждом конкретном случае.

74. Согласно ежегодной статистике людских ресурсов, предоставленной КСР, 50% международных сотрудников категории специалистов, которые традиционно являются основным субъектом межучрежденческой мобильности, имеют стаж службы менее пяти лет. Пороговое значение в четыре или пять лет может привести к значительному ограничению круга лиц, имеющих соответствующее право.

75. В случае прикомандирования может быть понятен пороговый стаж службы, составляющий два или три года, поскольку для организации было бы разумным в достаточной мере узнать сотрудника, чтобы определить, стоит ли прикомандирование затрачиваемых на него усилий. Это бремя является значительным, поскольку образующиеся в результате вакансии зачастую трудно заполнить на временной основе.

76. С переводом дело обстоит по-другому. Длительный пороговый срок службы может противоречить интересам организации. Поскольку Соглашение 2012 года начинает применяться в полной мере после выбора сотрудника, лицо, желающее занять эту должность, может просто уйти на пенсию. Это повлекло бы за собой дополнительные расходы для соответствующих организаций, поскольку привело бы к необходимости выплаты соответствующих сумм при прекращении службы и репатриации, а также оплаты дорожных расходов при перемещении в новую организацию. Применение Соглашения 2012 года помогает избежать такого рода «двойной оплаты».

77. Административным руководителям организаций, участвующих в Соглашении 2012 года, настоятельно рекомендуется утвердить общие квалификационные критерии на основе стандартов, предусматривающих наделение таким правом самого широкого круга сотрудников. Эти критерии должны быть четко сформулированы в целях прояснения условий для кандидатов и уменьшения возможностей принятия организациями решений, которые воспринимаются как произвольные. В отсутствие единого определения административным руководителям ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ПРООН и ЮНОПС следует критически рассмотреть свои пороговые значения стажа службы для возникновения права на временную передачу, перевод или прикомандирование.

78. Все более важным элементом кадрового состава системы Организации Объединенных Наций являются аффилированные сотрудники: лица, не имеющие контракта штатного сотрудника, такие как подрядчики и консультанты. Согласно информации, предоставленной секретариатом Сети по вопросам людских ресурсов КСР, аффилированные сотрудники составляют примерно 35% персонала. Однако в рамках всей системы сбор данных о численности на систематической основе не ведется.

79. Некоторые организации высказали мнение о необходимости рассмотрения вопроса об аффилированных сотрудниках в рамках более широкого рассмотрения вопроса о межучрежденческой мобильности. Рост численности аффилированных сотрудников указывает на необходимость рассмотрения надлежащего способа удовлетворения потребностей во временной службе, службе на проектной основе, не

связанной с ожиданием получения постоянной работы, таким образом, чтобы также обеспечить надлежащую социальную защиту. Именно поэтому ведется работа над этим вопросом.

80. Несмотря на необходимость решения проблемы социальной защиты аффилированных сотрудников, Соглашение 2012 года не является подходящим механизмом для этого. До тех пор пока аффилированные сотрудники не обладают контрактами штатных сотрудников, трудно понять, какое значение для них имеет Соглашение 2012 года, поскольку его основная цель заключается в регулировании льгот и пособий, связанных со службой штатного персонала, а они не распространяются на аффилированный персонал.

81. Еще один вопрос, касающийся квалификационных критериев, связан с категориями сотрудников, которые удовлетворяют критериям. Ни одна организация не указывает на намерение исключить какую-либо конкретную категорию сотрудников. Тем не менее практика некоторых организаций, в частности Секретариата Организации Объединенных Наций, приводит к тому, что набираемые на национальной основе сотрудники оказываются в неблагоприятном положении.

82. Здесь следует отметить три аспекта. Во-первых, Секретариат Организации Объединенных Наций ранее принял решение вообще не применять Соглашение 2012 года к сотрудникам категории общего обслуживания. В ходе бесед представители Секретариата Организации Объединенных Наций сообщили, что дело обстоит уже не так.

83. Во-вторых, Секретариат Организации Объединенных Наций ранее не желал применять Соглашение 2012 года к сотрудникам категории общего обслуживания, отобранным на международные должности другими организациями. Секретариат Организации Объединенных Наций предлагал таким сотрудникам уйти на пенсию, вместо того чтобы дать им возможность перевестись, по причинам, связанным с внутренними ограничениями в отношении права сотрудников категории общего обслуживания на получение должности международного сотрудника категории специалистов. Секретариат Организации Объединенных Наций почему-то пришел к выводу, что, поскольку внутри него сотрудники категории общего обслуживания не могут занимать должности сотрудников категории специалистов, он не должен содействовать продвижению по службе в других организациях, которые готовы признать их квалификацию.

84. Кроме того, Секретариат Организации Объединенных Наций не готов применять положения Соглашения 2012 года о переводе к сотрудникам категории общего обслуживания, которые получают должности в других организациях в других местах службы. Причина этого заключается в том, что сотрудники категории общего обслуживания, как правило, могут набираться только на местной основе.

85. Эта точка зрения необоснованна. Применение положений Соглашения 2012 года о переводе не превращает сотрудника категории общего обслуживания в международного сотрудника категории специалистов. В нем от направляющей организации не требуется «оплачивать дорожные расходы» сотрудника. Если принимающая организация и соответствующий сотрудник смогут решить эти вопросы, то неясно, почему эти элементы имели бы отношение к направляющей организации.

86. Хотя представители Секретариата Организации Объединенных Наций сообщили, что он более не намерен применять эти ограничения, беседы выявили непоследовательное понимание среди должностных лиц Центральных учреждений, а также в других департаментах, таких как Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, положений, которые относятся к сотрудникам категории общего обслуживания. **Генеральному секретарю и другим административным руководителям, которые еще не сделали этого, следует к концу 2020 года опубликовать административный бюллетень, в котором четко указывается, что все категории сотрудников, работающих по срочным контрактам и контрактам на неограниченный срок, имеют право пользоваться положениями Соглашения 2012 года и оно будет применяться к набираемым на**

национальной основе сотрудникам, которые назначаются на международные должности в других организациях, и к набираемым на национальной основе сотрудникам, которые назначаются на должности в других организациях, независимо от места службы, в котором будет выполняться новая функция.

С. Процедуры для решения проблемы проступков отсутствуют

87. Ответы на вопросы анкеты, собеседования и последующая дополнительная информация выявили пробел в том, каким образом в Соглашении 2012 года решается проблема проступков и связанные с этим административные вопросы. Эти аспекты должны быть рассмотрены в целях укрепления механизма подотчетности. Необходимо внести ясность в процедуры, применяемые в случаях, когда поведение сотрудника может представлять собой проступок, в связи с которым еще не были приняты меры. К числу подлежащих уточнению вопросов относится обязанность персонала сотрудничать в ходе любого расследования или другого процесса, проводимого организацией, в которой предположительно имел место проступок, то, что такое поведение может рассматриваться как проступок в принимающих организациях и что если доклад о расследовании, содержащий неблагоприятные выводы, передается другой организации, то она может принять дисциплинарные меры.

88. В Соглашении 2012 года не упоминается о запрашивании у направляющей организации информации о проводимых расследованиях и/или дисциплинарных процедурах. В тех случаях, когда сотрудник переводится в другую организацию, которая входит в состав КСР, правила Организации Объединенных Наций, тем не менее, позволяют соответствующему старшему должностному лицу по просьбе принимающей организации предоставлять информацию о таких текущих процессах⁵⁸. Они также позволяют Организации Объединенных Наций при получении сведений о том, что бывший сотрудник, в отношении которого проводилось расследование или принимались дисциплинарные меры, вернулся в организацию, которая является членом КСР, передать этот вопрос, вместе со всей подтверждающей документацией, новому работодателю сотрудника для принятия любых мер, допустимых в соответствии с правовыми рамками этой организации⁵⁹. **Всем организациям следует запрашивать и предоставлять такую информацию в рамках проявления должной осмотрительности.**

89. Нижеследующая рекомендация призвана повысить уровень прозрачности и подотчетности, а также координации и взаимодействия между административными руководителями в вопросах, касающихся их действий в связи с проступками.

Рекомендация 4

Административным руководителям следует к концу 2021 года пересмотреть Соглашение 2012 года в целях уточнения процедур рассмотрения заявлений о проступках сотрудников, перешедших в другую организацию в соответствии с положениями Соглашения.

Д. Необходимо прояснить вопрос об определении личного статуса при назначении на должность, связанную с мобильностью

90. Личный статус сотрудников для целей выплат Организации Объединенных Наций нередко решается со ссылкой на закон компетентного органа, в соответствии с которым был установлен личный статус. **Организации, возможно, пожелают уточнить, каким образом будет определяться личный статус в соответствии с**

⁵⁸ ST/AI/2017/1, sect. 10.2.

⁵⁹ Ibid., sect. 10.3.

Соглашением 2012 года, и подтвердить, что принимающие организации согласятся с проверками, уже проведенными направляющей организацией.

Е. Признание постоянных, бессрочных и непрерывных контрактов по-прежнему является проблемой

91. Уже давно существует проблема, возникающая в тех случаях, когда организации не признают тип контракта переведенного сотрудника, например контракты, предусматривающие более надежные гарантии пребывания в должности. **Хотя некоторые организации не предоставляют новых постоянных контрактов, организации, которые предоставили их в прошлом, такие как ПРООН и другие организации, работающие в соответствии с положениями и правилами о персонале Организации Объединенных Наций, не должны встречать никаких практических препятствий при их признании.**

92. Что касается непрерывных контрактов, то ситуация является более сложной, поскольку некоторые организации не используют их или не пришли к окончательному решению о том, следует ли их применять. Это могло бы ограничить интерес к межучрежденческой мобильности, например для молодых специалистов, набираемых в рамках программы Организации Объединенных Наций для молодых специалистов, которые получают непрерывные контракты.

93. Вынесение рекомендаций о том, чтобы организации внедряли новые контрактные инструменты для целей межучрежденческой мобильности, если они не отражают потребности организации, выходит за рамки настоящего обзора. **Тем не менее в качестве практической меры Инспектор настоятельно рекомендует административным руководителям применять свои существующие договорные механизмы таким образом, чтобы обеспечить гарантии пребывания в должности, которые в наибольшей степени аналогичны гарантиям пребывания в должности сотрудника в направляющей организации. Это могло бы повлечь за собой предоставление пятилетних срочных контрактов, а не более типичных первоначальных контрактов с более коротким сроком действия.**

Ф. Внимание к гендерным аспектам межучрежденческой мобильности значительно уменьшилось

94. Интересно отметить, что внимание к гендерным аспектам межучрежденческой мобильности в течение длительного периода времени было значительным. Например, в 1986 году Административный комитет по координации (предшественник КСР) активно стремился получить рекомендации относительно участия женщин в межучрежденческой мобильности⁶⁰. На протяжении ряда лет осуществлялись такие инициативы, как система мобильности участвующих учреждений, программа двойной карьеры и инициативы по трудоустройству супругов.

95. В качестве основных препятствий для мобильности и удержания талантливых сотрудников в рамках всей системы Организации Объединенных Наций уже давно называются проблемы, связанные с трудоустройством супругов и оказанием поддержки семьям. Наиболее полноценным институциональным ответом на эти проблемы стало создание в 2004 году Программы обеспечения занятости супругов и мобильности персонала, которую первоначально осуществляла ВПП, а затем Сеть по вопросам людских ресурсов КСР. Несмотря на некоторый прогресс в отдельных местах службы, участие на системном уровне было трудно поддерживать, и осуществление Программы было официально завершено в 2013 году. ПРООН предложила принять у себя и финансировать программу, однако в конечном счете ее

⁶⁰ ACC/1986/3, para. 57.

функции должны были быть интегрированы в основную деятельность Сети по вопросам людских ресурсов КСР⁶¹.

96. ЮНИСЕФ вновь поднял этот вопрос в 2018 году и предложил такие меры, как создание внутреннего рынка труда для сотрудников Организации Объединенных Наций и их супругов. Программа добровольцев Организации Объединенных Наций указала, что она располагает инфраструктурным потенциалом, хорошо подходящим для такого рынка труда, и организации решительно выступили за ее предложение о поддержке этого начинания⁶².

97. Следует также учитывать более широкие условия труда. В мае 2019 года ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины», ПРООН и ЮНФПА опубликовали совместное заявление, в котором подчеркивалась важность учитывающей гендерные аспекты и интересы семьи политики вследствие ее неразрывной связи со способностью привлекать, мотивировать и удерживать сотрудников. Они отметили, что некоторые крупные компании частного сектора сообщают о более низких показателях отсева среди сотрудников-женщин при проведении действенной политики, учитывающей интересы семьи. В совместном заявлении, наконец, указывалось, что политика в интересах семьи остается в силе и является постоянной целью многих формальных и неформальных групп в рамках системы Организации Объединенных Наций⁶³. Следует изучить вопрос о том, влияет ли степень гармонизации или ее отсутствие среди организаций системы Организации Объединенных Наций на участие женщин в межучрежденческой мобильности.

98. В настоящее время многие организации не убеждены в том, что гендерным аспектам межучрежденческой мобильности уделяется достаточное внимание. Однако участники собеседований не в состоянии определить, какой именно гендерный аспект было бы необходимо учитывать в целях обеспечения межучрежденческой мобильности. Другие организации полагают, что гендерного ракурса не существует.

99. Инспектор считает, что с последним мнением трудно согласиться. Например, при установлении пятилетнего порогового срока пребывания в должности сотрудника категории специалистов оказалось бы, что квалификационному критерию не удовлетворяют более половины женщин – сотрудников категории специалистов. Изменения в системе вознаграждения и надбавок КМГС, такие как отмена мер стимулирования мобильности в местах службы категории Н, имеют значение для женщин, поскольку более половины женщин на должностях сотрудников категории специалистов работают в этих местах. Изменения в других пособиях также необходимо рассматривать с точки зрения того, как они влияют на систему стимулов, побуждающих женщин переходить из одной организации в другую.

100. Нижеследующая рекомендация призвана повысить эффективность на основе учета гендерных аспектов межучрежденческой мобильности.

Рекомендация 5

Директору-исполнителю Структуры «ООН-женщины», в консультации по мере необходимости с членами КСР и при содействии секретариата КСР в области сбора данных, следует к концу 2021 года определить, существуют ли факторы, влияющие на участие женщин в межучрежденческой мобильности, которые поэтому должны учитываться при разработке политики или других связанных с ней мер.

⁶¹ СЕВ/2013/HLCM/HR/20, para. 14.

⁶² СЕВ/2018/HLCM/HR/9, paras. 23–28.

⁶³ UNICEF et al. “Joint statement: 1 UN for family leave and childcare”. Доступно по адресу www.unicef.org. По состоянию на 20 ноября 2019 года.

101. Потребность в поддержке работающих супружеских пар и в создании условий для занятости обоих супругов не уменьшилась. По сути, большинство организаций считают, что меры, способствующие занятости супругов, либо необходимы, либо были бы полезны для содействия межучрежденческой мобильности. **Генеральному секретарю и его коллегам в КСР следует разработать предложения и меры, направленные на удовлетворение потребностей домохозяйств с двумя работающими супругами и на трудоустройство супругов, опираясь при этом на уроки, извлеченные из прошлых инициатив, в том числе на предложения, выдвинутые ЮНИСЕФ и Программой добровольцев Организации Объединенных Наций.**

Г. Различия в медицинском страховании влияют на межучрежденческую мобильность

102. Внимание Инспектора было обращено на различия в охвате медицинским страхованием как на фактор, влияющий на принятие решений в области мобильности. Эти различия сказываются, например, на охвате детей, иждивенцев второй ступени, предусмотренных страхованием видах лечения, общих финансовых максимальных лимитах и праве на медицинское страхование после выхода на пенсию. Это особенно актуально в отношении переводов, поскольку в случае прикомандирования Соглашение 2012 года позволяет сотруднику оставаться охваченным планом направляющей организации. О том, что это является давней проблемой, свидетельствует ожидание Комитета высокого уровня по вопросам управления в 2003 году, что он получит предложения в отношении положений о медицинском страховании в целях устранения или по меньшей мере уменьшения их воздействия на межучрежденческую мобильность⁶⁴.

103. Ответы на анкету 2018 года о праве сохранения пособий по медицинскому страхованию, распространявшуюся межучрежденческой рабочей группой по вопросу о медицинском страховании после выхода на пенсию под эгидой Сети по финансовым и бюджетным вопросам, дают подробную информацию. Эти ответы показывают, что критерии для действующих сотрудников и их иждивенцев, дающие право на медицинское страхование после выхода на пенсию, не унифицированы в рамках всей системы и сильно отличаются друг от друга в плане требуемых лет участия. Различные планы страхования также различаются в зависимости от типов иждивенцев, а в некоторых устанавливаются возрастные критерии. Ответы на анкету подтверждают, что возможность охвата иждивенцев второй ступени и требования в отношении непрерывности стажа службы также различаются. Некоторые организации допускают накопление необходимого количества лет с перерывами в стаже, а другие – нет. В целях получения права на медицинское страхование после выхода на пенсию некоторые организации, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, разрешают сотрудникам «покупать» недостающие годы (в пределах до установленного максимального числа лет). Однако большинство организаций не допускают такой возможности. И наконец, когда сотрудник выходит на пенсию, получив право на полную пенсию, число требуемых лет службы, которые являются базой для начисления взносов на цели медицинского страхования после выхода на пенсию, также различается в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (20, 25 и 30 лет).

104. Рабочая группа сообщила Генеральной Ассамблее, что в целях содействия межучрежденческой мобильности она сначала стремилась определить области, в которых возможна унификация. Она не смогла завершить эту работу и рекомендовала организациям системы Организации Объединенных Наций рассмотреть все связанные со страхованием возможности унификации в поддержку межучрежденческой мобильности. Кроме того, рабочая группа сочла, что существует необходимость во всестороннем изучении возможностей унификации в поддержку межучрежденческой мобильности.

⁶⁴ СЕВ/2003/HLCM/20, para. 6.

105. Генеральному секретарю и другим административным руководителям, опираясь при необходимости на механизмы КСР, рекомендуется изучить возможность уменьшения препятствий на пути межучрежденческой мобильности при одновременном укреплении общей системы посредством i) разработки унифицированного плана медицинского страхования, который был бы общим для всех организаций, и ii) создания общего механизма обеспечения и осуществления медицинского страхования и при необходимости внесения предложений своим руководящим органам после консультаций с представителями персонала.

IV. Перспективы на будущее

106. Политика и механизмы межучрежденческой мобильности не отвечают должным образом ни нынешним и будущим потребностям организаций, ни чаяниям персонала. Вероятно, они и в прошлом не отвечали соответствующим потребностям из-за трех недостатков: они не укрепляли подход системы Организации Объединенных Наций; формировались без учета потребностей организаций, а также потребностей сотрудников; и не осуществлялись в рамках более широких стратегий в области людских ресурсов, к чему призывала Генеральная Ассамблея и что настоятельно рекомендовала КМГС⁶⁵. Межучрежденческая мобильность – это лишь небольшой фрагмент более масштабной головоломки, связанной с управлением людскими ресурсами. Концентрация внимания на ней как на отдельном вопросе является неправильным подходом, поскольку при этом обсуждение ограничивается административными рамками, применимыми к небольшой подгруппе проблем кадрового обеспечения, и остается без ответа вопрос о том, как она связана с политикой и стратегиями в области людских ресурсов, которые улучшают работу организаций или системы Организации Объединенных Наций. Это помогает объяснить, почему до сих пор имеется мало признаков того, что межучрежденческой мобильности уделяется приоритетное внимание, несмотря на десятилетия обсуждений.

A. Определить интерес организаций

107. Хотя должностные лица в организациях заявляют, что они высоко ценят то, что дает межучрежденческая мобильность, как отмечено выше (см. пункт 46), действия организаций и системы свидетельствуют об обратном. Ни один из барьеров, выявленных Сетью по вопросам людских ресурсов КСР в 2003 и 2010 годах, не был устранен; заявленная в контексте инициативы «Единство действий» необходимость сделать межучрежденческую мобильность реальностью⁶⁶ по-прежнему носит рекомендательный характер; меры, предложенные межучрежденческими рабочими группами по межучрежденческой мобильности в 2013 и 2014 годах, не приняты; не реализовано намерение предоставить сотрудникам системы Организации Объединенных Наций статус внутренних кандидатов, что являлось частью стратегического плана Комитета высокого уровня по вопросам управления на 2013–2016 годы; не осуществлено намерение опробовать в пилотном режиме межучрежденческую мобильность в функциональной области людских ресурсов. В сочетании с тем, что большинство организаций не принимают мер для поощрения межучрежденческой мобильности или демонстрации того, что они ее высоко ценят, трудно избежать вывода о том, что в практическом плане межорганизационная мобильность сама по себе не представляет большого интереса ни для большинства организаций, ни для более широкой системы.

108. ОИГ, Комитет высокого уровня по вопросам управления и КМГС заявили о том, что существует необходимость использовать заинтересованность организаций⁶⁷. Однако в чем она заключается? Несоответствие между риторикой и реальностью указывает на необходимость более целенаправленных усилий организаций для определения их заинтересованности в межучрежденческой мобильности. С учетом того что движущей силой межучрежденческой мобильности по-прежнему является персонал и она, как правило, не учитывается в стратегиях в области людских ресурсов, необходимо прояснить, что необходимо для работы и как этого достичь, с тем чтобы межучрежденческая мобильность могла осуществляться, как это предлагает КМГС, организациями и персоналом совместно, а не по инициативе отдельных сотрудников⁶⁸. Настало время для организаций сформулировать, какие возможности предоставляет

⁶⁵ A/65/30, пункт 22, и резолюция 61/244 Генеральной Ассамблеи, раздел IV, пункты 2 и 14.

⁶⁶ SEB/2007/HR/8, p. 4.

⁶⁷ SEB/2002/HLCM/14, para. 6.

⁶⁸ A/65/30, пункт 26.

им межучрежденческая мобильность, как она связана с управлением талантами и служебной деятельностью и как ее следует ценить и создавать для нее условия.

109. Нижеследующая рекомендация призвана повысить эффективность использования организациями системы Организации Объединенных Наций межучрежденческой мобильности в качестве средства достижения целей организаций.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю в координации с другими административными руководителями в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления, когда он считает это целесообразным, следует к концу июня 2022 года подготовить экономическое обоснование межучрежденческой мобильности, определив, чего она должна достичь для организаций, а также каким образом она способствует достижению целей управления людскими ресурсами и программных результатов. В рамках этого экономического обоснования было бы полезно рассмотреть удачные примеры, такие как влияние на карьерный рост.

В. Определить рамки межучрежденческой мобильности в связи со стратегическими целями

110. В целях большей актуальности межучрежденческая мобильность должна быть связана с тем, что важно для организаций. В настоящее время содействие перемещению людей в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, безусловно, взаимосвязано с тремя ключевыми процессами, волнующими многие организации и систему Организации Объединенных Наций в целом: а) пути осуществления Повестки дня на период до 2030 года, включая обязательство добиваться общих результатов, переориентировать систему развития и работать в более тесном партнерстве со структурами, не связанными с Организацией Объединенных Наций; б) общие деловые операции в целях повышения эффективности – организациям необходимо рассмотреть вопрос о серьезности своего отношения к тому, чтобы применять общие деловые операции в области людских ресурсов для устранения некоторой существующей фрагментарности и дублирования; в) возможно, самым актуальным является преобразование рабочей силы и формирующиеся ответные меры на меняющийся мир труда. Организации и система в целом занимаются вопросом о том, как позиционировать себя в качестве предпочтительных работодателей в меняющемся демографическом и технологическом ландшафте при наличии необходимости повышения уровня благосостояния и вовлеченности персонала и учете меняющейся структуры их потребности в долгосрочной и в большей степени носящей проектный характер или временной службы, причем все это может включать более частый приток сотрудников в систему Организации Объединенных Наций и их отток из нее⁶⁹.

111. Этот контекст еще более подчеркивает, почему важно снижать барьеры на пути межучрежденческой мобильности; сейчас подходящий момент, чтобы преодолеть барьеры в целях повышения оперативности сотрудничества между организациями и укрепления системной культуры.

Рассмотреть требования Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

112. Обязательства, взятые на себя организациями системы Организации Объединенных Наций в поддержку Повестки дня на период до 2030 года, сводятся к вопросу о том, как система Организации Объединенных Наций может действовать сообща и повысить оперативность своего сотрудничества с другими. Это ясно вытекает из принятых КСР принципов, которые включают мнение о том, что вся

⁶⁹ СЕВ/2017/3, пара. 78.

система Организации Объединенных Наций больше, чем сумма ее частей в деле достижения общих целей; приверженность глобальному и комплексному предоставлению услуг; и формирование глобального кадрового потенциала системы Организации Объединенных Наций на основе концепции «Единая Организация Объединенных Наций», опирающегося на преобразующее руководство⁷⁰. Трудно представить себе реальный прогресс без преодоления по меньшей мере некоторых барьеров на пути динамичного сотрудничества, а также без принятия значимых мер для укрепления уже долгое время остающегося иллюзорным образа мышления в духе концепции «Единая Организация Объединенных Наций», т. е. без формирования соответствующей культуры.

113. Это большое полотно, многие элементы которого выходят за рамки того, что может быть рассмотрено в этом докладе. В нем акцентируется внимание на том, как разрозненный, фрагментарный и зачастую протекционистский и внутренний характер отбора и оценки персонала в системе Организации Объединенных Наций серьезно воздействует на возможности доступа к талантливым сотрудникам, обмена ими и их перемещения в рамках системы. Это служит иллюстрацией более широкой фрагментации в рамках Организации Объединенных Наций в деле удовлетворения бизнес-потребностями. В то же время на уровне реализации программ имеет место большой интерес к группам, которые могут решать проблемы, связанные с межорганизационным характером целей в области устойчивого развития. С учетом актуальности культурных преобразований и долгожданного появления векторов укрепления концепции «Единая Организация Объединенных Наций» глава V посвящена вопросам системной культуры.

Открыть иллюминаторы

114. Организации дорожат высокой степенью автономии в управлении людскими ресурсами. Они осуществляют процессы отбора и оценки отдельно друг от друга. Требования в отношении аналогичных функций они могут определять несколько отличающимися друг от друга способами, они могут классифицировать должности по-разному, оценивать их по-разному, так что кандидаты, успешно проходящие процесс отбора в одной организации, за очень небольшим исключением, не рассматриваются другими. Собеседования с директорами отделов кадров свидетельствуют о различной степени уверенности в строгости процессов классификации и отбора в других организациях. Общие резервы талантливых специалистов, которые служат основой для отбора более чем одной организацией, встречаются нечасто, даже если речь идет о схожих функциях и организации конкурируют, выбирая из одного и того же резерва кандидатов. Это затрудняет межорганизационный взгляд на приобретение талантов. Отсутствие таких общих резервов еще более усугубляет барьер на пути использования межучрежденческой мобильности в рамках управления талантами и развития карьеры. Этот барьер является результатом процессов индивидуального конкурсного отбора, что затрудняет планирование перемещения с какой бы то ни было степенью уверенности.

115. Преодоление этой разрозненности в вопросах отбора и оценки является, безусловно, сложной задачей. Об этом свидетельствует то, насколько трудно добиться прогресса даже в том, что касается персонала, набираемого на местах на страновом уровне. В контексте инициативы «Единство действий» миссия высокого уровня Комитета высокого уровня по вопросам управления и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития рекомендовала организациям унифицировать требования к набору сотрудников категории общего обслуживания и национальных сотрудников; унифицировать способы, с помощью которых они предлагают подавать заявления и оценивают их; относиться ко всем местным сотрудникам как к внутренним для всех организаций, с тем чтобы сотрудничать, а не конкурировать; выдвигать кандидатов для работы в рамках всей страновой группы

⁷⁰ СЕВ, “СЕВ common principles to guide the UN system’s support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”, 27 April 2016. Доступно по адресу unscebr.org. По состоянию на 20 ноября 2019 года.

Организации Объединенных Наций; и экономить деньги и время посредством сокращения или отказа от индивидуальных процессов отбора⁷¹. Четыре года спустя был завершен проект для определения – на основе двух экспериментов – того, как это сделать⁷². Предполагалось расширить эту деятельность, однако ясных сведений о том, что это было сделано, нет.

116. В месте службы в Найроби стало известно, к сожалению, о проблемах при продиктованной лучшими побуждениями попытке разработать более общие подходы к укомплектованию кадрами на местах и обеспечить профессиональный рост посредством предоставления местным сотрудникам возможностей краткосрочной межучрежденческой мобильности. Различия в определении организациями должностных обязанностей, систем квалификационных требований, образования и опыта работы, а также языковых требований были задокументированы. В целом они были схожими, но имелись некоторые различия. Из-за отсутствия у организаций или их представителей стремления к преодолению различий, с тем чтобы прийти к совместному набору персонала, уровень устремлений был снижен до совместного использования списков сотрудников на случай резкого увеличения объема работы и межорганизационной подготовки кадров, т. е. предоставления местным сотрудникам возможности на несколько месяцев получать в целях повышения квалификации назначения на должности в других организациях в данном месте службы. Даже эта скромная мера получила поддержку лишь немногих организаций. Это небольшой и конкретный пример, который показывает, как трудно разрушить территориальные барьеры, даже когда ставки невысоки. Группа по инновациям в предпринимательской деятельности призвана быть движущей силой совместной оперативной деятельности. К сожалению, большинство участвующих в ней организаций – УВКБ ООН, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА – не были охвачены Найробийской инициативой во время визита в рамках проведения обзора. **Их административным руководителям следует подумать, правильный ли сигнал они подают.**

117. С этим связан вопрос о том, что схожие функции и должности не определяются единым образом как в рамках самих организаций, так и в разных организациях. У большинства организаций есть общие функциональные потребности: например, аудит, управление людскими ресурсами, бюджет и финансы. У организаций также есть особые потребности, в первую очередь у специализированных учреждений. Применительно к областям с общими потребностями стандартизированное определение квалификационных стандартов и критериев отбора способствовало бы снижению барьеров на пути перемещений. В ходе недавно завершенной ВОЗ оценки ее политики в области географической мобильности подчеркивалось, что препятствием для успешной мобильности является отсутствие стандартизированных названий должностей, описаний должностных обязанностей и групп должностей⁷³. Стандартизированные описания должностных обязанностей также позволили бы ускорить перемещение специализированных сотрудников, должности которых ограничены по срокам в силу специфики их работы (например, финансовый контролер или ревизор). **В целях создания более прочной и общей институциональной основы для межучрежденческой мобильности и формирования межорганизационного представления о том, какие функции и должности являются одинаковыми, организациям следует рассмотреть вопрос о содействии унификации стандартных названий должностей, описаний должностных обязанностей и групп должностей. Для работы над этим можно было бы назначить специальную целевую группу.**

118. Учитывая предпринимавшиеся в прошлом огромные бюрократические усилия с неопределенной отдачей, которые были направлены на унификацию – даже не на совместный набор – на местном уровне, целенаправленный подход может быть полезным шагом к преодолению барьеров, возникающих в силу отдельных процессов

⁷¹ СЕВ/2010/HLCM-UNDG/1, paras. 56–58.

⁷² СЕВ/2014/HLCM/HR/4.

⁷³ WHO, “Summative evaluation of the implementation of the WHO geographical mobility policy during its voluntary phase – Vol. 1: report”, p. iv, January 2019. Доступно по адресу who.int. По состоянию на 20 ноября 2019 года.

набора и отбора кадров. Организации, имеющие общие потребности, могли бы создать общие резервы талантливых специалистов на основе совместной оценки в приоритетных областях. В ходе бесед было предложено выделить две области, подходящие для создания общего резерва: следователи и женщины-руководители. Эти две области были упомянуты в качестве примеров областей, в которых организации конкурируют за аналогичные таланты. Такие усилия позволили бы организациям опираться на уже существующие примеры совместной оценки, такие как процесс отбора координаторов-резидентов и реестр экспертов по проведению выборов, который ведется Секретариатом Организации Объединенных Наций от имени всех структур, оказывающих помощь в проведении выборов.

119. Некоторые организации применяют процессы внутри организаций в отношении руководящих функций. Например, в 2013 году ЮНФПА создал руководящий резерв для заполнения должностей, подлежащих международной ротации, таких как представитель, заместитель представителя и руководитель операций. После тщательной проверки проводится обзор центра по оценке. Сотрудничество с другими организациями, имеющими аналогичные потребности, в целях формирования и совместного финансирования таких резервов, могло бы открыть возможности для более быстрого и дешевого укомплектования кадрами. Недавно проведенная оценка политики ВОЗ в области мобильности показала целесообразность изучения такого механизма – в случае ВОЗ совместно с ЮНИСЕФ, ЮНЭЙДС или УВКБ ООН. **С учетом заинтересованности и возможностей, выявленных по меньшей мере некоторыми организациями, административным руководителям настоятельно рекомендуется осуществить экспериментальные проекты при поддержке, в надлежащих случаях, соответствующих механизмов КСР для осуществления заинтересованными организациями совместного набора и оценки как минимум в одной области, представляющей общий интерес, например для руководителей международных операций.**

120. Общесистемный подход к набору молодых специалистов является еще одной высокоэффективной возможностью для более действенного доступа к талантам и укрепления системной культуры и функционирования. Отвечающие за управление людскими ресурсами старшие должностные лица рекомендовали рассмотреть варианты давно выдвинутого КМГС предложения о разработке программы для молодых специалистов в поддержку мобильности в общей системе⁷⁴. Все организации стремятся различными способами привлекать молодых специалистов. Менее крупные организации также обращают внимание на то, что они находятся в невыгодном положении в плане привлечения таких талантливых специалистов, поскольку не могут предложить набор возможностей после первоначального назначения. Создание общего резерва, которым можно было бы управлять для обеспечения межучрежденческого опыта в рамках соответствующего этапа развития, могло бы способствовать достижению ряда целей при одновременном укреплении бренда Организации Объединенных Наций – в отличие от характеристик учреждений – в качестве работодателя. Такой подход не обязательно должен быть несовместимым с тем, что конкретные назначения организации производят в соответствии с директивными требованиями, например в отношении географического представительства.

121. **Хотя в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций нет перспективы создания единого работодателя для молодых специалистов, Инспектор настоятельно призывает Генерального секретаря в сотрудничестве с другими организациями, являющимися членами КСР, рассмотреть вопрос о разработке программы для молодых специалистов, которая обеспечивала бы управление процессом набора и оценки на общесистемной основе и планирование ротации между организациями в рамках повышения профессиональной квалификации в течение определенного периода времени. Это способствовало бы**

⁷⁴ A/58/30, пункт 107.

применению подхода «Единая Организация Объединенных Наций» путем уменьшения разрозненности при наборе персонала и содействия обмену персоналом.

Рассмотреть связь между преобразованием рабочей силы и межучрежденческой мобильностью

122. Многие организации системы Организации Объединенных Наций, на которые приходится значительное большинство общего числа сотрудников, работают над тем, чтобы репозиционировать функцию управления людскими ресурсами в качестве стратегического делового партнера; повысить благосостояние и вовлеченность персонала; привлекать и воспитывать динамичных, мобильных и гибких работников, ориентированных на результат, а не на процесс. Некоторые организации также стремятся адаптироваться к переводу финансирования на проектную основу, что изменило виды и продолжительность службы, которую могут предложить некоторые организации.

123. В более широком смысле инновации и технологический прогресс существенным образом меняют рынки труда. В недавнем докладе Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда подчеркивается, что благодаря технологическим достижениям, таким как искусственный интеллект, автоматизация и робототехника, будут создаваться новые рабочие места, однако те, кто потеряет работу в это переходное время, возможно, будут наименее подготовленными к тому, чтобы воспользоваться новыми возможностями трудоустройства. В докладе также отмечается, что востребованные сегодня профессиональные навыки не будут соответствовать рабочим местам завтрашнего дня, а вновь приобретаемые навыки могут быстро устаревать⁷⁵. Всемирный банк указал в докладе, что уходят в прошлое времена, когда десятилетиями можно было работать по одной и той же специальности или в одной и той же компании⁷⁶.

124. Меняется не только продолжительность трудоустройства для некоторых видов работ. Поскольку автоматизация и робототехника применяются для задач, не требующих сложных когнитивных навыков, также меняются виды требуемых навыков, а также то, как и где работают люди. Всемирный банк заявляет, что технологии дают толчок развитию «экономики свободного заработка», в рамках которой организации нанимают самостоятельно занятых работников по краткосрочным договорам⁷⁷. Онлайн-платформы упрощают работу из любого места.

125. Хотя организации, возможно, в меньшей степени способны предлагать работу на всю жизнь, существует возможность, как отметил один из старших директоров по вопросам людских ресурсов, помочь сотрудникам подготовиться к работе на протяжении всей жизни на разных должностях. Для этого карьерный путь не должен ограничиваться одной организацией в одной функциональной области; необходимы межорганизационные карьерные пути, связанные с общими корпоративными интересами. В недавно выпущенном документе секретариата КМГС, посвященном развитию карьеры, отмечалось, что с учетом ограниченности возможностей для продвижения по службе, особенно в небольших организациях с меньшим числом старших должностей, можно было бы рассмотреть различные горизонтальные меры для обогащения процесса обучения и повышения квалификации персонала. В документе указывалась необходимость уделять внимание возможностям развития карьеры в различных организациях, а именно в целях наблюдения за работой специалистов (дублирования на рабочем месте) в организациях общей системы, при активизации организациями своих усилий по поддержке переходов на протяжении всего жизненного цикла сотрудников. **Для того чтобы такой подход был**

⁷⁵ МОТ, *Работать ради лучшего будущего – Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда* (Женева, 2019 год), стр. 20.

⁷⁶ Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии, 2019 год: Изменение характера труда* (Вашингтон, округ Колумбия, 2019 год), стр. vii.

⁷⁷ Там же, стр. 23.

действенным, организациям – возможно, через Сеть по вопросам людских ресурсов КСР – потребуется обеспечить возможность осуществлять такое сотрудничество через механизмы межучрежденческой мобильности и разработать новые меры, такие как межорганизационные или общесистемные программы обмена. КМГС настоятельно рекомендуется, действуя в соответствии со статьей 14 ее Статута, продолжать работу по разъяснению того, каким образом межорганизационное сотрудничество может дополнять усилия организаций в области развития карьеры.

126. В этом докладе не рассматриваются тенденции в отношении будущего сферы труда, изложенные в докладах Глобальной комиссии МОТ по вопросам будущего сферы труда, Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития⁷⁸. Темпы, с которыми эти тенденции воздействуют на систему Организации Объединенных Наций, не ясны. Однако это является частью контекста, в котором многие организации и система Организации Объединенных Наций в целом сталкиваются с необходимостью позиционировать себя в качестве работодателей в меняющемся демографическом и технологическом ландшафте⁷⁹. Организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо учитывать эту динамику, с тем чтобы соответствовать условиям для процветания в быстро меняющейся среде, требующей оперативности и результатов.

127. Комитет высокого уровня по вопросам управления, по-видимому, признает необходимость этого, поскольку он инициировал собственный анализ последствий доклада Комиссии МОТ. **Организациям, выполняющим эту работу, и поддерживающему их секретариату КСР следует противостоять подходу на основе наименьшего общего знаменателя, который может возникнуть в результате стремления к единственному способу отражения потребностей всех организаций – членов КСР.** Межучрежденческая мобильность призвана сыграть свою роль в решении проблем, связанных с ограниченной по времени службой, что позволяет чаще осуществлять карьерные переходы, а также другими особенностями меняющегося мира труда.

128. Среди вопросов, требующих решения, – ожидания молодых специалистов. Каким образом система, которая обычно поощряет длительный срок пребывания в должности, привлекает молодых людей, для которых, согласно собеседованиям и опросам⁸⁰, важное значение имеют гибкий график работы и мобильность при надлежащей социальной защите и для которых длительный срок пребывания в должности менее доступен и менее интересен? Будет ли система Организации Объединенных Наций обеспечивать контрактные инструменты, социальную защиту и рабочие механизмы, отвечающие этим интересам? Как уже отмечалось, технология меняет географию работы; это может способствовать повышению гибкости и обеспечению рентабельности межучрежденческой мобильности.

129. К счастью, в настоящем докладе не ставится задача ответить на эти вопросы. Весьма позитивным событием является диалог, который был начат между механизмами КСР и сетью «Молодежь ООН: проводники перемен», созданной в 2016 году и объединяющей более 1 500 молодых специалистов, работающих в системе Организации Объединенных Наций в более чем 100 странах. Перспективы, которые они открывают, позволяют получить интересную информацию о факторах, мотивирующих тех, кто работает в Организации Объединенных Наций, о возможностях модернизации методов работы и о возможностях, которые открываются благодаря использованию технологий для преодоления межорганизационных барьеров, в том числе для содействия межучрежденческой мобильности. Например,

⁷⁸ См. Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии, 2019 год*; Organization for Economic Cooperation and Development, “OECD employment outlook 2019: the future of work – highlights”. Доступно по адресу oecd.org; и Christina Behrendt and Quynh Anh Nguyen, “Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work”, ILO Future of Work Research Paper Series, No. 1 (Geneva, ILO, 2018).

⁷⁹ SEB/2019/HLCM/16, p. 3–4.

⁸⁰ Young UN: Agents for Change, “Young UN temperature check: UN Reforms”, April 2019.

отсутствие списка квалификационных навыков сотрудников внутри и среди организаций затрудняет кадровое планирование. Предложение сети «Молодежь ООН: проводники перемен» изучить возможность создания внутренней системы Организации Объединенных Наций, аналогичной социальной сети LinkedIn, в качестве способа укрепления рынка талантливых специалистов демонстрирует возможный небюрократический вклад в кадровое планирование и управление.

С. Считать Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций одним из актуальных элементов головоломки мобильности

130. В то время как организации системы Организации Объединенных Наций работают над созданием условий для повышения мобильности персонала в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами и стремятся создать условия для перехода в систему Организации Объединенных Наций и из нее, необходимо уделять внимание тому, какую роль в этом играет Пенсионный фонд. Участники опросов и собеседований неоднократно называли Пенсионный фонд «золотыми наручниками», поскольку он строится на длительных сроках пребывания в должности. Трудно создать институциональные механизмы, которые позволяли бы осуществлять обмены со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, и предусматривали бы ограниченное по срокам пребывание в должности, не учитывая при этом элементы социального обеспечения тех институциональных механизмов, вершиной которых является Пенсионный фонд.

131. Это вопрос не новый. В 2003 году секретариат КСР информировал Комитет высокого уровня по вопросам управления о том, что положения о пенсионном фонде могут препятствовать мобильности за пределами общей системы с национальными правительствами, другими международными организациями и частным сектором. В 2018 году Сеть по вопросам людских ресурсов указала на необходимость начать более всестороннее обсуждение вопроса о том, каким образом положения о пенсиях могли бы способствовать повышению мобильности в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами и, таким образом, использоваться в качестве стратегического инструмента в области людских ресурсов⁸¹.

132. Несколько примеров могут проиллюстрировать проблемы, которые оказывают воздействие на мобильность применительно к организациям, не участвующим в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций. В настоящее время право членов Пенсионного фонда отсрочить свое участие во время работы с другими организациями, а затем восстановить его ограничивается трехлетним периодом. Использование более длительного периода или вообще отсутствие каких-либо ограничений могли бы повысить привлекательность такой практики.

133. Еще один вопрос заключается в том, обеспечивают ли правила Пенсионного фонда достаточные возможности для того, чтобы люди, сделавшие карьеру за пределами Организации Объединенных Наций, могли перевести свой стаж службы. Сфера применения соглашений о переводе ограничена. Те, кто переводится со своими собственными средствами, подвергаются риску того, что в случае ухода они получат только треть взноса. Было бы целесообразно рассмотреть вопрос о том, как сотрудники, которые приходят со своими средствами, могут забрать их обратно в случае ухода.

134. Проблема, возникающая в контексте ограниченной по срокам службы, заключается в том, что вклад работодателя не учитывается при определении того, что увольняющиеся сотрудники могут получить до истечения пятилетнего срока службы. Некоторые организации, с представителями которых были проведены собеседования в рамках настоящего обзора, такие как Глобальный фонд и Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, стремятся мотивировать сотрудников к тому, чтобы они

⁸¹ СЕВ/2018/HLCM/HR/4, para. 110.

уходили по прошествии нескольких лет, и предоставляют доступ как к взносам сотрудников, так и к взносам организации. Об этом упоминается в качестве иллюстрации подхода к обеспечению социальной защиты в соответствии с оперативными потребностями организации.

135. Секретариат Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций отметил, что он не занимается анализом потребностей в области кадрового планирования и его последствий для содействия притоку сотрудников в организации системы Организации Объединенных Наций и их оттоку из них. Он считает, что изменение требований политики является вопросом для департаментов людских ресурсов организаций, принимая во внимание, что Пенсионный фонд предоставляет одну из многих альтернатив, имеющихся в наличии для поощрения определенного поведения сотрудников. Он указывает, что любые изменения в характеристиках действующих сотрудников, участвующих в Пенсионном фонде, а также любые меры, принимаемые в целях изменения его положений для улучшения выплат каким-либо образом, могут оказать существенное воздействие на платежеспособность Фонда, в том числе привести к увеличению потребностей в финансировании со стороны организаций и сотрудников. В связи с этим Фонд считает крайне важным, чтобы Правление Пенсионного фонда и его консультанты, в частности его актуарий-консультант и его Комитет актуариев, привлекались к любым обсуждениям, касающимся политики мобильности, которая могла бы затронуть Пенсионный фонд и выплачиваемые им пособия, и чтобы им предлагалось давать советы и рекомендации до того, как любые такие изменения будут рекомендованы к осуществлению, а также принимать любые другие меры, которые могут привести к изменению характеристик действующих участников Фонда.

136. Глубокий анализ положений Пенсионного фонда выходит далеко за рамки настоящего доклада. **Вместе с тем административным руководителям участвующих организаций ОИГ и организаций, участвующих в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций, а также механизмам КСР, занимающимся вопросами управления людскими ресурсами, настоятельно рекомендуется рассмотреть в тесной консультации с секретариатом Пенсионного фонда вопрос о том, каким образом пенсионные соглашения могут повлиять на мобильность в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами, и через группу административных руководителей представить соответствующие предложения Правлению Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.**

D. Развивать взаимовыгодные обмены между организациями-единомышленниками

137. Организации выразили заинтересованность в обмене сотрудниками с конкретными партнерами по темам, представляющим общий интерес, или в связи с конкретными целями в области устойчивого развития. Действия подгрупп или кластеров организаций со схожими интересами открывают реальную возможность для развития взаимовыгодного обмена сотрудниками. Следует также отметить, что с новыми способами работы и современными технологиями можно выработать формы сотрудничества по проектам, представляющим взаимный интерес, которые не требуют перемещения в другую организацию.

138. Среди примеров, названных группе по проведению обзора, представители ООН-Хабитат отметили, что обмен мнениями с ЮНИСЕФ и УНП ООН принесет пользу ее работе, связанной с достижением цели 11 в области устойчивого развития, предусматривающей создание более безопасных и инклюзивных городов. Базирующиеся в Найроби сотрудники операций в пользу мира заявили, что им будет полезно получить доступ, в частности, к экспертам ЮНИСЕФ в области цепочки поставок и к экспертам ЮНЕП в области окружающей среды, поскольку это относительно новые функции для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Другое конкретное межтематическое содержание включает

питание детей (ЮНИСЕФ и ВПП), специалистов по снабжению и чрезвычайным ситуациям (ВПП и УВКБ ООН), экспертов по гендерным вопросам (ЮНФПА и Структура «ООН-женщины»). ФАО в Найроби упомянула об охране здоровья животных в качестве еще одной области сотрудничества в связи с глобальными информационными системами и социологией. Даже в тех случаях, когда организации практически не сближаются по вопросам существа, обмены могут представлять взаимный интерес. МСЭ, например, сообщает, что с УВКБ ООН существуют договоренности, позволяющие его сотрудникам приобретать соответствующий опыт.

139. Кроме того, в контексте реформы системы развития организации выражают заинтересованность в обменах, которые помогают их сотрудникам развивать навыки координации, проведения комплексной политики и анализа данных. Для повышения готовности своих сотрудников к выполнению функций координаторов-резидентов УВКБ ООН заинтересовано в обмене с ПРООН в целях более глубокого ознакомления персонала с вопросами развития. С другой стороны, ПРООН могла бы направлять сотрудников в УВКБ ООН для повышения уровня их знаний о гуманитарных операциях. Каждая организация может зарезервировать должности для обеспечения планового обмена.

140. Помимо возможностей, основанных на общих тематических интересах, некоторые организации, такие как Всемирная торговая организация, подчеркивали возможность проведения обменов в крупных местах службы, таких как Женева, при низких финансовых затратах. В некоторых местах службы, таких как Гаага, наблюдается явная потребность в обменах в пределах места службы в качестве средства для использования маломасштабными организациями в целях поддержания морального духа и повышения квалификации персонала. Такие меры могли бы быть реализованы посредством резервирования определенных должностей для таких обменов в целях обеспечения возможности планирования и посредством использования не охваченных Соглашением 2012 года инструментов, таких как назначения в целях развития.

141. В качестве главного правового органа Организации Объединенных Наций с нормативной базой, которая разработана по образцу нормативной базы, применяемой Секретариатом Организации Объединенных Наций, однако отличается от нее, Международный Суд не является участником Соглашения 2012 года. Это небольшая организация, насчитывающая примерно 116 сотрудников. Представитель Секретаря сообщил, что Суд изучает пути использования практики Организации Объединенных Наций в интересах эффективной работы. Хотя Суд не является участником Соглашения, он пытается применять его положения, когда возникают соответствующие обстоятельства. Его опыт показывает, что одни организации готовы применять Соглашение к обменам с Судом, а другие – нет. **С учетом того что Секретарь Международного Суда проявил заинтересованность в том, чтобы иметь возможность применять положения Соглашения 2012 года, и отмечая, что другие базирующиеся в Гааге структуры, такие как Международный уголовный суд и Специальный трибунал по Ливану, недавно стали участниками Соглашения, Инспектор призывает Суд также рассмотреть вопрос о том, чтобы стать участником Соглашения.** Это обеспечило бы более прочную и последовательную основу для управления межучрежденческой мобильностью, в том числе среди растущего числа организаций, базирующихся в Гааге, которые являются ее участниками.

142. Нет никаких очевидных причин для того, чтобы организации опасались использовать такие возможности. Нужны только две организации; не все должны быть вовлечены во все. Организациям следует также учитывать, что такое сотрудничество не ограничивается инструментами, предусмотренными в Соглашении 2012 года. Руководители кадровых служб не раз упоминали о том, что в организациях нередко используются назначения в целях развития. Они также могут быть использованы в отношениях между организациями. **Административным руководителям рекомендуется на экспериментальной основе осуществлять обмен сотрудниками**

с другими организациями в областях, представляющих общий интерес, или в конкретных местах службы с использованием по мере необходимости соответствующих инструментов, не определенных в Соглашении 2012 года.

Е. Далее развивать немногочисленные возможности обмена со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций

143. Для целей настоящего обзора организациям был задан вопрос о том, имеются ли у них соглашения об обмене сотрудниками с организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, а также о том, требуется ли или используется ли в рамках партнерских отношений, в том числе за пределами системы Организации Объединенных Наций, перемещение персонала к партнерам или от них. Большинство организаций разработали ряд механизмов для доступа к экспертным знаниям из внешних источников. ВОЗ, например, работает в партнерстве с такими учреждениями, как Фонд Билла и Мелинды Гейтс, сотрудничество с которым может также включать предоставление персонала. Программы стипендий ВОИС позволяют осуществлять перемещение персонала к партнерам в национальных и региональных ведомствах интеллектуальной собственности и от них.

144. В прошлом механизмы КСР и КМГС ценили внешнюю мобильность, в том числе в качестве средства, позволяющего сохранять связь с источниками свежего мышления. В последнее время такие направления вызывают интерес в контексте стратегий сохранения талантов, помогая снять обеспокоенность по поводу личной стагнации и отсутствия жизнеспособных путей развития карьеры в системе Организации Объединенных Наций⁸². Организации указали на необходимость знакомить сотрудников с различными условиями работы и различными способами решения глобальных проблем, хотя приезжающие из других организаций сотрудники могли бы глубже изучить характер деятельности организации, с тем чтобы эффективнее сотрудничать в будущем. Например, ЮНИДО рассматривает четвертую промышленную революцию⁸³ как возможность для многостороннего промышленного сотрудничества. В рамках партнерской программы подготовки экспертов ЮНИДО, а также ее Программы странового партнерства на экспериментальной основе осуществляется обмен сотрудниками с внешними партнерами (правительствами и академическими учреждениями). При этом ЮНИДО стремится либо закрепить, либо повысить уровень экспертных знаний, необходимых для выполнения ее роли в таких вопросах, как искусственный интеллект, автоматизация и возобновляемые источники энергии. Эти программы предусматривают временную работу сотрудников ЮНИДО в организациях-партнерах.

145. Хотя группа по проведению обзора не обнаружила каких-либо структурированных соглашений об обмене персоналом с бреттон-вудскими учреждениями, некоторые организации проявляют растущий интерес к обменам с международными и региональными финансовыми учреждениями. ВМО находится в процессе разработки соглашения со Всемирным банком в поддержку своих целей в области изменения климата. ПРООН проводит взаимовыгодные обмены сотрудниками с европейскими финансовыми учреждениями, такие как нынешняя работа с Европейским инвестиционным банком по вопросам предоставления эксперта по предотвращению конфликтов и восстановлению в обмен на эксперта по

⁸² Young UN: Agents for Change. “Young UN temperature check: UN reforms”. Доступно по адресу www.young-un.org. По состоянию на 20 ноября 2019 года.

⁸³ ЮНИДО определяет четвертую промышленную революцию как «характеризующуюся слиянием технологий, которое размывает границы между физической, цифровой и биологической сферами». К числу этих технологий в настоящее время относятся искусственный интеллект, робототехника, интернет вещей, автономные транспортные средства, трехмерная печать, нанотехнологии, биотехнологии, материаловедение, аккумуляция энергии и квантовые вычисления. См. UNIDO, “Industry 4.0: Opportunities and challenges of the new Industrial Revolution for developing countries and economies in transition”, 2016.

смешанному финансированию. ПРООН пытается достичь соглашения со Всемирным банком о двусторонних партнерских отношениях, с тем чтобы перейти от специальных соглашений к взаимно согласованным, которые могли бы включать обмен персоналом в целях развития талантов и обмена знаниями и передовым опытом. Такие соглашения, как намечаемые соглашения с Европейским инвестиционным банком и Всемирным банком, должны представлять более широкий интерес для системы Организации Объединенных Наций в случае, когда обладающие нормативным или программным потенциалом организации желают содействовать углублению сотрудничества с финансовыми структурами.

146. МФСР предпринимает инициативы по расширению возможностей для обмена как с международными финансовыми учреждениями, так и с другими организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций. В первом случае он будет предоставлять специальный отпуск без сохранения содержания с гарантированным правом на возвращение на один год для сотрудников, отобранных для назначения международными финансовыми учреждениями. Кроме того, в интересах организации на экспериментальной основе осуществляется программа обмена персоналом, в рамках которой сотрудники могут предлагать перейти на работу в организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций, на срок от трех до шести месяцев. МФСР будет продолжать выплачивать заработную плату и покрывать связанные с этим расходы. Уроки, извлеченные в результате таких новаторских мер, должны доводиться до сведения других организаций системы Организации Объединенных Наций.

147. Что касается партнерских отношений с частным сектором в области обмена персоналом, то у небольшого числа организаций имеется практический опыт. Для поддержки инициативы «Поколение безграничных возможностей» в области образования, развития навыков и трудоустройства молодежи глобальная команда «Поколение безграничных возможностей», в настоящее время размещающаяся в штаб-квартире ЮНИСЕФ, получает доступ к экспертным знаниям компании «Юнилевер» и Международной торговой палаты, а с ИНГ Банком обсуждается вопрос о прикомандировании сотрудников (в дополнение к уже подтвержденным командировкам из Министерства по вопросам международного развития, ЮНЕСКО, Комиссии Африканского союза и организации «Детские деревни – SOS»). В более широком плане и в соответствии со своим стратегическим планом, в котором подчеркивается роль партнерств в ускорении осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, ЮНИСЕФ рекомендует стремиться привлекать узких специалистов из всех секторов, в том числе из частного сектора, в качестве экспертов в командировках в ЮНИСЕФ. Это помогло бы ЮНИСЕФ осуществить передачу навыков, получить доступ к экспертным знаниям, которых ему не хватает, углубить взаимопонимание и содействовать развитию карьеры. Поскольку в Соглашении 2012 года эти условия не рассматриваются, специалисты ЮНИСЕФ по правовым вопросам работают над формулировкой необходимых механизмов направления персонала в частный сектор и другие внешние организации и приема персонала из них. ЦМТ привлек еще одну не входящую в систему Организации Объединенных Наций структуру (DHL) для прикомандирования в целях работы по материально-техническому обеспечению в Африке. В рамках усилий ПРООН по расширению участия частного сектора в деятельности, направленной на достижение целей в области устойчивого развития, ПРООН видит преимущества в обмене опытом, благодаря которому ПРООН будет узнавать, как функционирует частный сектор, и опираться на его финансовую грамотность, а он в свою очередь будет извлекать пользу из получения знаний в области развития и достижения целей в области развития.

148. Тем не менее такие обмены со структурами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, по-прежнему происходят редко, медленно оформляются и с трудом поддаются реализации. Некоторые организации столкнулись с проблемами в плане привилегий и иммунитетов. Необходимо уделять внимание должной осмотрительности, конфликтам интересов и транспарентным процессам⁸⁴.

⁸⁴ См. JIU/REP/2017/8.

149. Заслуживает внимания создание возможностей для обмена сотрудниками с финансовыми учреждениями, фондами и частным сектором в поддержку программных партнерских связей и повышения квалификации персонала на основе мер, учитывающих риски. **Администратору ПРООН, Директору-исполнителю ЮНИСЕФ, Директору-исполнителю ЮНФПА и другим административным руководителям настоятельно рекомендуется документировать накопленный опыт и делиться им с секретариатом КСР, который должен также собирать информацию об аналогичном опыте в других организациях, с тем чтобы заложить основу для извлечения уроков и вынесения рекомендаций в отношении передовой практики.**

150. Базирующиеся в Женеве организации сектора здравоохранения обратили внимание на возможность обмена сотрудниками в рамках глобальной группы по вопросам здравоохранения, включая организации системы Организации Объединенных Наций. Глобальный фонд считает это актуальным в таких областях, как цепочки поставок, общественное здравоохранение и эпидемиология, мониторинг и оценка, многоязычные специалисты по управлению медицинскими продуктами и франкоязычные эксперты. Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации будет открыт для более структурированных программ прикомандирования сотрудников в сектор здравоохранения с Организацией Объединенных Наций, в частности для проведения кампаний по вакцинации. Будучи некарьерными организациями, Глобальный альянс и Глобальный фонд проявили заинтересованность в содействии перемещению своих сотрудников в другие организации. **Административным руководителям ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНЭЙДС следует изучить возможность разработки соглашений об обмене сотрудниками с международными организациями, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, такими как Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации и Глобальный фонд.**

Г. Учитывать практику других международных организаций

151. Инспектор встречался с представителями международных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, и некоторые особенности их практики могут представлять интерес (более подробную информацию см. в приложении III). Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации и Глобальный фонд не являются карьерными организациями: средний срок службы в ГАВИ составляет 4,7 года. В обеих организациях применяются меры социального обеспечения, способствующие переходу, в том числе меры, позволяющие увольняющимся сотрудникам получать доступ к взносам организации, а также к своим собственным взносам. Небольшая часть кадровых ресурсов Глобального фонда формируется за счет соглашений о прикомандировании и временной передаче, в соответствии с которыми он принимает временных сотрудников, в том числе из неправительственных организаций, фондов и частного сектора. Срок службы составляет один год, однако может продлеваться в порядке исключения. Организации системы Организации Объединенных Наций, заинтересованные в обмене сотрудниками с частным сектором, могут желать получить информацию о том, как функционируют Альянс и Фонд в этом отношении с учетом соответственно их характера как государственно-частных партнерств и опыта доступа к экспертным знаниям частного сектора (например, Глобальный фонд получил доступ к экспертным знаниям компании «Юнилевер» в связи с ее работой по вопросам цепочки поставок в сотрудничестве с Фондом Билла и Мелинды Гейтс).

152. Как Международный валютный фонд, так и Всемирный банк используют схемы, позволяющие сотрудникам на некоторое время покидать эти организации и работать в других местах, а также обеспечивают другие пути повышения квалификации. В интересах Фонда в нем имеется 60 штатных должностей для получения отпуска без сохранения содержания. Хотя сотрудники не платят взносы в пенсионный план во время своего отсутствия, они могут выкупить пенсионный взнос по возвращении, а Фонд внесет свою долю. Фонд также участвует в обменах с другими

международными финансовыми учреждениями и организует индивидуальные учебные программы. Во Всемирном банке действует система «внешней службы без сохранения содержания», которая позволяет сотрудникам работать в другой организации от шести месяцев до четырех лет, что дает им возможность приобретать медицинское страхование через Всемирный банк и вносить взносы в рамках пенсионного плана для данного сотрудника. Он также осуществляет финансируемую донорами программу укомплектования штатов, в рамках которой Всемирный банк размещает объявления об областях работы, в которых необходима поддержка, указывая конкретный круг обязанностей, а доноры делают соответствующие конкурентные предложения. Затем заработная плата выбранного эксперта выплачивается за счет средств национального целевого фонда. В год насчитывается около 300 таких контрактов.

V. Системная культура

153. В течение длительного периода времени межучрежденческие механизмы и ОИГ заявляли о необходимости изменения в области культуры в целях устранения барьеров на пути перемещения людей. Хотя замечания в связи с одним из обзоров КМГС в отношении межучрежденческой мобильности были сделаны уже давно, они были подтверждены в ходе собеседований, проведенных в связи с нынешним обзором. Было отмечено, что в настоящее время имеется мало свидетельств существования культуры Организации Объединенных Наций. Многие люди в системе, в том числе многие из тех, кто занимал руководящие должности, считали, что они работают в своей нынешней организации, и не считали себя частью общей системы, разве только в каком-то весьма отдаленном плане. Предполагалось, что люди работают внутри системы и должны быть лояльны к своей собственной части системы: своему собственному учреждению, фонду или программе. Почти на подсознательном уровне существовало убеждение, что тот, кто желает переместиться между учреждениями, в каком-то смысле нелоялен.

154. Хотя общесистемный подход в области укомплектования кадрами не является очевидным, имеются возможности для укрепления системной культуры.

A. Укрепить механизм руководства в системе Организации Объединенных Наций

155. Намечаются определенные пути достижения более единого, общесистемного мышления, и их следует использовать. Принятые КСР рамки руководства системы Организации Объединенных Наций определяют характеристики и модели поведения руководителей Организации Объединенных Наций, которые предусматривают, в частности, отказ от прежней разобщенности, применение концепции «Единая Организация Объединенных Наций» и моделирование поведения. Вследствие признания влияния руководителей на организационную культуру рамочная программа предполагает укрепление управленческой культуры Организации Объединенных Наций на всех уровнях в качестве предпосылки для других значимых изменений⁸⁵. Инспектор напоминает о выдвинутой ранее и в ключевых отношениях еще более амбициозной инициативе КСР по созданию категории старших руководителей в качестве основы для общего резерва руководителей⁸⁶, которая не была реализована. Новая система руководства должна быть адаптирована и внедрена организациями. В той мере, в какой она призвана формировать общие ценности и поведение, она будет влиять на системную культуру. Недавнее создание Консультативного совета по вопросам обучения Организации Объединенных Наций для обеспечения общесистемного идейного лидерства и междисциплинарной экспертной поддержки в области знаний и обучения, связанных с целями в области устойчивого развития⁸⁷, является позитивным шагом в том же направлении. Меры, предусмотренные КСР для введения в действие рамочной программы, включают пропаганду концепции мобильности персонала, как вертикальной, так и горизонтальной, внутри организаций и между всеми учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также осуществление межучрежденческой инициативы по подготовке руководителей Организации Объединенных Наций в соответствии с рамочной программой⁸⁸. Эти подходы могут способствовать преодолению реальных или мнимых барьеров на пути межучрежденческих перемещений.

156. Нижеследующая рекомендация направлена на укрепление слаженности и согласованности общесистемной культуры на основе общей системы руководства.

⁸⁵ СЕВ/2017/1, paras. 20–21, 29 and 31.

⁸⁶ СЕВ/2004/3, para. 36 and annex IV.

⁸⁷ A/74/73–E/2019/14, пункт 58.

⁸⁸ СЕВ/2017/1, para. 27.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю в сотрудничестве с другими административными руководителями следует провести оценку воздействия рамок руководства системы Организации Объединенных Наций на формирование общей культуры управления в поддержку концепции «Единая Организация Объединенных Наций» и представить доклад Экономическому и Социальному Совету на его сессии 2022 года в контексте его доклада о работе КСР. Им следует также рассмотреть возможность использования этих рамок в целях укрепления общей управленческой культуры в организациях системы Организации Объединенных Наций на основе межучрежденческой мобильности единого резерва руководителей, как это предусматривалось осуществить с помощью категории старших руководителей, которую КСР планировал создать в 2004 году.

В. Предоставить сотрудникам системы Организации Объединенных Наций статус внутренних кандидатов

157. Предоставление сотрудникам системы Организации Объединенных Наций статуса внутреннего кандидата послужило бы полезным свидетельством того, что все принадлежат к одной и той же системе: был бы снят ряд барьеров. В своем заявлении 2003 года о межучрежденческой мобильности КСР обязался предоставлять сотрудникам всех организаций общей системы Организации Объединенных Наций равный доступ и возможность трудоустройства на конкурсной основе с должным учетом политики организации в области расстановки кадров, ротации и внутренней мобильности⁸⁹. На сегодняшний день этого не произошло, о чем свидетельствует включение статуса внутреннего кандидата в качестве одного из ожидаемых результатов стратегического плана Комитета высокого уровня по вопросам управления на 2013–2016 годы.

158. Значение статуса внутреннего кандидата для процессов отбора в разных организациях существенно различается; это не панацея от проблем межучрежденческой мобильности. Это сигнал принадлежности к единой системе, а также сигнал, который сами организации взяли на себя обязательство подавать. Слишком поверхностный подход не будет реализован. Например, при упразднении должностей организации и ассоциации персонала будут настаивать на том, чтобы затронутому персоналу уделялось особое внимание. Организациям, которые применяют схемы ротации в целях распределения бремени мест службы с тяжелыми условиями, потребуется пространство для планирования таких ротаций. С учетом этих соображений представляется измененная редакция рекомендации ОИГ 2010 года.

159. Нижеследующая рекомендация призвана повысить слаженность и согласованность, а также усилить координацию и сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Административным руководителям следует предоставить всем сотрудникам системы Организации Объединенных Наций возможность участвовать в конкурсе на замещение вакантных должностей на основе, равной той, которая установлена для их собственных сотрудников, с учетом условий сокращения штатов, упразднения штатных и временных должностей и осуществления ротации.

⁸⁹ СЕВ/2003/5, р. 8.

160. В своих замечаниях по предыдущей рекомендации ОИГ о статусе внутренних кандидатов КСР отметил, что в настоящее время осуществляется межучрежденческий проект для открытия вакансий на должности сотрудников категории общего обслуживания на местах для других организаций общей системы⁹⁰. Согласно докладу Комитета высокого уровня по вопросам управления о результатах осуществления его стратегического плана на 2013–2016 годы, в результате осуществления этого проекта была создана новая система набора сотрудников категории общего обслуживания и национальных сотрудников, которая позволила обеспечить бесперебойный набор и мобильность всех сотрудников в качестве внутренних кандидатов среди всех организаций страновой группы Организации Объединенных Наций, вследствие чего было устранено одно из самых серьезных препятствий на пути к интеграции и совместной работе на страновом уровне⁹¹. Если это действительно так, то должны быть предприняты конкретные действия, для того чтобы это было реализовано. В случае невыполнения рекомендации 8 выше административными руководителями **им следует как минимум отразить в своих правилах о персонале или других соответствующих административных инструкциях, что сотрудники категории общего обслуживания и национальные сотрудники всех организаций системы Организации Объединенных Наций будут рассматриваться в качестве внутренних кандидатов.**

С. Устранить препятствующие межучрежденческой мобильности нормативные и процедурные барьеры

161. Еще одним практическим вопросом, который помогает сформировать как культурную, так и оперативную среду, является гармонизация положений и правил, касающихся людских ресурсов. Поскольку это старая проблема, которая на протяжении многих лет имела ограниченное влияние, число организаций, считавших ее решение необходимым для создания действенной системы межучрежденческой мобильности, было удивительным. В 2010 году ОИГ рекомендовала разработать план для создания единого свода общих положений и правил о персонале, применимых к общей системе в целом⁹².

162. В связи с этой рекомендацией КСР отметил, что различия в положениях и правилах меньше, чем в административных инструкциях, процедурах и руководящих указаниях, которые определяют осуществление этих положений и правил⁹³. С учетом ограниченного прогресса, достигнутого в результате прошлых усилий по согласованию положений и правил о персонале, и недавнего появления акцента на взаимном признании правил и процедур предлагается подход, ориентированный на преодоление барьеров. В представленных для этого обзора материалах МСЭ также обращалось внимание на необходимость согласования процедурных рамок, таких как оформление льгот и оказание поддержки новым сотрудникам, а также нормативной базы.

163. Следует также напомнить, что в 2010 году КМГС постановила просить свой секретариат собрать информацию обо всех препятствиях на пути унификации политики в области управления людскими ресурсами в общей системе, а также определить вопросы, по которым необходимо принять меры⁹⁴. **Секретариат КМГС мог бы с пользой завершить или обновить этот анализ препятствий.**

164. ЮНИДО и МСЭ заявили ОИГ о необходимости создания центрального механизма для решения проблем в рамках некоторых аспектов межучрежденческой мобильности, таких как общая координация, урегулирование споров, поддержка общего применения Соглашения 2012 года и содействие обменам с внешними организациями. По мнению МСЭ, такой механизм мог бы, в частности, обеспечить

⁹⁰ A/66/355/Add.1, пункт 10.

⁹¹ СЕВ/2016/HLСМ/3, р. 21.

⁹² JU/REP/2010/8, рекомендация 3.

⁹³ A/66/355/Add.1, пункт 8.

⁹⁴ A/65/30, пункт 27 d).

оценку профессиональных качеств кандидатов для возможного назначения на другую должность и разработку общих определений функциональных обязанностей. **Хотя процесс обзора не выявил широко распространенного среди организаций желания иметь новый механизм, Комитет высокого уровня по вопросам управления мог бы с пользой обсудить вопрос о том, какие усовершенствованные механизмы необходимы для поддержки межучрежденческой мобильности.**

165. Нижеследующая рекомендация призвана повысить слаженность и согласованность режима межучрежденческой мобильности путем создания общих рамок для его реализации.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю и другим административным руководителям, являющимся членами КСР, следует к концу 2021 года определить, каким образом будет применяться принцип взаимного признания правил и процедур для преодоления нормативных и процедурных препятствий на пути межучрежденческой мобильности, и представить Экономическому и Социальному Совету на его сессии 2022 года доклад о принятых мерах в контексте ежегодного доклада Генерального секретаря о работе КСР.

D. Рассмотреть воздействие реформы системы координаторов-резидентов на межучрежденческую мобильность

166. Реформа системы координаторов-резидентов может значительно воздействовать на «единое мышление» в поддержку межучрежденческой мобильности и стимулировать более активный интерес организаций к ней. Усиление роли координаторов-резидентов повысило заинтересованность организаций в предоставлении кандидатов. Создание функции координатора-резидента, Управления по координации деятельности в целях развития и расширенных канцелярий координаторов-резидентов, в которых насчитываются сотни должностей по контрактам Секретариата Организации Объединенных Наций, привлечет внимание к необходимости создания гибких механизмов межучрежденческой мобильности. Хотя Секретариат Организации Объединенных Наций может разместить эти функции, еще предстоит выяснить, сможет ли он обеспечить трудоустройство людей по истечении срока назначения, поскольку в других частях Секретариата эти функции в большом количестве не требуются. Это также привлечет внимание к праву на возвращение. **Генеральному секретарю настоятельно рекомендуется документировать опыт в области межучрежденческой мобильности для удовлетворения потребностей системы координаторов-резидентов, включая Управление по координации деятельности в целях развития, на предмет выявления улучшений в режиме межучрежденческой мобильности.**

VI. Заключительные замечания

167. К межучрежденческой мобильности необходимо подходить не как к цели или набору процедур, а как к средству повышения эффективности работы организации и системы. Уменьшение барьеров на пути перемещения персонала между организациями может стать частью архитектуры, отвечающей как требованию в отношении «системного» мышления, позволяющего обеспечить комплексную поддержку системой Организации Объединенных Наций Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, так и потребностям конкретных организаций в создании условий в целях повышения квалификации персонала и в адаптации к меняющимся требованиям к персоналу. Важность подачи институциональных сигналов либо в виде установления приоритетов руководством, либо посредством систем мотивации, в том числе связанных с механизмами социального обеспечения, является крайне важным элементом в этом уравнении.

168. Несмотря на наличие общей системы и многолетнее существование инструментов, позволяющих обеспечить межучрежденческую мобильность, система находится на раннем этапе коллективного осмысления вопроса о том, как она может лучше функционировать в качестве «Единой Организации Объединенных Наций» и как этому могут способствовать возможности перемещения персонала в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами. В настоящем докладе предпринята попытка дать описание мерам, которые организации могут принять во внимание при определении места межучрежденческой мобильности в таком политическом контексте.

169. Поскольку межучрежденческая мобильность является межорганизационной проблемой, она не подлежит межправительственному контролю, если не считать меры, принимаемые директивными органами в связи с политикой организаций, деятельность которых они контролируют. Государства-члены и директивные органы имеют весьма ограниченное представление о событиях, связанных с межучрежденческой мобильностью, и о том, как она способствует либо работе организаций, деятельность которых они контролируют, либо более комплексному функционированию системы Организации Объединенных Наций в целом. С учетом ограниченного характера результатов, обеспечиваемых механизмами КСР в плане межучрежденческой мобильности, и содержащегося в настоящем докладе аргумента о том, что межучрежденческая мобильность может и должна быть увязана со стратегическими целями, необходимо, чтобы межправительственные органы более четко представляли себе и понимали, как она развивается, как она интегрируется в рамки политики организаций в области людских ресурсов и какие проблемы требуют к себе внимания. Идеальной формулы для достижения этого не существует, поскольку работа механизмов КСР в области межучрежденческой мобильности не является предметом межправительственного рассмотрения. Вместе с тем, поскольку Генеральная Ассамблея иногда просила КМГС подготовить обзоры, нет никаких причин не опираться на этот прецедент в целях повышения прозрачности и подотчетности в отношении межучрежденческой мобильности. Тот факт, что, по мнению некоторых организаций, межучрежденческая мобильность относится к сфере их ведения и сфере ведения механизмов КСР, не является несовместимым с анализом, рекомендациями и отчетностью КМГС, и это позволяет Генеральной Ассамблее уделять этому вопросу такое внимание, которое она считает целесообразным.

170. Нижеследующая рекомендация призвана повысить прозрачность и подотчетность в процессе развития межучрежденческой мобильности и ее интеграции в политику управления людскими ресурсами.

Рекомендация 10

Генеральной Ассамблее следует просить КМГС периодически рассматривать положение дел с межучрежденческой мобильностью и степень ее интеграции в политику организаций в области управления людскими ресурсами, с тем чтобы выносить соответствующие рекомендации организациям и представлять свои выводы Генеральной Ассамблее в контексте рассмотрения ею вопроса об общей системе Организации Объединенных Наций.

Приложение I

Ход выполнения рекомендаций, содержащихся в обзоре «Межучрежденческая мобильность персонала и обеспечение баланса между работой и личной жизнью в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/8)

№	Текст рекомендации	Ход выполнения
1	Координационному совету руководителей через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления следует в срочном порядке согласовать содержание и единообразную практику применения в рамках системы Организации Объединенных Наций единого правового акта, регулирующего мобильность персонала между организациями общей системы Организации Объединенных Наций. Ему следует также определить, в частности, соответствующие обязанности организаций в части распределения финансовых обязательств, связанных с различными видами перемещения персонала.	Выполнена
2	Координационному совету руководителей через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления следует разработать общесистемные стандарты систематического сбора, мониторинга и регулярного представления соответствующих данных о мобильности персонала, в том числе о межучрежденческой мобильности и мобильности, которая носит внутренний характер для соответствующих организаций.	Не выполнена
3	Координационному совету руководителей через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления следует подготовить план действий, включая конкретные сроки и обязанности, по разработке одного свода общих положений о персонале и правил для персонала, применимых к общей системе Организации Объединенных Наций в целом.	Не выполнена
4	Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует проанализировать свои внутренние системы мобильности и/или ротации персонала с общесистемной точки зрения с целью сделать их такими, чтобы они поддерживали межучрежденческие инициативы в области мобильности, соответствовали им и согласовывались с ними.	Выполняется В настоящее время многие организации пересматривают свою политику в области внутренней мобильности
5	В контексте Координационного совета руководителей исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свои внутренние правила по этому вопросу с целью обеспечить, чтобы все вакантные должности в их соответствующих организациях были открыты для всех сотрудников Организации Объединенных Наций, включая тех, кто работает в других организациях системы, на таких же условиях, что и те, которые установлены для их собственных сотрудников.	Не выполнена

№	Текст рекомендации	Ход выполнения
6	Координационному совету руководителей через свой Комитет высокого уровня по вопросам управления следует разработать межучрежденческую общесистемную политику, включая нормативно-правовую базу, в отношении новых контрактов и последующего вводного инструктажа новых сотрудников, принимаемых на работу в любую организацию общей системы, в целях формирования соответствующей общесистемной культуры.	Не выполнена
7	Координационному совету руководителей следует рассмотреть возможность внедрения новых схем ротации/мобильности персонала на общесистемном уровне и в целях содействия добровольному участию персонала в гуманитарной и/или миротворческой деятельности.	Не выполнена
8	Координационному совету руководителей следует рассмотреть возможность внедрения новых механизмов межучрежденческой мобильности персонала на общесистемном уровне на основе концепции общих и профильных сетей профессиональных групп.	Не выполнена
9	Руководящим органам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует обратить внимание властей принимающих стран на необходимость облегчения доступа к местным рынкам труда супругов сотрудников международных организаций путем, в частности, предоставления им разрешений на работу или принятия аналогичных мер.	Частично выполнена
10	Исполнительным главам организаций общей системы Организации Объединенных Наций следует систематически оценивать на периодической основе эффективность программ обеспечения баланса между работой и личной жизнью и включать, в частности, анализ затрат и выгод, связанных с такими программами, в свои регулярные доклады о результатах работы.	Частично выполнена

Приложение II

Таблица А.1
Динамика перемещения персонала (переводы, временная передача и прикомандирование)
в период 2016–2018 годов

	2016				2017				2018				Общее число перемещений	Общее число сотрудников (2017 год)
	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего		
Секретариат Организации Объединенных Наций*	32	192	133	357	78	233	136	447	99	212	393	704	1 508	34 170
ЮНЭЙДС	1	5	3	9	1	4	10	15	3	3	6	12	36	684
ЮНКТАД		5		5	1	5		6	1	5	1	7	18	*
ЦМТ	2	3	1	6		1	1	2	1	4	2	7	15	287
ПРООН	14	69	..	83	42	84	..	126	51	95	..	146	355	7 177
ЮНЕП	2	2	4	8	3	1	7	11	0	4	10	14	33	*
ЮНФПА	6	18	19	43	9	13	27	49	14	19	28	61	153	2 658
ООН-Хабитат				0				0				0	0	*
УВКБ ООН	9	21	22	52	16	21	22	59	13	9	25	47	158	9 740
ЮНИСЕФ	9	92	33	134	13	88	23	124	13	80	20	113	371	12 806
ЮНОПС	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	764
УНП ООН	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	*
Структура «ООН-женщины»	0	16	10	26	3	10	11	24	1	17	16	34	84	825
ВПП	5	16	15	36	8	11	16	35	7	9	10	26	97	6 091
ФАО	6	4	0	10	3	2	9	14	3	3	22	28	52	3 134
МАГАТЭ	..	..	..	0	..	..	..	0	..	..	..	0	0	2 394
ИКАО	0	0	6	6	1	0	11	12	1	3	5	9	27	795
ИМО	0	1	3	4	0	2	2	4	0	0	1	1	9	270
МСЭ		1	1	2		3	2	5		1	3	4	11	680

	2016				2017				2018				Общее число перемещений	Общее число сотрудников (2017 год)
	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего	Временная передача	Прикомандирование	Переводы	Всего		
ЮНЕСКО	0	0	6	6	0	0	5	5	0	0	9	9	20	2 148
ЮНИДО	0	1	3	4	0	0	3	3	0	1	0	1	8	617
ЮНВТО	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	87
МОТ	2	3	5	10	2	2	6	10	4	4	5	13	33	3 008
ВПС	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	2	178
ВОЗ	5	9	30	44	10	11	42	63	13	9	34	56	163	8 049
ВОИС	1	1	7	9	4	2	2	8	..	3	6	9	26	1 159
ВМО	0	0	3	3	1	1	0	2	2	0	3	5	10	324
ИТОГО	94	459	304	857	195	494	337	1 026	226	481	599	1 306	3 189	98 045

Примечание:

ЮНЕСКО: переводы обычно начинаются как прикомандирование. Случаи прикомандирования не учитываются отдельно.

ЮНВТО в этих случаях применяла только специальный отпуск без сохранения содержания.

ЮНОПС в настоящее время не отслеживает данные в той форме, которая использовалась выше.

* В общее число сотрудников Организации Объединенных Наций также входят сотрудники ЮНКТАД, ЮНЕП, УНП ООН и ООН-Хабитат.

Таблица А.2
Динамика перемещений персонала между направляющими и принимающими организациями в период 2013–2018 годов

	<i>Направляющие</i>				<i>Принимающие</i>				<i>Баланс перемещений</i>	<i>Общее число сотрудников (2017 год)</i>
	<i>Временная передача</i>	<i>Прикомандирование</i>	<i>Переводы</i>	<i>Всего</i>	<i>Временная передача</i>	<i>Прикомандирование</i>	<i>Переводы</i>	<i>Всего</i>		
Секретариат Организации Объединенных Наций*	128	421	336	885	156	738	471	1 365	+480	34 170
ЮНЭЙДС	7	16	25	48	1	9	4	14	-34	684
ЮНКТАД	1	25		26			2	2	-24	*
ЦМТ	2	7	7	16	1	3	3	7	-9	287
ПРООН	144	215	..	359	37	309	..	346	-13	7 177
ЮНЕП				0				0		*
ЮНФПА	51	46	66	163	7	45	96	148	-15	2 658
ООН-Хабитат				0				0		*
УВКБ ООН	45	28	42	115	17	64	68	149	+34	9 740
ЮНИСЕФ	62	234	78	374	26	269	69	364	-10	12 806
ЮНОПС	..	..	..		..	..	..			764
УНП ООН	..	..	..		..	..	..			*
Структура «ООН-женщины»	1	22	19	42	4	59	61	124	+82	825
ВПП	33	59	44	136	5	16	42	63	-73	6 091
ФАО	4	6	12	22	10	10	21	41	+19	3 134
МАГАТЭ	..	..	..		..	..	..			2 394
ИКАО	4	4	10	18		5	18	23	5	795
ИМО	0	3	0	3	0	5	8	13	+10	270
МСЭ				0				0		680
ЮНЕСКО	0	0	29	29	0	0	25	25	-4	2 148
ЮНИДО	1	4	8	13	0	0	4	4	-9	617
ЮНВТО	0	0	0	0	0	0	0	0		87
МОТ	10	10	7	27	6	9	25	40	+13	3 008

	<i>Направляющие</i>				<i>Принимающие</i>				<i>Баланс перемещений</i>	<i>Общее число сотрудников (2017 год)</i>
	Временная передача	Прикоманди- рование	Переводы	Всего	Временная передача	Прикоманди- рование	Переводы	Всего		
ВПС	0	0	1	1	0	1	2	3	+2	178
ВОЗ	15	4	77	96	27	50	127	204	+108	8 049
ВОИС	..	1	6	7	8	9	18	35	+28	1 159
ВМО	2	1	3	6	1	2	8	11	+5	324
ИТОГО	510	1 106	770	2 386	306	1 603	1 072	2 981	+595	98 045

Приложение III

Практика других международных организаций

Глобальный фонд и Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации

1. Глобальный фонд представляет собой государственно-частное партнерство с персоналом, полностью базирующимся в штаб-квартире в Женеве. Он применяет схему фонда обеспечения персонала, которая позволяет ее членам получать доступ к взносу работодателя, а также к взносу сотрудника при уходе из организации. Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации – это небольшая, некарьерная организация на основе государственно-частного партнерства, штаб-квартиры которой расположены в Женеве и Вашингтоне, округ Колумбия. Как и в случае с Глобальным фондом, основной целью Альянса является привлечение и удержание талантливых специалистов, а также создание возможностей для того, чтобы его сотрудники могли перейти на работу за пределами организации и в потенциале вернуться в нее. Кроме того, пенсионная программа Альянса, как и программа Глобального фонда, не стимулирует длительные сроки службы. При уходе из организации сотрудники могут забрать как взносы организации, так и свои собственные.

2. Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации сообщает, что для управления талантами он применяет подход, ориентированный на человека, при этом он использует временные должности в целях повышения профессионального уровня талантливых сотрудников, но также имеет систему квалификационных требований, в которой основное внимание уделяется управленческим навыкам и признается ценность повышения квалификации, а не только результатов и эффективности работы. Альянс применяет так называемое правило повышения квалификации персонала 70–20–10, в соответствии с которым на первом месте находится опыт, затем наставничество и, наконец, аудиторное обучение. В соответствии с этой системой сотрудники определяют развитие своей карьеры, а руководители несут ответственность за оказание поддержки в этом.

3. Инвестирование в людей является одним из организационных приоритетов Глобального фонда. Возможности обучения сопоставляются с системой квалификационных требований и призваны расширять возможности в областях навыков, поведения и знаний, имеющих важное значение для выполнения его миссии. Глобальный фонд разработал многоуровневую систему развития лидерских качеств, включающую решения на основе смешанного обучения для руководителей вплоть до Исполнительного комитета по вопросам управления и Исполнительного директора. В дополнение к программе, обеспечиваемой кадровыми службами, дальнейшее обучение проходит в рамках сложной системы технической подготовки, созданной и реализуемой внутренними профильными экспертами.

Международный валютный фонд

4. Организация по-прежнему рассматривает себя как карьерную службу, в которой внешняя мобильность не является приоритетом. Тем не менее она поддерживает деятельность по обеспечению внешней мобильности с помощью трех различных механизмов: программы предоставления отпуска без сохранения содержания в интересах Международного валютного фонда; программы обмена персоналом; и программы временной передачи. Видное место занимает программа отпуска без сохранения содержания. Ее соответствие интересам организации обеспечивается ролью комитета по утверждению заявок, который рассматривает все заявки. Программа обмена персоналом осуществляется по инициативе департаментов организации в целях обеспечения ответственности за ее осуществление. Программа временной передачи сотрудников применялась только по отношению к Всемирному банку в силу практических проблем доступности. Сотрудники могли переходить во Всемирный банк на срок не более трех лет, а принимающая организация оплачивала расходы на персонал на основании направляемого Фондом счета-фактуры.

В настоящее время действие программы временной передачи сотрудников приостановлено по просьбе Всемирного банка, который посчитал ее слишком дорогостоящей. В данный момент Всемирный банк принимает сотрудников Фонда только в рамках программы предоставления отпуска без сохранения содержания. Фонд отметил, что его система вознаграждения, которая является дорогостоящей, привела к трудностям в реализации программы прикомандирования сотрудников.

Всемирный банк

5. Группа Всемирного банка предусматривает два способа перемещения персонала: внешняя служба без сохранения содержания и отпуск без сохранения содержания. В первом случае сотрудники могут уходить из Банка на срок от шести месяцев до четырех лет для работы в другой организации. Хотя заработная плата выплачивается принимающей организацией, сотруднику разрешается продолжать вносить свою долю пенсионных платежей в пенсионный фонд Банка (внесение доли работодателя приостанавливается) и приобретать медицинское страхование через Банк. Вариант отпуска без сохранения содержания позволяет сотрудникам уходить из организации на срок до четырех лет для учебы или по семейным обстоятельствам; однако в рамках этого варианта работать в другом месте не разрешается. Банк также осуществляет финансируемую донорами программу укомплектования штатов, в рамках которой Всемирный банк размещает объявления об областях работы, в которых необходима поддержка стран-доноров.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

6. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – это крупная, некарьерная организация, проводящая политику ограничения срока службы и использующая уникальную бизнес-модель, в соответствии с которой большинство сотрудников предоставляются командирующими государственными органами, каждый из которых заключил с Организацией соответствующий специальный договор. В результате этого у Организации сложились прочные отношения с государствами-членами. Организация не является участником Соглашения 2012 года и не участвует в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций, что, как представляется, указывает на отсутствие аналогии между Организацией и системой Организации Объединенных Наций.

Организация по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

7. Организация по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний является некарьерной организацией, в которой срок службы сотрудников категории специалистов ограничен. Мобильность, наряду с существенной информационно-просветительской работой с научным сообществом, является частью ее бизнес-модели, но не целью как таковой. Она приняла статут КМГС в ноябре 2016 года и постепенно стала применять практику общей системы Организации Объединенных Наций, основанную на стандартах КМГС. По состоянию на 1 января 2019 года она участвует в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных Наций. Организация не является участником Соглашения 2012 года; она является наблюдателем в Сети по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления, при этом не входит в КСР.

Организация по запрещению химического оружия

8. Организация по запрещению химического оружия не является карьерной организацией. Она неукоснительно придерживается установленного для ее сотрудников категории специалистов семилетнего срока службы. В семилетний срок пребывания в должности засчитывается время работы в рамках назначения на условиях прикомандирования. Организация не является участником Межорганизационного соглашения, при обменах с организациями, являющимися участниками Соглашения, оно используется в качестве отправной точки. Это позволило осуществлять временную передачу сотрудников из ИКАО и Международного уголовного суда и прикомандирование сотрудников в Совместный

механизм по расследованию Организации по запрещению химического оружия – Организации Объединенных Наций.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

9. При штате примерно 1 600 человек (из которых 600 – базирующиеся в Женеве или международные сотрудники, а 1 000 – сотрудники, базирующиеся на местах) сотрудники Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, как правило, работают в течение длительного времени в условиях небольшой текучести кадров. У нее есть резерв талантливых специалистов, который обеспечивает мобильность, но в ней пока нет необходимости. Исторически у нее были договоренности о прикомандировании с национальными обществами Красного Креста. Прикомандированного сотрудника может финансировать национальное общество, а в некоторых случаях в финансировании участвуют и Федерация, и национальное общество. Должностные лица Федерации отмечают, что в Федерации растет осведомленность о преимуществах, которые могут быть получены в результате обмена персоналом. Она видит сходство с организациями с подобной операционной моделью, такими как Оксфам.

Приложение IV

Обзор мер, которые необходимо предпринять участвующими организациями в соответствии с рекомендациями Объединенной инспекционной группы

Доклад	Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	ЦМГ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	ЮНОПС	БАПОР	Структура «ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1	a		A																										
Рекомендация 2	a		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 3	f		A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 4	a		A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 5	f		A											A															
Рекомендация 6	f		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 7	d		A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 8	d		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 9	d		A	A	A		A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Рекомендация 10	a		D																										

Условные обозначения:

Д – рекомендация для принятия решения директивным органом; А – рекомендация для принятия мер административным руководителем;
 – рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Ожидаемый результат:

a – повышение прозрачности и усиление подотчетности; b – распространение передового опыта/образцов надлежащей практики;
 c – укрепление координации и сотрудничества; d – повышение слаженности и согласованности; e – усиление контроля и соблюдения требований;
 f – повышение результативности; g – значительная финансовая экономия; h – повышение эффективности; i – прочее.