

**Обзор использования индивидуальных консультантов
в системе Организации Объединенных Наций**

Подготовил:

Джихан Терзи

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2012 год**



Организация Объединенных Наций

**Обзор использования индивидуальных консультантов
в системе Организации Объединенных Наций**

Подготовил:

Джихан Терзи

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2012 год**

*Резюме***Обзор использования индивидуальных консультантов
в системе Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2012/5****Цель и сфера охвата**

Цель настоящего доклада заключается в оценке использования индивидуальных консультантов в системе Организации Объединенных Наций путем анализа соответствующей политики и практики. Хотя основное внимание уделяется индивидуальным консультантам, анализ полученной информации и опросы показали, что между индивидуальными консультантами и некоторыми другими внештатными сотрудниками не всегда существует четкое различие. Поэтому настоящий обзор также включает более широкий анализ схожих вопросов, касающихся форм заключения контрактов с внештатными сотрудниками.

Необходимость общих критериев для выбора между контрактами со штатными и внештатными сотрудниками

Консультанты и другие внештатные сотрудники становятся важной частью рабочей силы организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако политика и регламенты не всегда обеспечивают четкие критерии использования этих кадровых ресурсов, а практическое осуществление этой политики представляет проблему с точки зрения справедливой и социально ответственной практики найма, особенно когда люди работают в течение продолжительных периодов времени по краткосрочным контрактам в качестве внештатных сотрудников. Необходимость выдавать нужный результат в условиях нехватки финансовых средств и негибкости моделей кадрового обеспечения в сочетании с недостаточно четкой политикой в отношении внештатных сотрудников и при отсутствии контроля приводит к тому, что организации слишком часто прибегают к заключению контрактов с внештатными сотрудниками.

Введение различных категорий статуса для аналогичных видов работы в системе, которые больше не подпадают под действие общих правил и положений, может негативно отражаться на практике найма, репутации организаций и однородности кадрового состава. Нынешняя практика порождает шаткость положения таких сотрудников, что не соответствует в полной мере ценностям Организации Объединенных Наций, а также международным принципам трудовых отношений. Необходимо, чтобы организации регулярно контролировали и оценивали практику использования услуг внештатного персонала и чтобы они принимали меры по снижению рисков.

Настоящий обзор показал, что политика организаций не позволяет выявить четкие критерии для выбора между формами заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками. В рекомендациях и передовой практике МОТ в отношении труда указано, что общим критерием в этой связи будет наличие или отсутствие "трудового правоотношения". Когда существует трудовое правоотношение (работодатель – работник) для выполнения той или иной работы такие отношения должны оформляться контрактом со штатным сотрудником, если отношения установлены с независимым подрядчиком, они должны быть оформлены контрактом с консультантом или другим внештатным сотрудником.

Необходимость четкой политики в отношении консультантов

Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций проводят в отношении консультантов конкретную политику. Однако в политике многих организаций отсутствует четкое определение понятия услуг индивидуальных консультантов или не оговариваются конкретные формы контрактов или надлежащие практические рекомендации по использованию консультантов. На практике контракты на консультационные услуги и другие аналогичные контракты с внештатными сотрудниками используются как взаимозаменяемые. Важнее всего то, что эти контракты используются для выполнения работы, которая должна оформляться заключением контрактов со штатными сотрудниками.

Существующая политика позволяет организациям заключать один за другим контракты с консультантами, которые в сумме выливаются в работу на долгосрочной основе с короткими обязательными перерывами или без таковых. Такая практика более не соответствует самому характеру консультационных услуг и создает условия для ненадлежащего использования форм заключения контрактов. Размеры вознаграждения в каждой организации и по всей системе разнятся, и не существует руководящих указаний для надлежащего применения соответствующих положений. Точно так же предусмотренные такими контрактами социальные льготы значительно разнятся в зависимости от конкретной организации.

Необходимость рационального использования услуг индивидуальных консультантов

Настоящий обзор показал, что в целом существует возможность повысить результативность и эффективность использования услуг консультантов за счет четкого определения их роли и обязанностей и применения более действенных мер внутреннего контроля. Общесистемный подход к использованию услуг консультантов и реальная заинтересованность самой системы в выработке политики мониторинга и обеспечения выполнения принимаемых решений будут существенно способствовать надлежащему использованию соответствующих средств. Конкуренция в процессе найма либо отсутствует полностью, либо не эффективна. Было бы целесообразно взять на вооружение рациональный подход к найму путем последовательного внедрения элементов конкурса, соразмерно значимости и продолжительности контрактов. В организациях отсутствует политика использования реестров; реестры являются фрагментированными и устаревшими.

Необходимость повышения эффективности мониторинга и надзора

В настоящее время надлежащий надзор за использованием консультантов в организациях системы Организации Объединенных Наций отсутствует. В организациях нет четкого представления о своем кадровом составе, а также необходимой аналитической информации для планирования кадровой работы, оценки соответствующих рисков и принятия надлежащих мер по устранению этих рисков. Отсутствие мониторинга проявляется даже в том, что информационные системы не обладают надлежащей мощностью, а имеющаяся в распоряжении информация эффективным образом не используется. В результате этого процессы представления аналитических докладов, ориентированных на конкретные результаты, и практического рассмотрения этих докладов являются неадекватными как на уровне руководителей старшего звена, так и на уровне директивных/руководящих органов.

Ввиду стратегических последствий возросшего использования услуг индивидуальных консультантов и других внештатных сотрудников необходимо, чтобы директивные/руководящие органы организаций выполняли свою надзорную функцию и при этом предоставляли необходимые средства для обеспечения надлежащей укомплектованности штатов. В этой связи государствам-членам следует обеспечивать, чтобы этот вопрос включался в повестку дня их совещаний и чтобы он рассматривался либо непосредственно, либо в контексте обсуждений, посвященных управлению людскими ресурсами. Для этого исполнительным главам организаций следует представлять государствам-членам подробные аналитические доклады.

Необходимость общесистемного подхода

Существуют различные виды политики и практики использования консультантов и других внештатных сотрудников в организациях системы Организации Объединенных Наций. Сложившаяся сейчас ситуация требует уделения более пристального внимания выработке общесистемного подхода с целью согласования различных видов политики и практики с учетом международных принципов трудовых отношений и передовой практики. Как показано в настоящем докладе, все организации сталкиваются со схожими трудностями и проблемами в отношении использования консультантов и других аналогичных внештатных сотрудников. В докладе содержится 13 рекомендаций; в частности, в рамках всей системы следует обсудить рекомендации 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 10 и выработать общий подход для содействия их согласованному и последовательному выполнению в масштабах всей системы. Для этого **при Комитете высокого уровня по вопросам управления следует создать специальную рабочую или целевую группу и поручить ей разработать общий подход к выполнению этих рекомендаций в организациях.**

Рекомендация для рассмотрения директивными/руководящими органами

Рекомендация 12

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выполнять свою функцию по надзору за использованием консультантов путем регулярного изучения аналитической информации, предоставляемой исполнительными главами соответствующих организаций.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		viii
I. Введение	1–15	1
II. Внештатные сотрудники в системе Организации Объединенных Наций	16–41	4
A. Чрезмерное использование контрактов с внештатными сотрудниками	16–19	4
B. Основные причины чрезмерного использования контрактов с внештатными сотрудниками	20–27	5
C. Необходимость оценки рисков.....	28–32	7
D. Необходимость более гибкого использования контрактов со штатными сотрудниками и кадровых ресурсов	33–35	8
E. Необходимость общих критериев для выбора между формами заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками	36–41	9
III. Политика и практика использования консультантов.....	42–105	11
A. Обзор политики использования консультантов	42–63	11
B. Общие условия контракта	64–70	17
C. Длительные сроки контрактов	71–83	19
D. Различия в социальных льготах.....	84–89	23
E. Наем в качестве консультантов бывших сотрудников, вышедших на пенсию	90–94	24
F. Урегулирование споров и представительство	95–105	26
IV. Организация работы консультантов	106–173	28
A. Роли, обязанности и внутренний контроль	106–114	28
B. Конкурсный процесс и эффективное использование реестров.....	115–133	31
C. Географическое разнообразие и гендерный баланс.....	134–140	37
D. Вознаграждение.....	141–149	40
E. Надзор	150–173	42
V. Необходимость общесистемного подхода.....	174–177	48
Приложения		
I. Политика, касающаяся индивидуальных консультантов в организациях системы Организации Объединенных Наций.....		50
II. Определения понятия "индивидуальный консультант" в организациях системы Организации Объединенных Наций.....		53
III. Формы контрактов и соответствующие льготы, предусмотренные организациями системы Организации Объединенных Наций.....		57

IV.	Сроки контрактов и перерывы, применяемые организациями системы Организации Объединенных Наций.....	62
V.	Политика в отношении конкурсного отбора в организациях системы Организации Объединенных Наций.....	65
VI.	Системы вознаграждения в организациях системы Организации Объединенных Наций.....	69
VII.	Положения о географическом разнообразии и гендерном балансе в организациях системы Организации Объединенных Наций	74
VIII.	Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по выполнению рекомендаций ОИГ	77

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВЛР	внештатные людские ресурсы
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ЕС	Европейский союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИСУ	индивидуальные соглашения об услугах
ИТ	информационные технологии
КВ	круг ведения
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КО	контракт на обслуживание
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
ЛР	людские ресурсы
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПОР	планирование общеорганизационных ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СВР	соглашение о выполнении работы
СИП	соглашение с индивидуальным подрядчиком
ССУ	соглашение о специальных услугах

УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНВТО	Всемирная туристская организация Объединенных Наций
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
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд в области народонаселения Организации Объединенных Наций
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

Цель

1. В рамках своей программы работы на 2011 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор политики и практики использования индивидуальных консультантов в организациях системы Организации Объединенных Наций с целью оценки результативности и эффективности использования индивидуальных консультантов в этой системе¹. Этот сводный общесистемный сравнительный анализ политики и практики, используемых в системе, показывает сходства и различия между организациями, выявляет передовую практику и содержит рекомендации для улучшения ситуации.

2. В настоящем докладе дается оценка нескольких аспектов политики и практики использования консультационных услуг, таких как определение понятия "консультационные услуги", сроки и общие условия контрактов, социальные льготы и механизмы урегулирования споров. В нем далее рассматриваются вопросы, касающиеся организации работы консультантов, такие как соответствующие роли и обязанности в процессе отбора и найма, механизмы внутреннего контроля, географическое разнообразие и гендерный баланс, служебная аттестация, мониторинг и отчетность, роль руководящих органов, а также общесистемная слаженность.

3. В ходе этого обзора ряд организаций (Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Организация Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО)) заявили, что они проводят или недавно провели обзор своей нормативно-правовой базы или планируют провести такой обзор (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)). Инспекторы настоятельно призвали эти организации воспользоваться выводами и рекомендациями, изложенными в настоящем докладе, и отразить их в своей соответствующей новой политике и практике.

Сфера охвата

4. Первоначально настоящий обзор должен был охватывать главным образом контракты с индивидуальными консультантами, под которыми предлагалось понимать контрактные отношения между организацией и частным лицом с целью предоставления консультационных услуг или выполнения конкретного задания, требующего специальных знаний, в течение короткого периода времени в интересах укрепления потенциала организации, в отличие от других категорий внештатных сотрудников.

¹ Предыдущие обзоры ОИГ по этой теме включают оценку использования услуг консультационных фирм в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/NOTE/2008/4), а также оценку использования услуг консультантов в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2000/2).

5. Однако анализ полученной информации и проведенных опросов показал, что не существует четкой разницы между индивидуальными консультантами и другими внештатными сотрудниками (обычно называемыми "индивидуальными подрядчиками" или "поставщиками услуг"), нанимаемыми для выполнения функций и задач, аналогичных тем, которые выполняют штатные сотрудники. Если в одних организациях нет ни ясного и четкого определения понятия "индивидуальные консультационные услуги", ни специальной формы контракта, то другие организации считают все формы контрактов с внештатными сотрудниками контрактами на "консультационные услуги".

6. Этот анализ также показал, что на практике контракты с консультантами и некоторые виды контрактов с внештатными сотрудниками используются на взаимозаменяемой основе. Нередко возникают ситуации, когда люди работают на одну и ту же организацию по нескольку раз или в течение длительных периодов времени, но при этом их статус является шатким из-за различных форм контрактов, предусмотренных для внештатных сотрудников. Такие контракты могут один за другим предлагаться одному и тому же лицу, выполняющему одни и те же функции или аналогичную работу в одном и том же департаменте/подразделении в течение значительного периода времени. Обзор показал отсутствие общих критериев для выбора между формами заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками. По этим причинам настоящий обзор включает более широкий анализ форм заключения контрактов с внештатными сотрудниками (см. главу II).

7. В системе Организации Объединенных Наций не существует четкого определения понятия "штатные сотрудники" в отличие от понятия "внештатные сотрудники" с точки зрения выполняемых функций или международных принципов трудовых отношений. Обычно в системе Организации Объединенных Наций термин "штатные сотрудники" означает персонал, который подпадает под действие правил и положений о персонале соответствующих организаций, а термин "внештатные сотрудники" означает персонал, который не подпадает под действие указанных правил и положений о персонале. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) определяет понятие "штатный сотрудник" как любое лицо, получающее официальное письмо о назначении в соответствии с правилами и положениями о персонале от любой организации общей системы Организации Объединенных Наций или которое каким-то иным образом было определено организацией-работодателем как подпадающее под действие правил и положений о персонале этой организации. "Внештатный персонал" определяется как кадры, не являющиеся сотрудниками, которые подчиняются действию правил и положений о персонале. Под эту последнюю категорию обычно подпадают: международные консультанты, добровольцы Организации Объединенных Наций, лица, подписавшие контракты на обслуживание (КО), соглашения о специальных услугах (ССУ), временные работники и другие соответствующие категории².

8. На практике заключаемые с внештатными сотрудниками контракты называются в рамках всей системы по-разному и преследуют разные цели. Поэтому трудно назвать "контракты с внештатными сотрудниками" какой-то однородной категорией видов контрактов. Однако для целей настоящего обзора к внештатным сотрудникам не относятся: добровольцы, стажеры и безвозмездно предоставляемый персонал, а также должностные лица, не являющиеся должностными лицами Секретариата. Помимо консультационных услуг, в настоящем док-

² СЕВ/2010/HLCM/21, Benefits, entitlements and insurance related to service-incurred injury, illness, death and disability.

ладе проводится анализ внештатных сотрудников/контрактов с внештатными сотрудниками с точки зрения их неоднократного или продолжительного привлечения к выполнению работы, которая предполагает заключение контрактов со штатными сотрудниками, что не соответствует надлежащей трудовой практике.

9. Настоящий доклад охватывает всю систему и все организации, участвующие в ОИГ. В целях отражения передовой практики в этих вопросах проводились консультации с другими международными публичными учреждениями, такими как Всемирный банк и Европейская комиссия.

Методология

10. Взятая на вооружение методология предполагала использование целого ряда методов оценки, таких как анализ соответствующих программных документов, имевшихся в распоряжении; анализ внутренних докладов и документов, представленных руководящим органам; рассылка организациям вопросника, основанного на обзоре имевшихся документов, и анализ ответов на этот вопросник; проведение опросов и видеоконференций, с участием сотрудников кадровых служб и служб закупок, руководителей, нанимающих персонал, представителей персонала и консультантов, специализировавшихся в различных профессиональных и технических областях. Это позволило Инспектору выяснить мнения различных групп, участвующих в этом процессе.

11. Методология предусматривала также изучение случайной выборки досье консультантов. Цель заключалась в том, чтобы получить общее представление о фигурирующих в них документах и выяснить, оформляются ли эти досье надлежащим образом и отвечают ли они соответствующим требованиям. Эти досье изучались в условиях полной конфиденциальности. Были изучены досье в следующих организациях: МОТ, Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОВ/ЮНОДК, ВПП, ВОЗ и ВМО.

12. Этот обзор показал, что организации системы Организации Объединенных Наций обладают неравным потенциалом и используют разные методологии ведения учета сведений и статистических данных о внештатных сотрудниках в целом, и в частности о лицах, нанимаемых в качестве консультантов. Многим организациям оказалось сложно представить подробные статистические данные.

13. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

14. В настоящем докладе содержится 13 рекомендаций. Для облегчения работы с докладом, выполнения изложенных в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении VIII приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для сведения. В таблице выделяются те рекомендации, которые имеют актуальное значение для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение директивного или руководящего органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации.

15. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто при-

нял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Внештатные сотрудники в системе Организации Объединенных Наций

A. Чрезмерное использование контрактов с внештатными сотрудниками.

16. Общие наблюдения и опросы показывают, что в организациях системы Организации Объединенных Наций услуги внештатных сотрудников используются все чаще и что они составляют значительную часть от всего кадрового состава. По приблизительной оценке, внештатные сотрудники в системе Организации Объединенных Наций составляют в среднем более 40% общего кадрового состава. Эта ситуация свидетельствует о серьезном изменении моделей использования людских ресурсов в организациях и методах их работы, что может иметь стратегические последствия для этих организаций. Поэтому эту ситуацию необходимо тщательно анализировать и отслеживать.

17. Организации системы Организации Объединенных Наций наделены самыми различными мандатами, в частности касающимися мира и безопасности, развития гуманитарной помощи и прав человека. С годами руководящие органы расширяли мандаты и обязанности организаций. При этом ресурсы, в том числе людские ресурсы, как правило, либо оставались на том же уровне, либо увеличивались, но недостаточно. Естественно, что такое расширение мандатов в сочетании с дополнительным требованием выдавать нужный результат при отсутствии надлежащего финансирования значительно усилило потребность во внештатных сотрудниках, работающих на краткосрочной основе, и привело к привлечению такого персонала к работам, которые должны выполнять постоянные сотрудники. Такие контракты, как правило, не предполагают долгосрочных обязательств и не предусматривают социальных льгот.

18. Иными словами, для сохранения своей способности решать стоящие перед ними задачи организации стараются повысить гибкость кадрового состава и стали шире использовать консультантов и других внештатных сотрудников. Руководители ощущают на себе груз ответственности за решение поставленных перед ними задач в условиях ограниченности бюджетных средств, а эта ситуация ставит их в деликатное положение, вынуждая их прибегать к услугам подрядчиков, и порождает ненадлежащую и сомнительную контрактную практику. Обычно этот процесс протекает без принятия четкого стратегического решения на уровне руководящего органа или административного руководства. В случае с ФАО эта ситуация была недвусмысленно подтверждена в докладе ее Финансового комитета: "Для достижения большей гибкости при выполнении программы работы организации в период значительных бюджетных ограничений планировалось делать так, чтобы соотношение между штатными и внештатными сотрудниками составило 60:40"³.

19. Беседы с руководителями, представителями персонала и нанятыми по контракту внештатными сотрудниками подтвердили опасения организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении общих положений и ус-

³ FC 126/15, Revised Policy and Implementation of FAO, Use of Contractors and Retirees, para. 5.

ловий найма внештатных сотрудников, особенно когда контракты с ними заключаются по нескольку раз и на продолжительные сроки и когда одно и то же лицо получает один за другим контракты для внештатных сотрудников с целью выполнения работы, аналогичной той, которую выполняют постоянные сотрудники, но с иным статусом и без социальных льгот.

В. Основные причины чрезмерного использования контрактов с внештатными сотрудниками

20. В условиях жестких бюджетных ограничений руководители проектов часто предпочитают заключать контракты с внештатными сотрудниками вместо контрактов со штатными сотрудниками из соображений гибкости и средств снижения затрат. Используя контракты с внештатными сотрудниками, они также получают большую свободу действий на различных уровнях, в частности при отборе кандидатов, определении размера вознаграждения и т.д. Хотя руководители, как представляется, полагают, что контракты с внештатными сотрудниками представляют собой наиболее оптимальный вариант, приводимые ими мотивы не всегда выглядят убедительными и соответствуют в полной мере ценностям Организации Объединенных Наций и надлежащей международной практике трудовых отношений.

Недостаток ресурсов

21. Во многих организациях ресурсы, выделяемые под штатные должности, в последние годы были заморожены или не увеличивались надлежащим образом. Эта ситуация, естественно, вынуждает организации прибегать к услугам внештатных сотрудников. Директивные и руководящие органы знают об этой ситуации, и некоторые из них обращались к главам организаций с просьбой не использовать консультантов для работы, которую должны выполнять штатные сотрудники. Однако руководящие органы не предоставляют ресурсы, необходимые для увеличения количества штатных должностей с целью надлежащего решения этой проблемы.

Отсутствие гибкости в использовании штатных должностей

22. В большинстве организаций количество и уровень штатных должностей для каждого департамента/управления утверждаются в рамках бюджета по программам руководящим органом и крайне редко поддаются корректировке в течение годового/двухгодичного бюджетного периода. Гибкость контрактов с консультантами и другими внештатными сотрудниками компенсирует жесткость правил и ограничения, связанные с созданием штатных должностей (на краткосрочной или долгосрочной основе) и управлением ими.

Простота процесса найма

23. Все зависит от правил и процедур той или иной организации, но набор штатного персонала представляет собой относительно долгий процесс, в частности включающий объявление вакансии, конкурс и созыв комиссий по проведению собеседования. С другой стороны, процесс привлечения внештатных сотрудников является более гибким из-за меньшего количества процедурных требований: заключить или расторгнуть контракты с внештатными сотрудниками легче, а их набор осуществляется гораздо быстрее. Такая гибкость особенно важна в условиях динамичной работы и при возникновении чрезвычайных ситуаций.

24. Руководители, часто предвосхищая трудности, возникающие на этапе прекращения срочных или краткосрочных контрактов со штатным персоналом, отдают предпочтение контрактам с внештатными сотрудниками. Опрошенные руководители говорили о неудобствах, связанных с заключением кратковременных или срочных контрактов со штатными сотрудниками, которые могут породить ожидание долгосрочных трудовых обязательств, несмотря на то, что эти контракты по своему характеру ограничены во времени и могут корректироваться в зависимости от срока осуществления программы/проекта.

Снижение затрат

25. В целом срочные или кратковременные контракты со штатными сотрудниками являются более затратными, чем контракты с внештатными сотрудниками, поскольку они предполагают целый ряд социальных льгот (например, пенсия за выслугу лет, медицинское страхование и субсидия на образование), а контракты с внештатными сотрудниками этого не предполагают. Кроме того, при заключении контрактов с внештатными сотрудниками есть возможность скорректировать размеры вознаграждения в сторону уменьшения, чего нельзя сделать в случае контрактов со штатными сотрудниками. В ходе бесед некоторые руководители открыто говорили о том, что при этом ими движет стремление снизить затраты. В условиях ограниченности бюджетных средств они руководствуются соображениями экономии, нежели стремлением следовать надлежащей форме контрактов. Это особенно актуально в случае децентрализованного управления финансами, когда руководители предпочитают заключать менее затратные контракты с внештатными сотрудниками. С учетом нехватки финансовых средств и давления со стороны доноров руководители стараются по максимуму использовать самыми различными способами внебюджетные средства для программной/проектной деятельности, в том числе используя не по назначению контракты с внештатными сотрудниками.

26. Например, Финансовый комитет ФАО в своем докладе прямо признал наличие мотива экономии:

"Меньшие затраты при использовании внештатных кадровых ресурсов наряду с гибкостью, которую обеспечивают эти людские ресурсы, приводят к использованию контрактов с внештатными сотрудниками в более широких масштабах и на более продолжительные сроки. Средние ежегодные затраты на использование внештатных людских ресурсов (ВЛР) в штаб-квартире в 2008 году составили примерно 58 300 долл. США на человека, и, поскольку ВЛР обычно нанимаются для выполнения работы на уровне специалистов, это является гораздо более экономичной альтернативой, нежели создание должности категории специалиста (более чем на 50%) для реализации программы. Бюджетные ограничения двух последних лет заставили организацию еще больше опираться на внештатные людские ресурсы для осуществления основных мероприятий в рамках текущей деятельности"⁴.

Непредсказуемость финансирования

27. Представляется, что контракты с внештатными сотрудниками чаще всего заключаются в контексте деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств. Низкая предсказуемость финансирования за счет внебюджетных средств заставляет руководителей принимать меры предосторожности, когда

⁴ FC 126/15, para. 8.

они отдают предпочтение контрактам с консультантами и другими внештатными сотрудниками, нежели контрактам со штатными сотрудниками. Вместе с тем предпринимаются также попытки повысить гибкость работы с кадрами в случае отсутствия финансирования. Как объяснили некоторые руководители, в качестве меры предосторожности на случай непредсказуемости финансирования они включают в контракты со штатными сотрудниками положение о том, что действие контракта зависит от наличия финансирования, что тем самым придает гибкость контрактам со штатным персоналом.

С. Необходимость оценки рисков

28. Проведенный обзор свидетельствует о необходимости создать надлежащие рамки для использования внештатных сотрудников (в том числе индивидуальных консультантов) на основе четких принципов, включая различие между контрактами со штатными и внештатными сотрудниками. Все более широкое использование контрактов с внештатными сотрудниками, предлагаемых по несколько раз и на продолжительные сроки, может привести к созданию двух параллельных категорий персонала с разными правами и социальными выплатами. Такая ситуация может создать серьезные риски для организаций. В связи с этим организациям со значительным числом внештатных сотрудников необходимо предметно изучить эту проблему и оценить риски с целью улучшения планирования работы с кадрами и использования связанных с ними ресурсов. Следует учесть следующие риски, сопряженные с использованием внештатных сотрудников (вставка 1).

Вставка 1. Риски, сопряженные с использованием внештатных сотрудников

- *Ухудшение репутации из-за нечестной трудовой практики, которая может противоречить ценностям Организации Объединенных Наций и международным принципам трудовых отношений.*
- *Незащищенность организации от правовых споров в случае, если трудовое правоотношение фактически существует, но оно не оформлено соответствующими контрактными положениями и льготами.*
- *Утрата контроля над ключевыми функциями и услугами в случае их все более частой передачи временным сотрудникам.*
- *Утрата институциональных знаний из-за увеличения численности временной рабочей силы.*
- *Размывание организационной культуры, обострение напряженности и падение морального духа среди сотрудников из-за появления разных категорий статуса и установление разных льгот за выполнение аналогичной работы.*
- *Утрата международного характера кадрового состава из-за найма временных сотрудников в рамках дискреционных полномочий руководителей.*
- *Создание рисков для системы подотчетности из-за найма и использования значительного числа временных сотрудников в рамках дискреционных полномочий руководителей.*
- *Создание угрозы утраты реальной заинтересованности в программе/проекте из-за установления временных и нечестных контрактных отношений.*

29. Повышение эффективности мониторинга, оценки и анализа позволило бы организациям выявлять проблемы и тенденции и принимать коррективные меры, включая создание штатных должностей и заключение краткосрочных контрактов со штатными сотрудниками. Для этого организациям следует на регулярной основе собирать комплексные аналитические статистические данные о заключении контрактов с внештатным персоналом и более систематически оценивать эти контракты и сообщать о них.

30. Исполнительным главам следует обеспечивать наличие веского основания для использования контрактов с внештатными сотрудниками в своих организациях; им следует анализировать характер работы, выполняемой внештатным персоналом, а также возлагаемые на них конкретные функции и обязанности как на уровне штаб-квартиры, так и в отделениях на местах.

31. Проблема шаткости статусов в организациях не нова. Организациям необходимо радикальным образом менять свою политику в этом вопросе на основе целостного подхода, а не за счет временных решений. Какое-то время назад некоторые организации предприняли попытку бороться с использованием не по назначению контрактов с внештатными сотрудниками для выполнения работы штатного персонала, применяя для этого различные способы, включая заключение надлежащих контрактов для штатных сотрудников с консультантами, работающими на долгосрочной основе, и более строгую проверку исполнения. Однако через некоторое время использование не по назначению контрактов с внештатными сотрудниками возобновилось. Это свидетельствует о том, что пока на директивном уровне радикальным образом не будут устранены коренные причины, практику ненадлежащего использования контрактов с внештатными сотрудниками искоренить будет невозможно.

Иммунитет от судебного преследования

32. Все компании и работодатели подпадают под действие национального трудового законодательства. Однако организации системы Организации Объединенных Наций под действие такого законодательства не подпадают и обладают иммунитетом от судебного преследования. Тем не менее иммунитет от судебного преследования не следует рассматривать как разрешение устанавливать такую трудовую практику, которая противоречит социально ответственным принципам трудовых отношений и ценностям Организации Объединенных Наций в целом. Кроме того, нет никаких гарантий относительно того, как местные суды могут толковать понятие "иммунитет" и какое они вынесут решение в случае судебного преследования. Поэтому организациям следует уделять пристальное внимание разработке и осуществлению надлежащей политики использования консультантов и других внештатных сотрудников.

D. Необходимость более гибкого использования контрактов со штатными сотрудниками и кадровых ресурсов

33. Для предупреждения ненадлежащего использования контрактов с внештатными сотрудниками организациям следует устранять коренные причины этой проблемы и принимать меры по многим направлениям, включая эффективный надзор и обеспечение подотчетности, укрепление и прояснение политики, обращение к руководящим органам с просьбой о выделении надлежащих финансовых средств и повышение гибкости в использовании кадровых ресурсов.

34. Например, организации могли бы рассмотреть возможность создания резерва штатных должностей, которые не будут закреплены за каким-либо конкретным департаментом, подразделением или управлением, с целью временного привлечения этих ресурсов, при возникновении необходимости, для работы в различных департаментах или подразделениях. Наличие такого "резерва" поможет отказаться от бюрократической практики утверждения должностей и позволит сократить количество случаев ненадлежащего использования контрактов с консультантами или другими внештатными сотрудниками. Численность этого резерва можно корректировать в зависимости от размеров организации; кроме того, необходимо создать четкий механизм для определения приоритетов и принятия решений о том, куда и на какой срок передаются должности, с тем чтобы избежать внутренней конкуренции за эти ресурсы. Такая схема не только не нарушит базовую структуру организации, но и будет ее дополнять и позволять ей удовлетворять потребности во временном персонале. Исполнительным главам организаций следует отчитываться перед руководящими органами об использовании этого резерва ресурсов. Несколько руководителей сообщили о создании реестров предварительно отобранных кандидатов на ключевые штатные должности. Эти реестры используются для ускорения процесса заполнения предполагаемых или неожиданно открывающихся вакансий.

35. В целом главам организаций нужна бóльшая гибкость в создании или ликвидации штатных должностей и перераспределении кадров и штатных должностей между отделами или программами; а им также нужно более гибко использовать соответствующие бюджетные ресурсы. Кроме того, должна существовать возможность более гибко использовать срочные и кратковременные контракты со штатными сотрудниками за счет их привязки к жизненному циклу программы или проекта вместо фактического заключения постоянных контрактов. На местах можно более эффективно нанимать на работу национальных специалистов. Еще одной проблемой является отсутствие гибкости в использовании бюджетных статей из-за наличия четких ограничений на перераспределение средств, что может приводить к ненадлежащему использованию контрактных механизмов. **Организации должны обладать необходимыми ресурсами и гибкостью для осуществления управления, ориентированного на конкретные результаты, а не управления, обусловленного наличием ресурсов.**

Е. Необходимость общих критериев для выбора между формами заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками

36. Согласно рекомендации МОТ №198 (2006) основным критерием при выборе между контрактами со штатными и внештатными сотрудниками должно служить "трудовое правоотношение". Если работа требует наличия трудового правоотношения, то тогда контракт следует заключать со штатным сотрудником; если работа, которую необходимо выполнить, предполагает правоотношение с независимым подрядчиком, а не трудовое правоотношение, то тогда контракт следует заключать с внештатным сотрудником. В этой рекомендации приоритет отдается сложившейся практике, нежели самому контракту: "[...] существование [трудового] правоотношения должно в первую очередь определяться на основе фактов, подтверждающих выполнение работы и выплату вознаграждения работнику, невзирая на то, каким образом это трудовое правоотношение характеризуется в любом другом соглашении об обратном, носящем договорный или иной характер, которое могло быть заключено между сторонами" (рекомендация № 198, пункт 9).

37. Опросы показали, что внештатные сотрудники, особенно консультанты, часто работают в помещениях организаций по обычному графику работы и получают ежемесячное вознаграждение наравне с другими штатными сотрудниками. Их услуги используются в самых различных областях, включая информационные системы, людские ресурсы, финансы, профессиональную подготовку или руководство программами и проектами. Наем консультантов и других внештатных сотрудников на продолжительные периоды времени, который можно сравнить с установлением трудового правоотношения со штатным персоналом, порождает шаткость их положения, и такая ситуация не может устраивать ни самих наемных работников, ни организации, которые сталкиваются со значительными изменениями в своем кадровом составе. Создание различных категорий статуса для сотрудников, выполняющих аналогичную работу в рамках кадровой структуры, которая уже не подпадает под действие общих правил и положений, не является честной или социально-ответственной трудовой практикой. Это порождает дискриминацию по месту работы из-за отсутствия равных льгот за равный труд.

38. Обзор показал, что многие консультанты и другие внештатные сотрудники часто работают в рамках трудовых правоотношений по неоднократно предоставляемым или продолжительным краткосрочным контрактам для внештатных сотрудников. Организации обеспечивают их рабочим местом, телефоном, адресом электронной почты, ежемесячным вознаграждением и служебными пропусками. Некоторые консультанты работают более двух лет по различным предлагаемым один за другим контрактам с ограниченными сроками действия и без социальных льгот. Все эти элементы свидетельствуют о наличии "трудового правоотношения", а не "правоотношения с независимым подрядчиком", а это значит, что эти люди являются штатными сотрудниками ввиду фактического наличия трудового правоотношения. Эта тема крайне важна, и организации системы Организации Объединенных Наций должны обеспечивать, чтобы их трудовая практика соответствовала всем тем ценностям, которые они отстаивают.

39. Международные трудовые принципы и нормы устанавливают основные принципы и права, касающиеся труда. Они были приняты на Международной конференции труда и доступны для государств-членов либо для добровольной ратификации в случае конвенций, которая предполагает возникновение юридически связывающих обязательств и обязательств по отчетности, либо в виде руководящих указаний/норм "мягкого права", носящих рекомендательный характер. В системе Организации Объединенных Наций политики в отношении применения международных принципов трудовых отношений не существует. Поскольку международные принципы трудовых отношений не имеют обязательной юридической силы в организациях системы Организации Объединенных Наций, основные принципы трудовых отношений, которые они поощряют, не должны в обязательном порядке применяться этими организациями. Такое положение оставляет организации системы Организации Объединенных Наций без ориентира, необходимого для выработки их политики, и еще более усугубляет проблему распространения контрактов с внештатными сотрудниками и их использования не по назначению. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует в срочном порядке провести обзор своей политики в отношении штатных и внештатных сотрудников для приведения ее в соответствие с основными международными принципами трудовых отношений. Такая политика должна учитывать наличие или отсутствие трудового правоотношения (между работником и работодателем) и предусматривать показатели, позволяющие определять характер трудового правоотношения.

Трехсторонние трудовые правоотношения

40. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций нанимают на работу внештатный персонал через частные агентства по трудоустройству или Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). Такой механизм позволяет ускорить процесс найма и может также помочь сократить операционные издержки. С другой стороны, как отметили руководители некоторых организаций, иногда частные агентства не предоставляют надлежащее вознаграждение и/или льготы, что вызывает недовольство среди некоторых консультантов и приводит к высокой текучести кадров.

41. С юридической точки зрения такой вид контрактов связан с трудностями, поскольку консультанты вынуждены взаимодействовать с двумя субъектами: с агентством и с организацией. В контракте важно уточнить, кто является работодателем, ответственным за обеспечение предусмотренных контрактом выплат, в частности связанных с вознаграждением, компенсацией в случае производственных травм, отпусками и медицинским страхованием. Поскольку такая модель находится лишь на стадии разработки, организациям необходимо уточнить все связанные с этим аспекты, в том числе их соответствующие роли и обязанности.

Ожидается, что осуществление рекомендации позволит усилить контроль и соблюдение требований в организациях системы Организации Объединенных Наций.

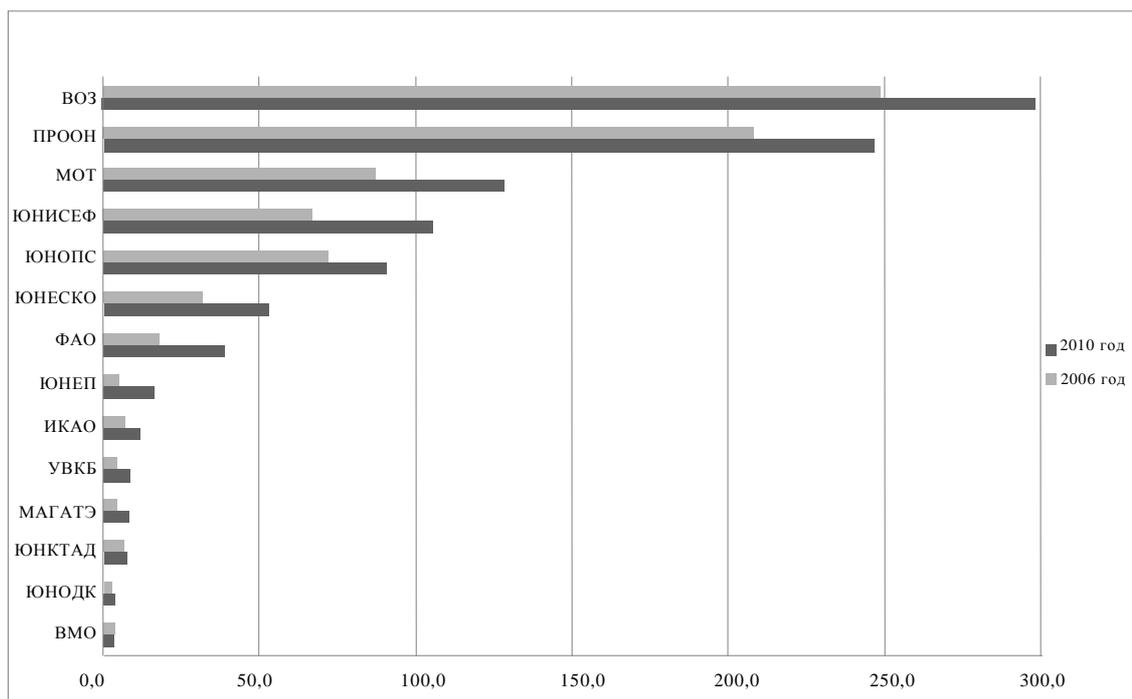
Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций с учетом международных трудовых принципов следует провести обзор своей политики использования внештатного персонала с целью уточнения критериев выбора между формами заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками, и им следует контролировать и оценивать практику использования внештатного персонала в их организациях в целях своевременного выявления и устранения рисков.

III. Политика и практика использования консультантов**A. Обзор политики использования консультантов****Возросшее использование услуг консультантов**

42. Поскольку многие организации не предоставили полный комплект конкретных статистических и количественных данных, было сложно подготовить общую статистическую сводку об использовании контрактов на консультационные услуги в системе Организации Объединенных Наций. Вместе с тем с учетом количественных данных, собранных в ходе этого обзора (диаграмма 1), можно с полным основанием сказать, что с 2006 года в системе Организации Объединенных Наций индивидуальных консультантов стали использовать чаще. Некоторые организации не были включены в эту диаграмму из-за отсутствия сопоставимых данных за рассматриваемый период (2006–2010 годы).

Диаграмма 1
Расходы на услуги индивидуальных консультантов в 2006–2010 годах
 (в млн. долл. США)



Источник: Ответы на вопросник ОИГ. Данные предоставлены за двухгодичный период и рассчитаны на ежегодной основе.

43. Консультанты используются в нормативной, оперативной и технической сферах деятельности, включая реализацию проектов, управление информацией, профессиональную подготовку, управление людскими ресурсами, финансы и оценку программ. Обзор показал, что все чаще стали использоваться младшие консультанты, принимаемые на работу после прохождения стажировок в организациях. Эту ситуацию можно расценивать как свидетельство того, что консультанты фактически нанимаются на работу в качестве сотрудников младшего звена, поскольку контракты на консультационные услуги предполагают наличие специальной квалификации и опыта работы, превышающих квалификацию и опыт стажера.

Составление директивных документов

44. Во многих организациях системы Организации Объединенных Наций существуют директивные документы об использовании консультантов и/или других внештатных сотрудников. Однако качество и ясность этих документов сильно разнятся в рамках этой системы. В некоторых из них отсутствует четкость и основное внимание уделяется не индивидуальным консультантам, а внештатному персоналу в целом, и поэтому в них не учитывается разница между контрактом с консультантом и контрактами с другими внештатными сотрудниками. Политика, применяемая к индивидуальным консультантам в рамках этой системы, часто бывает недостаточно четкой и не всегда вписывается в общее понимание понятия консультационных услуг, прежде всего с точки зрения допустимых сроков действия контрактов. В приложении I к настоящему докладу приводится обзор директивных документов организаций системы Ор-

ганизации Объединенных Наций, которые касаются индивидуальных консультантов.

45. Во многих организациях политика использования консультантов прописана в разных документах, таких как правила и положения о персонале, руководства по управлению людскими ресурсами, административные директивы и циркуляры. **Во избежание раздробленности все элементы нормативной базы в отношении консультантов следует свести в единый документ, например директивный документ или руководство, который должен быть доступен по единой ссылке через Интранет.** Хорошим примером является новая комплексная политика УВКБ в отношении индивидуальных консультантов, которая включает административные и иные руководящие указания. Руководство ЮНЕСКО также содержит широкие руководящие указания и типовые договоры.

46. ИКАО, ПАОЗ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и ВОЗ разработали политику, в которой есть положения о принципах заключения контрактов, процедурах выявления и отбора кандидатов, служебной аттестации, ролях и обязанностях, а также системах оплаты труда. Их политика также включает положения об использовании услуг пенсионеров и применимых правилах оплаты путевых расходов.

47. **В МСЭ, ВПС и ВОИС официальные нормативные документы об использовании консультантов отсутствуют, поэтому там существует опасность следования практике, обусловленной наличием дискреционных полномочий. В ИМО существует политика, которая применима только к программам технического сотрудничества и которая не охватывает в полной мере индивидуальных консультантов в штаб-квартире. Исполнительным главам этих организаций следует в приоритетном порядке выработать политику, охватывающую все аспекты использования индивидуальных консультантов.**

Определение понятия "консультант"

48. В приложении II содержится подборка определений понятия "индивидуальный консультант", полученных от участвующих организаций. Большинство из них опирались на формулировку, употребляемую в директивных документах Организации Объединенных Наций по этому вопросу. В некоторых определениях не проводится четкого различия между индивидуальными консультантами и другими категориями внештатных сотрудников.

49. **Контракт на консультационные услуги должен предполагать выполнение специальной работы, связанной с консультированием, или работы, связанной с выполнением конкретного задания, которая требует специальных знаний, выполняется в течение конкретного короткого периода времени и способствует укреплению нынешнего потенциала организации.** Если многие организации используют такое или подобное определение для контрактов на консультационные услуги и тем самым пытаются провести различие между контрактами со штатными и другими нештатными сотрудниками, то в других организациях нет соответствующего определения и/или они допускают использование контрактов с консультантами для выполнения функций штатных сотрудников.

50. Многие озабоченности, обозначенные в настоящем докладе, можно снять, если использовать консультантов исключительно для решения консультационных задач, например связанных со специальными консультационными

услугами или краткосрочной работой, ориентированной на конкретные результаты. Политика должна предусматривать наличие не только определения понятия "консультант", но и руководящих указаний или критериев того, когда и каким образом необходимо привлекать консультантов; в ней также должны быть прописаны функции, которые консультанты не должны выполнять. Необходимо заново проанализировать понятие "консультант", с тем чтобы разработать конкретную форму контракта и принципы выполнения его положений. В административной инструкции Секретариата Организации Объединенных Наций прописаны условия использования консультантов.

51. В большинстве директивных документов четко указано, что консультанты не имеют статуса штатных сотрудников, и поэтому они не подпадают под действие положений и правил о персонале соответствующих организаций и не считаются должностными лицами для целей конвенций о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций и специализированных учреждений, за исключением периода нахождения в служебной командировке. Однако в отличие от других организаций системы Организации Объединенных Наций согласно политике ФАО и ВПП индивидуальные консультанты считаются должностными лицами и выполняют, среди прочего, руководящие и представительные функции. Политика этих организаций позволяет руководителям уполномочивать консультантов представлять организацию, выполнять обязанности по управлению и координировать организационную деятельность. По мнению Инспектора, это не соответствует характеру консультационных услуг, в связи с чем организациям следует скорректировать свою политику, запретив использование консультантов для управленческой деятельности, включая представительские и координационные функции.

Функции, которые консультанты не должны выполнять

52. В соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи⁵ во многих организациях политика использования консультантов предусматривает, что консультантам не следует поручать функции, которые обычно выполняют штатные сотрудники, а также работу, которая должна выполняться на постоянной основе. В отчетах по итогам внутреннего и внешнего аудита этот вопрос часто поднимается и отмечаются случаи осуществления консультантами функций штатных сотрудников на постоянной основе вместо выполнения краткосрочных заданий под определенный результат и с оговоренными сроками исполнения⁶.

53. В ходе опросов некоторые руководители говорили о том, что они стараются следить за тем, чтобы внештатные сотрудники не использовались для выполнения основных функций. При этом они особо указывали на отсутствие четкого определения понятий "основные функции" или "функции штатных сотрудников". Например, некоторые утверждали, что профессиональную компетенцию консультанта можно отнести к основной функции в контексте того или иного проекта и его этапов, но она может относиться к основной функции в самой организации. Они также утверждали, что в сегодняшнем мире основные функции могут выполняться внешними подрядчиками.

54. В системе Организации Объединенных Наций используются несколько вариантов определения понятий "функции штатных сотрудников", "функции внештатных сотрудников" и "основные функции". Например, в Руководстве

⁵ Резолюции 61/244, 63/250 и 65/247 Генеральной Ассамблеи.

⁶ ICAO, Audit of the Aviation Security Plan of Action (01/2008) и Audit of Staff Contracts (02/2009), ITC HR Committee, Contractual Arrangements, HR-WP/14 (05/2009).

ЮНИСЕФ по управлению людскими ресурсами прописано, что "функции постоянного персонала" представляют собой обязанности, указанные в описаниях должностных функций постоянного персонала ЮНИСЕФ, таких как управление программами, представление отчетности, технические и вспомогательные услуги. Временные сотрудники обычно помогают постоянному персоналу в периоды повышенной рабочей нагрузки, замещают постоянных сотрудников, которые находятся в длительном отпуске или в командировке, временно заполняют вакантные должности или помогают при осуществлении специальных проектов. "Функции внештатных сотрудников" предполагают наличие навыков или опыта, которые в организации в готовом виде отсутствуют, например связанные со специальными научно-исследовательскими разработками и технической работой⁷.

55. ЮНОПС определяет основные функции как "функции постоянного характера и требуемые независимо от колебаний объема работы. Функции, которые выполняются в рамках проекта или портфеля связанных между собой проектов и финансируются из проектных средств, обычно не считаются основными функциями"⁸. **Выявленная в ходе обзора передовая практика заключается в указании в директивном документе или подготовленных после его выхода административных инструкциях конкретных примеров правильного и неправильного использования форм контрактов применительно к найму индивидуальных консультантов (ПРООН и ЮНОПС).**

56. Политика некоторых организаций допускает поручение консультантам функций и обязанностей, которые обычно выполняют штатные сотрудники, если нанимающий их департамент может доказать, что эти функции и обязанности не могут выполняться с помощью имеющихся в распоряжении кадровых ресурсов (например, внешние подрядчики МОТ, индивидуальные подрядчики ВМО, работающие по ССУ). В МАГАТЭ консультанты могут привлекаться для заполнения пробелов в экспертных знаниях у существующих кадров, однако не могут наниматься на вакантные должности. Однако некоторые организации (ЮНИДО и ВПП) официально разрешают назначать консультантов на вакантные должности постоянного персонала на период найма, когда услуги индивидуальных консультантов используются в качестве "мостика" до завершения процедуры официального отбора и найма или с целью замены временно выходящих сотрудников, например в случае декретного отпуска. В ВПП консультанты периодически могут наниматься на временной основе для выполнения функций штатных сотрудников в случае невозможности немедленного задействования штатных сотрудников.

57. Каждой организации следовало бы определить основные функции в соответствии с их бизнес-моделями и оперативными требованиями. Это позволило бы им контролировать их ключевые функции с использованием надлежащих форм заключения контрактов с персоналом и правильно оценивать риски. Однако **определение основных функций не является достаточным критерием или ориентиром для выбора форм контракта. Как объясняется в главе II настоящего доклада, наилучшим критерием для выбора между контрактами со штатными и внештатными сотрудниками (включая консультантов) является наличие или отсутствие "трудового правоотношения"**. Поэтому в случае наличия трудового правоотношения, даже если речь не идет об основной функции, формой контракта должен быть контракт со штатным сотрудником.

⁷ UNICEF HR Manual, chap. 6, sect. 2, Consultants and Individual Contractors, CF/MN/P.I/6.2.

⁸ UNOPS Organizational Directive No. 21 (rev. 3), 16 January 2012.

58. **Неоднократное или продолжительное использование контрактов с внештатными сотрудниками при наличии фактического трудового правоотношения противоречит международным принципам трудовых отношений или передовой трудовой практике.** При наличии трудового правоотношения организациям вместо использования контрактов с внештатными сотрудниками следует решать в зависимости от объемов работы и сроков ее завершения, стоит ли заключать кратковременные или срочные контракты со штатными сотрудниками. Если та или иная функция передается на внешний подряд, необходимо помнить, что компании, работающие на внешнем подряде, должны в соответствии с национальными трудовыми нормами предлагать надлежащие трудовые контракты и что их работники имеют право подавать судебные иски в случае нарушения их трудовых прав.

59. Политика МОТ предусматривает, что консультанты, как правило, не должны работать в помещениях организации ввиду характера консультационной работы. Обзор показал, что большинство консультантов работают в помещениях нанимающей их организации по графику их работы, применимому к постоянным сотрудникам. Их обеспечивают рабочим кабинетом, телефоном, адресом электронной почты и служебными пропусками. Учитывая широкое использование контрактов с консультантами, а также другие вышеупомянутые элементы, можно с полным основанием сказать, что этот вид контракта равнозначен срочному контракту со штатными сотрудниками, но без социальных и иных льгот.

Разнообразие форм контрактов для консультантов

60. Типы контрактов с консультантами значительно разнятся в зависимости от организации. Секретариат Организации Объединенных Наций проводит различие между "консультантами" и "индивидуальными подрядчиками"; в ФАО проводится различие между контрактами на консультационные услуги и "индивидуальными соглашениями об услугах", а ВОЗ проводит различие между контрактами на консультационные услуги и "соглашениями о выполнении работы". Многие организации используют различные контракты с консультантами, которые применяются также для других видов временной помощи (СИП, ССУ, контракты на внешние услуги и т.д.). Такое разнообразие контрактов приводит к большой путанице. В приложении III к настоящему докладу описаны различные виды контрактов, которые организации заключают с индивидуальными консультантами.

61. **Четкое определение и руководящие указания в отношении использования услуг консультантов имеют важное значение и должны служить основой для выбора надлежащей формы контракта. Упорядочение и четкое определение всех видов контрактов с внештатными сотрудниками в рамках одного директивного документа позволят правильно и легко использовать такие контракты. Нечеткие определения не только создают условия для использования контрактов с консультантами и другими внештатными сотрудниками как взаимозаменяемые, но ведут к использованию этих контрактов не по назначению для выполнения работы штатных сотрудников.**

62. Консультационная деятельность является одним из наиболее распространенных видов работы, для которых используются контракты с внештатными сотрудниками. Ввиду связанных с этим затрат такие контракты создают постоянные риски для организаций, и поэтому за ними должен быть строгий надзор со стороны руководства. Консультационные услуги и связанная с ними форма контракта должны четко отличаться от других форм контрактов. Необходимо на-

помнить, что Секретариат Организации Объединенных Наций прекратил использование ССУ и оговорил четкий статус для консультантов. ПАОЗ также отказалась от ССУ в качестве правового инструмента найма консультантов после того, как столкнулась с многочисленными проблемами при осуществлении своей политики, в частности на местах. В 2011 году ИКАО заменила ССУ на контракты с консультантами и контракты с индивидуальными подрядчиками.

63. Во избежание путаницы в политике и ее осуществлении исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить наличие специального контракта для консультантов, а также четких руководящих принципов его осуществления.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать тому, что организация работы консультантов станет более эффективной.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить наличие в их организациях специальной политики в отношении консультантов, а также связанных с ней руководящих принципов и конкретной формы контракта.

В. Общие условия контракта

Вариации общих условий контракта

64. В контрактах на консультационные услуги, как правило, перечислены стандартные условия работы, которые предусматривают права и обязанности сторон контракта. На практике одни организации используют подробные общие условия и прилагают их к контракту, а другие организации включают некоторые важные стандартные положения в сам контракт. Проведенный обзор выявил значительные различия в вопросах и деталях, охватываемых положениями о стандартных или общих условиях. В некоторых положениях отмечаются сходства, однако в целом сфера охвата и сущность положений различаются. Учитывая, что условия контракта имеют обязательную юридическую силу, отсутствие некоторых положений или ненадлежащая формулировка положений могут создавать правовые риски.

65. Из обзора положений, включенных в контракты, и общих условий контрактов, перечисленных в приложениях к ним, можно выделить следующее:

- *Все контракты содержат некоторые общие положения, в частности касающиеся правового статуса, разрешения споров, норм поведения, раскрытия информации и прав собственности.*
- *Общие положения ИКАО, ПРООН, ЮНФПА и ВПП являются схожими и весьма всеобъемлющими.*
- *У некоторых организаций есть более специфические положения, например контракты ЮНОПС включают положение, предусматривающее прохождение индивидуальными подрядчиками курсов по безопасности перед их допуском в служебные помещения.*

- У МАГАТЭ, ЮНИДА и МСЭ нет отдельных общих условий, однако некоторые схожие условия включены в сам контракт.
- Хотя многие стандартные условия аналогичны, сфера охвата и суть положений значительно разнятся в зависимости от организаций.

Конфликт интересов

66. При использовании услуг внешних экспертов серьезную проблему представляет потенциальный конфликт интересов, поэтому его следует надлежащим образом оговорить в общих условиях контрактов. В ходе бесед некоторые руководители ссылались на ряд различных директивных и нормативных документов, включая положения о персонале и правила закупок, в которых рассматриваются различные аспекты конфликта интересов. Соответствующие положения в основном являются разрозненными и неполными, а консультанты часто не знают об этих положениях. Если этот вопрос надлежащим образом не отражен в контрактах, которые подписывают консультанты, обеспечить соблюдение этих положений весьма проблематично.

67. Политика большинства организаций предусматривает ограничения в отношении приема на работу в организацию в качестве консультантов кандидатов, которые тесно связаны с ее штатными сотрудниками. Она также запрещает консультантам получать указания со стороны, включая правительства, в период действия их контракта. Некоторые организации (Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНОПС, ВОЗ) обязывают консультантов подписывать стандартную декларацию о потенциальном конфликте интересов. Это является эффективной практикой, поскольку она повышает уровень информированности и способствует соблюдению правил. Недавно такие положения в свои контракты включала ИКАО.

68. В системе Организации Объединенных Наций необходимо ввести всеобъемлющие положения о конфликте интересов, что позволит надлежащим образом учитывать этот вопрос в контрактах. Например, общие условия Всемирного банка содержат раздел, в котором подробно описаны ситуации, когда возникает конфликт интересов⁹. Среди прочего в нем указано, что консультанты не получают для собственной выгоды какие-либо комиссионные, скидки или подобные платежи в связи с действиями, выполняемыми в соответствии с контрактом; постоянные сотрудники не должны получать от консультантов прямую или косвенную выгоду, связанную с контрактом; консультанты не должны участвовать в некоторых видах деятельности, перечисленных в этом документе.

Нормы поведения

69. Обзор также выявил отсутствие общего подхода в отношении норм поведения для консультантов. Консультанты часто работают в помещениях организаций и составляют значительную часть кадрового состава организаций, и поэтому к ним следует применять надлежащие нормы поведения. Различные организации решают этот вопрос совершенно по-разному. Одни включают несколько положений в контракты как часть стандартных условий контракта, а другие прописывают, что нормы поведения для постоянных сотрудников применимы и к консультантам. Несколько организаций, таких как Секретариат Организации Объединенных Наций и ЮНИДО, предоставляют консультантам соответствующий документ при их найме; некоторые организации требуют от

⁹ World Bank Group General Conditions of Contract for Operational Consulting Services (03/2008), section 3.2.

консультантов соблюдать другие соответствующие нормы, такие как запрет на сексуальные домогательства на работе, предписания уведомлять о подозрениях в совершении неправомерных действий и этические нормы.

70. Нормы поведения, применимые к консультантам, необходимо уточнить и согласовать в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. С учетом все более широкого использования консультантов и их присутствия в помещениях организаций рекомендуется, чтобы нормы поведения для штатных сотрудников и другие соответствующие руководящие принципы применялись также к консультантам и чтобы это четко было прописано в общих условиях контракта. Для этого консультантам также следует предоставлять все соответствующие документы при подписании контрактов. Следует ввести требование о том, чтобы консультанты, работающие в организации длительное время, проходили обязательный инструктаж по нормам поведения, этики и подотчетности. Организациям также следует ввести и/или усилить проверки рекомендаций и укреплять процесс оформления допуска к работе перед приемом на работу внешних консультантов.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать более эффективной организации работы консультантов.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы контракты с консультантами в их соответствующих организациях содержали всеобъемлющие общие условия, включая положения о конфликте интересов и нормах поведения.

С. Длительные сроки контрактов

71. Многие организации вводят ограничения на сроки контрактов с консультантами и другими внештатными сотрудниками. Политика одних организаций требует, чтобы консультанты делали обязательный перерыв в один месяц после максимального срока контракта, а политика других предусматривает более длительные перерывы. Такие ограничения введены для того, чтобы проводить различия между этими контрактами и контрактами со штатными сотрудниками, а также для того, чтобы у подрядчиков не появлялись ожидания в плане трудоустройства на более длительный срок. В приложении IV к настоящему докладу приведены рекомендуемые максимальные сроки контрактов и общая максимальная продолжительность контрактов, предлагаемых один за другим.

Сроки контракта и обязательные перерывы

72. Продолжительность перерывов между контрактами и вводимые ограничения в разных организациях различны. В ЮНИСЕФ максимальный срок контракта не должен превышать 11 месяцев при работе в одном и том же подразделении в рамках одного и того же рабочего плана или проекта и контракты могут возобновляться лишь после минимального перерыва сроком один месяц. Максимальная продолжительность последовательных контрактов не должна превышать 44 месяцев за 48-месячный период. В Секретариате Организации Объединенных Наций общая продолжительность последовательных контрактов не может превышать 24 месяцев за 36-месячный период. В ЮНЕСКО максимальный срок каждого контракта составляет 11 месяцев без каких-либо дополни-

тельных ограничений в отношении возобновления. ПРООН разрешает заключать годовые контракты в течение не более чем трех лет. В МАГАТЭ, МСЭ и ВОИС ограничения отсутствуют. Минимальный обязательный перерыв в системе Организации Объединенных Наций составляет пять рабочих дней (ЮНИДО). Как видно из приложения IV к настоящему докладу, в системе Организации Объединенных Наций нет единого подхода к решению этого вопроса.

73. Как отмечалось выше, контракты с консультантами предполагается использовать как временные контракты для выполнения специальной работы. В соответствии с политикой организаций правоотношение между организацией и консультантом должно представлять собой "правоотношение с независимым подрядчиком", а не правоотношение "между работником и работодателем". Однако существующая политика позволяет организациям заключать с консультантами последовательные контракты на длительные периоды времени (иногда на два, три или четыре года) или на неопределенный срок с перерывами или без них. Можно с полным основанием говорить о том, что максимальная продолжительность этих контрактов не соответствует характеру контрактов с консультантами и другими внештатными сотрудниками.

74. Длительные сроки контрактов приводят к использованию контрактов не по назначению – для выполнения работы, которую следует выполнять постоянным сотрудникам. Важно, чтобы для выполнения такого вида работы организации использовали надлежащие контракты со штатным персоналом. Инспектор хотел бы обратить внимание организаций на резолюцию 65/247 Генеральной Ассамблеи, в которой, среди прочего, указывается, что "[...] Генеральному секретарю следует представлять предложения, когда это необходимо, о создании должностей в подразделениях, которые часто нанимают консультантов на срок более одного года"¹⁰.

Возобновление контрактов в последнюю минуту

75. Опрошенные консультанты жаловались на то, что их контракты нередко возобновляются в последний день действия текущего контракта или даже после его истечения. Это создает для консультантов проблемы, связанные с их правовым статусом, визой, проживанием и т.д. в принимающей стране. Руководителям следует планировать и заключать контракты заблаговременно в интересах как консультанта, так и организации.

Новые виды практики, которые представляют собой обход правил

76. Обзор показал, что большинство руководителей удовлетворяет требование об обязательных перерывах между контрактами, и они не ставят под вопрос уместность этих видов контрактов. На практике же в случае найма консультантов на продолжительные периоды времени обязательные перерывы могут рассцениваться как средство обхода трудовых норм для того, чтобы не предоставлять подрядчикам постоянных контрактов или связанных с ними социальных льгот.

77. Обзор также показал, что, когда характер работы не сочетается с предусмотренными политикой перерывами, возникают "креативные" виды практики для обхода существующих правил. Например, для соблюдения требования об обязательном перерыве или о максимальной общей продолжительности кон-

¹⁰ Резолюция 65/247 Генеральной Ассамблеи, пункт 71.

трактов используется сочетание различных видов краткосрочных контрактов для штатных и внештатных сотрудников. В качестве примера надлежащей практики можно отметить установление некоторыми организациями ограничения на общую продолжительность всех видов контрактов с внештатными сотрудниками для одного человека во избежание альтернативного использования этих контрактов.

78. Необходимо отметить, что в большинстве организаций отсутствуют встроенные механизмы контроля на базе информационных систем для того, чтобы выявить случаи нарушения правил и сигнализировать о них. Кроме того, отмечается тенденция к тому, чтобы не воспринимать эти правила всерьез или не нести ответственности за их нарушение. Нередко также возникают ситуации, когда из-за непрерывного характера работы от обязательных перерывов вообще отказываются. Некоторые консультанты отмечали, что на время обязательного перерыва им выдавались пропуска для посетителей, чтобы они могли продолжать работать в помещениях организации без вознаграждения.

Опыт Всемирного банка

79. При использовании консультантов Всемирный банк сталкивался с проблемами, схожими с теми, которые сейчас испытывают организации системы Организации Объединенных Наций. Его подход к решению этой проблемы может быть полезен для системы Организации Объединенных Наций (см. вставку 2 ниже).

Вставка 2. Опыт Всемирного банка

- *Было время, когда практика заключения долгосрочных контрактов с консультантами создавала трудности для Всемирного банка. Наличие различных категорий статуса при малых различиях в характере выполняемой работы также создавало напряженность в отношениях между сотрудниками. Поэтому в 1998–2000 годах Всемирный банк провел решительную кампанию "чистки" для преобразования контрактов с рядом консультантов, которые работали в организации в течение длительного периода и в услугах которых организация нуждалась, в контракты для штатных сотрудников, обеспечивая при этом, чтобы другие консультанты нанимались в соответствии с более строгим определением услуг индивидуальных консультантов. С некоторыми консультантами контракты были расторгнуты в рамках процесса урегулирования споров. В соответствии с новой политикой, введенной в 2004 году, максимальный срок действия контракта с консультантом составляет 150 дней в год (за исключением контрактов с вышедшими на пенсию бывшими сотрудниками Всемирного банка, продолжительность которых не может превышать 190 дней). Отдел кадров строго следит за соблюдением этого правила во избежание какой-либо путаницы в кадровом составе Всемирного банка, а также появления у консультантов каких-либо ожиданий в плане дальнейшей карьеры в организации.*
- *Руководители Всемирного банка подчеркнули, что эта реформа способствовала более четкому определению статуса и функций штатных сотрудников Всемирного банка в сравнении с индивидуальными консультантами, принимаемыми на работу во Всемирный банк. Такое строгое использование консультантов является также следствием повышения гибкости в целях внесения коррективов в кадровую структуру Всемирного банка. Ресурсы Всемирного банка определяются не штатным расписанием, а бюджетом. Это позволяет руководителям легко планировать использование своих ресурсов в за-*

висимости от потребностей программы или проекта и соответственно выбирать между долгосрочными или срочными контрактами со штатными сотрудниками или контрактами с консультантами.

Директива 1999/70 Совета Европейского союза

80. Обязательные перерывы между контрактами, которые применяются организациями системы Организации Объединенных Наций, могут считаться средством обхода честной трудовой практики, которое позволяет не предоставлять работнику должного контракта со всеми льготами. В директиве 1999/70/ЕС Совета Европейского союза о рамочном соглашении о выполнении срочной работы внимание государств – членов Европейского союза обращается на аналогичные проблемы. В соответствии с этой директивой "подрядчик по срочному договору" представляет собой "лицо, имеющее трудовой контракт или трудовое правоотношение непосредственно между работодателем и работником, и при этом дата окончания трудового контракта или правоотношения определяется по объективным условиям, таким как наступление конкретной даты, завершение выполнения конкретной работы или наступление конкретного события"¹¹. В определенной степени работающие по срочным контрактам подрядчики, указанные в директиве Совета ЕС, схожи с консультантами, используемыми в организациях системы Организации Объединенных Наций.

81. Директива Совета ЕС была призвана повысить качество работы по срочным контрактам путем обеспечения соблюдения принципа недискриминации, а также предупредить злоупотребления, связанные с использованием срочных трудовых контрактов, предоставляемых один за другим. Принцип недискриминации предполагает, что обращение с работниками на срочных контрактах не должно быть менее благоприятным, чем обращение с постоянными работниками, только лишь потому, что они работают по срочным контрактам, за исключением случаев, когда неодинаковое обращение объективно обосновано.

82. Европейский суд уточнил принципы использования последовательных срочных контрактов вместе с короткими обязательными перерывами. Суд отверг эту практику как противоречащую директиве Совета ЕС. В соответствии с некоторыми национальными законами, например в Ирландии, любой перерыв в работе сроком менее трех месяцев рассматривается как постоянная работа, когда сотрудник работает на одного и того же работодателя практически на тех же условиях.

83. Организациям системы Организации Объединенных Наций с учетом международной и национальной передовой практики следует пересмотреть максимальные сроки действия контрактов с консультантами, используемых в их организациях, с целью введения контрактов меньшей продолжительности, желательно не более чем шесть месяцев в течение года, что больше соответствует характеру консультационной работы. Однако в случае найма консультантов в различные подразделения организации или места службы для выполнения различных функций и в соответствии с определением понятия "консультационные услуги" (в качестве независимого контрактного правоотношения) максимальный срок действия каждого контракта может определяться отдельно.

¹¹ European Union Council Directive 1999/70/EC of 28 June 1999 concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP.

D. Различия в социальных льготах

84. Большинство предоставляемых организациями социальных льгот, таких как социальное обеспечение, ежегодный оплачиваемый отпуск, отпуск по болезни и медицинское страхование, являются отличительными признаками трудового контракта, основанного на трудовом правоотношении (между работодателем и работником), особенно если сроки контракта превышают определенный период времени (например, три или шесть месяцев). Точно так же в организациях системы Организации Объединенных Наций штатные сотрудники имеют право на социальные льготы. Консультанты, являющиеся независимыми подрядчиками и нанимаемые на определенный непродолжительный период в качестве советника или эксперта, не должны, как правило, получать социальные льготы, которые предоставляются штатным сотрудникам. Однако, как объяснялось в докладе выше, когда консультанты нанимаются на длительные периоды времени фактически в качестве штатных сотрудников, отсутствие социальных льгот становится крайне деликатным вопросом. Не стоит недооценивать финансовые последствия предоставления социальных льгот консультантам. Это привело бы к неизбежному увеличению расходов на персонал в организациях системы Организации Объединенных Наций, особенно в рамках проектов и деятельности по техническому сотрудничеству, что в свою очередь повлияло бы на стоимость предоставляемой материальной/технической помощи странам-бенефициарам.

85. Как показано в приложении III, социальные льготы, предоставляемые работающим по контрактам индивидуальным консультантам, сильно варьируются. Иногда даже в рамках одной и той же организации контракты для внештатных сотрудников предполагают различные льготы: от полного отсутствия льгот до различных уровней льгот. Отсутствие в организациях хорошо продуманной политики предоставления социальных льгот по различным контрактам с консультантами и другими внештатными сотрудниками является предметом обеспокоенности.

86. По вполне очевидным причинам наличие или отсутствие льгот сильно влияет на личное положение подрядчиков. Неудивительно слышать, что консультанты предпочитают работать на организации, которые предоставляют лучший соцпакет. Хотя непредоставление в полном объеме социальных льгот по настоящим контрактам с консультантами является вполне нормальной практикой, было бы целесообразно обеспечивать консультантам ограниченное страхование от болезни, несчастных случаев и смерти в случае травмы, болезни или смерти, которые были связаны со службой. Некоторые организации следуют такой практике. В качестве альтернативы организации могли бы обеспечивать за счет включения в контракт соответствующих условий, чтобы консультанты были соответствующим образом застрахованы от этих рисков.

87. Некоторые организации (например, МАГАТЭ, ЮНИДО и ЮНОПС) предоставляют лучший пакет социальных льгот консультантам, работающим по долгосрочным контрактам, особенно сроком шесть месяцев или более. Это может быть целесообразным в случае, когда отдельные лица работают в течение продолжительного периода времени при фактическом наличии трудового правоотношения на различных должностях и имеют различные категории статуса в соответствии с заключенными один за другим контрактами для внештатных сотрудников. Хотя такая относительно щедрая практика может считаться честной по отношению к подрядчикам, работающим по долгосрочным контрактам, остается непонятным, почему им не предлагаются контракты для штатных сотрудников с полным пакетом социальных льгот.

88. Большинство организаций не предоставляет консультантам оплачиваемый отпуск, даже если они работают в течение длительного срока. Эта практика не полностью соответствует международным нормам. В Конвенции МОТ № 132 (1970) об оплачиваемых отпусках указано, что "для получения права на любой ежегодный оплачиваемый отпуск может требоваться минимальный период работы. Продолжительность любого такого периода работы определяется компетентным органом власти или другим соответствующим органом в каждой стране, но не должна превышать шести месяцев" (статья 5).

89. До тех пор пока организации будут использовать последовательные краткосрочные контракты для удовлетворения своих долгосрочных потребностей, отсутствие социальных льгот будет представлять проблему. Идеальным решением был бы отказ от практики использования контрактов на консультационные услуги для выполнения работы штатных сотрудников и использование соответствующей формы контракта для штатных сотрудников. Руководители часто выражают обеспокоенность по поводу увеличения расходов в таком случае. Инспектор хотел бы отметить, что организации системы Организации Объединенных Наций стоят на страже ценностей и обязаны подавать правильный пример путем следования передовой трудовой практике. Когда организации сразу сталкиваются со значительным увеличением расходов, они могут применять к решению этой проблемы поэтапный подход.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации позволит усилить контроль и соблюдение существующих требований.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций с учетом соответствующих международных принципов трудовых отношений и передовой практики следует пересмотреть механизм заключения контрактов с консультантами в своих соответствующих организациях с целью введения контрактов меньшей продолжительности, которые соответствовали бы специальному и временному характеру консультационной работы, а также разработки надлежащей политики предоставления социальных льгот с учетом продолжительности и характера выполняемой работы.

Е. Наем в качестве консультантов бывших сотрудников, вышедших на пенсию

90. Использование пенсионеров в качестве консультантов является в системе Организации Объединенных Наций широко распространенной практикой. Представители персонала сообщили, что пенсионеры обычно принимаются на работу на уровне руководителей, что негативно отражается на карьерном росте штатных сотрудников. Понятно, что в чрезвычайных ситуациях привлечение пенсионеров может быть полезным и даже оправданным, однако в других ситуациях это свидетельствует об отсутствии своевременного планирования кадровой преемственности.

91. Политика многих организаций предусматривает ограничения на использование пенсионеров. Однако эти ограничения в разных организациях различны, и есть сомнения в их надлежащем применении на практике. В МАГАТЭ, ИМО, ВПС и ВОИС отсутствует специальная политика в отношении найма

пенсионеров, что создает условия для формирования практики, обусловленной наличием у руководителей дискреционных полномочий. Политика Секретариата Организации Объединенных Наций, его фондов и программ предусматривает ограничение на использование пенсионеров в виде заработной платы, не превышающей 22 000 долл. США, или в виде контракта сроком не более шести месяцев в течение года. Однако для бывших сотрудников лингвистических служб, вышедших на пенсию, потолок зарплат выше. Потолок зарплат ВОЗ для пенсионеров составляет 30 000 долл. США, а в ПАОЗ и ВМО потолок зарплат отсутствует. Введение ограничений на зарплату и продолжительность контрактов представляет собой надлежащую практику, однако в каких-то случаях существующие денежные потолки могут быть нереальными. Можно отметить передовую практику, в соответствии с которой некоторые организации требуют утверждения этих контрактов департаментом кадров и/или главой организации с целью более строгого контроля за привлечением на работу пенсионеров.

92. Еще одним ограничением на наем пенсионеров является требование о минимальном перерыве в работе после достижения сотрудниками пенсионного возраста. Чаще всего используется трехмесячный перерыв после выхода на пенсию. ЮНИДО предусматривает годовой перерыв, а ЮНИСЕФ требует соблюдать перерыв сроком лишь в один месяц. В некоторых организациях соответствующие обязательные перерывы не предусмотрены. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть возможность применения минимального перерыва сроком в три месяца между датой выхода сотрудников на пенсию и датой их принятия на работу в качестве пенсионеров.

93. Ограничения на привлечение к работе бывших сотрудников, вышедших на пенсию, распространяются не только на пенсионеров той же организации, но и на пенсионеров других организаций. Однако при приеме на работу консультант не проверяется на предмет выяснения того, является ли он вышедшим на пенсию бывшим сотрудником какой-то другой организации. Соответствующая информация хранится в каждой отдельной организации, и не существует общей базы данных или центрального шлюза, через который можно искать информацию по организациям. Необходимо расширить обмен информацией по этому вопросу, и в частности это можно сделать при помощи Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций.

94. Обзор показал, что в системе Организации Объединенных Наций существуют различные подходы к использованию пенсионеров в качестве консультантов. По возможности политику различных организаций необходимо согласовать и скорректировать. Кроме того, организациям следует улучшить планирование ими кадровой преемственности, а также на уровне высшего звена задать тон во избежание чрезмерного использования пенсионеров.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации позволит усилить контроль и соблюдение принципов деятельности.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить выработку надлежащих принципов использования пенсионеров в качестве консультантов в их соответствующих организациях и эффективное соблюдение этих принципов.

Е. Урегулирование споров и представительство

95. В связи с увеличением в кадровом составе организации доли внештатных сотрудников, которые не подпадают под действие правил и положений о персонале, неизбежно встает вопрос о представительстве этой категории персонала и наличии у него доступного и эффективного механизма урегулирования споров, особенно когда внештатный персонал фактически работает как штатные сотрудники. Действительно, в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций внештатные сотрудники не имеют доступа к внутренней системе отправления правосудия и не представлены союзами персонала или какой-либо другой ассоциацией.

Урегулирование споров

96. Генеральная Ассамблея признала наличие этой проблемы и поставила вопрос о том, целесообразно ли предоставлять консультантам и индивидуальным подрядчикам доступ к существующим внутренним механизмам отправления правосудия или же стоит создать для этой цели отдельную систему отправления правосудия¹². Генеральный секретарь представил государствам-членам предложение по механизмам обжалования для внешних сотрудников с учетом правовых и финансовых аспектов предоставления доступа к существующим трибуналу по спорам и апелляционному трибуналу или создания отдельного механизма урегулирования споров¹³. Он предложил двухэтапный процесс, состоящий из стадии неформального урегулирования спора и ускоренного арбитражного разбирательства в случае, если стадия неформального урегулирования спора окажется безрезультатной¹⁴.

97. Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить на ее шестьдесят седьмой сессии доклад с подробной информацией о предложенном механизме и с анализом стратегических и финансовых последствий, которые могут возникнуть в случае, если индивидуальным подрядчикам и консультантам, на которых распространяется действие предлагаемых ускоренных арбитражных процедур, будет разрешено пользоваться посредническими услугами в рамках существующей неформальной системы. Генеральный секретарь представил вышеуказанный доклад¹⁵. На момент завершения настоящего обзора Генеральная Ассамблея еще не вынесла свое окончательное решение.

98. В большинстве организаций контракты для внештатных сотрудников и консультантов содержат статьи о полюбовном урегулировании споров и упоминания арбитражного разбирательства в качестве крайнего варианта урегулирования споров с использованием различных механизмов, таких как Международная торговая палата, решение арбитров, назначенных обеими сторонами, правила арбитражного производства Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли. Должностные лица говорили о том, что споры крайне редко доходят до стадии арбитража, поскольку часто они урегулируются полюбовно или с привлечением правовых отделов самих организаций. В политике некоторых организаций также упоминаются специальные внутренние механизмы: ЮНФПА требует, чтобы споры в периферийных местах службы разрешались ответственным подразделением в штаб-квартире,

¹² Резолюции 65/247, 63/250 и 61/244 Генеральной Ассамблеи.

¹³ А/66/275, приложение II.

¹⁴ Там же, пункт 5.

¹⁵ А/67/265, приложение V.

а ЮНЕСКО допускает привлечение Председателя Апелляционной коллегии, если разрешить споры не удастся.

99. Лишь несколько организаций официально предоставляют консультантам в случае возникновения споров доступ к их системам отправления правосудия. ФАО и ВПП предоставляют доступ к системе отправления правосудия в соответствии с положениями Руководства ФАО. Поскольку в контрактах это конкретно не оговаривается, лишь немногие консультанты сейчас об этом знают. Консультанты МФСР могут обращаться в Объединенную апелляционную коллегию до начала любого арбитражного производства. В контрактах МОТ четко указано, что в случае возникновения любого спора в связи с применением или толкованием контрактов с внешними подрядчиками МОТ в крайних ситуациях следует обращаться в Административный трибунал МОТ.

100. Большинство организаций заявили, что до настоящего момента существующая система полюбовного разрешения конфликтов и арбитража работала хорошо. Они выражают обеспокоенность тем, что открытие внутренней системы отправления правосудия для внештатных сотрудников будет затратным и может перегрузить эту систему. Однако, учитывая длительность и сложность процесса международного арбитража, он не может считаться практичным, доступным и эффективным средством решения проблем этой многочисленной категории кадров. Действительно, на практике стороны прибегают к внешнему арбитражу крайне редко.

101. Инспектор полагает, что консультанты и другие внештатные сотрудники, которые составляют значительную часть кадрового состава организаций системы Организации Объединенных Наций, заслуживают доступную и эффективную систему отправления правосудия, соответствующую их конкретному положению. Для этой проблемы сложно предложить универсальное решение, однако необходимо изучать, обсуждать и искать наиболее оптимальное решение. Предположение о том, что создание внутренней системы отправления правосудия для внештатных сотрудников приведет к увеличению количества рассматриваемых дел, на практике может оказаться неверным. Организациям следует искать надлежащие решения с учетом накопленного опыта и новых инициатив в этой связи. Организациям следует, по крайней мере, рассмотреть возможность создания неформальных/добровольных/административных внутренних механизмов урегулирования споров, которые могут задействоваться до обращения к официальным внешним инстанциям.

Представительство

102. В ходе бесед консультанты приветствовали возможность выразить свое мнение и поделиться опытом как с профессиональной, так и с личной точек зрения по различным вопросам, поднятым в настоящем докладе. Представители персонала выражали обеспокоенность по поводу осуществления политики в отношении консультантов и отмечали риски, которые связаны с практикой, обусловленной наличием у руководителей дискреционных полномочий, и с шаткостью положения таких категорий персонала в результате чрезмерного использования внештатных сотрудников в течение длительных периодов времени.

103. Консультанты и другие внештатные сотрудники формально не представлены ни союзами персонала, ни какими-либо иными ассоциациями. Если для консультантов, работающих на краткосрочной основе, это не представляет проблему, то для внештатных сотрудников, работающих в помещениях организаций, в течение более длительных периодов это становится проблемой. При отсутствии надлежащих каналов общения с администрацией консультанты пред-

почитают не говорить о своих проблемах и не обращаться с индивидуальными жалобами, особенно ввиду слабости их положения в организациях. Они часто не знают о применимых положениях контрактов, своих правах, а также о возможности неформальных консультаций. Они жаловались на то, что им не с кем советоваться, кроме как с представителями администрации.

104. Многие опрошенные представители персонала выразили готовность принять консультантов и других внештатных сотрудников в состав их ассоциаций и официально их представлять. Они заявили, что они уже предоставляют неофициальные консультационные услуги и поддержку консультантам на временной основе.

105. С появлением в организациях системы Организации Объединенных Наций новой категории персонала появилась потребность в наличии средств для заслушивания и рассмотрения озабоченностей этой части персонала. Существуют потенциальные выгоды, которые можно извлечь из лучшей интеграции этой растущей группы вместо создания безмолвной рабочей силы. Организациям следует изучить формальные и неформальные средства содействия общению, благодаря которым руководители смогут выслушивать конструктивные предложения для улучшения ситуации. Такая интеграция может принимать различные формы: от разрешения ассоциациям персонала представлять консультантов до организации специальных консультационных встреч с внештатными сотрудниками или предоставления им права выбирать внутренних или внешних представителей. **Организациям следует рассматривать консультантов как ценный ресурс, особенно с учетом того, что некоторые из них приобрели обширные институциональные знания.**

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности управления в организациях.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть соответствующие пути предоставления консультантам и другим внештатным сотрудникам доступных и эффективных механизмов урегулирования споров, а также изучить способы их заслушивания и устранения существующих у них озабоченностей.

IV. Организация работы консультантов

A. Роли, обязанности и внутренний контроль

Роль отделов управления людскими ресурсами и закупок

106. Для обеспечения подотчетности и эффективного внутреннего контроля в организациях важное значение имеют четкое знание ролей и обязанностей и должное распределение функций. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций занимаются отбором и наймом консультантов и индивидуальных подрядчиков в рамках процесса управления людскими ресурсами, особо указывая на то, что к работе привлекается частное лицо и его специальные знания, а не юридическое лицо. Однако в ПРООН, ВОЗ и ЮНОПС наймом консультантов занимается отдел закупок.

107. Обзор показал, что в толковании ролей при использовании консультантов существуют проблемы. В целом проводящие политику организаций отделы (управления людскими ресурсами или закупок) удовлетворены своей ролью консультантов, однако не желают брать на себя функцию по контролю и обеспечению надлежащего осуществления политики. Хотя в соответствии с некоторыми директивными документами отдел управления людскими ресурсами несет прямую ответственность за проведение политики, руководители кадровых служб обычно не желают выполнять эту роль из-за отсутствия полномочий по обеспечению соблюдения и оперативного потенциала для управления этой многочисленной частью внештатного персонала. Поэтому на уровне организаций реальная заинтересованность в решении этого вопроса в определенной степени отсутствует.

Делегирование полномочий

108. Обычно управление организациями, работающими на местах, децентрализовано, и за процессы принятия решений и найма отвечают департаменты и отделения на местах. Поэтому департаментам и отделениям, которым делегированы полномочия, поручено обеспечивать соблюдение правил и положений в отношении использования консультантов. В некоторых организациях консультанты могут использоваться в штаб-квартирах только после их утверждения руководством кадровой службы. Нормативные организации, базирующиеся в штаб-квартирах, распределяют обязанности между нанимающими персонал руководителями кадровой службы. В таких организациях нанимающие персонал отделы/службы отвечают за начало процесса найма консультантов, включая подачу заявки на консультанта и отбор подходящего кандидата, а кадровая служба проверяет соответствие этого процесса политике и процедуре и окончательно утверждает кандидата для найма, в том числе размер его вознаграждения. Таким образом, ответственность распределена между нанимающими персонал руководителями и кадровой службы.

109. Опросы показали наличие таких представлений, согласно которым после делегирования профильным департаментам и отделениям на местах полномочий принимать решения об использовании консультантов у соответствующего отдела управления людскими ресурсами или закупок в штаб-квартире больше нет никаких обязанностей. Эти отделы, как представляется, полагают, что функции по обеспечению надлежащего осуществления и соблюдения, внутреннему контролю, мониторингу и оценке должны выполнять отделы внутреннего аудита. Организациям необходимо развеять это ошибочное мнение и разъяснить, что эти функции должна выполнять администрация. После передачи полномочий отделам управления людскими ресурсами и закупок следует установить надлежащие процедуры внутреннего контроля, а также механизмы мониторинга и оценки осуществления для содействия надлежащему осуществлению и минимизации рисков в этом процессе.

110. Важным элементом внутреннего контроля, который необходимо учитывать, является распределение обязанностей. В организациях, основная деятельность которых сконцентрирована в штаб-квартире, в процессе найма консультантов участвуют нанимающие персонал руководители, а также сотрудники финансовых и кадровых служб. Однако в децентрализованных организациях или организациях, работающих на местах, решения принимают руководители отделений на местах, что может создавать проблемы. Некоторые организации требуют, чтобы сотрудники кадровой службы в отделениях на местах проверяли и утверждали этот процесс с точки зрения соблюдения процедуры перед его завершением. Для завершения этого процесса может также потребоваться подпись

двух старших должностных лиц. Это является примером передовой практики, которую нужно учитывать для сокращения рисков.

Встроенные механизмы контроля

111. Важным элементом обеспечения более эффективного контроля соблюдения правил и положений при отборе и использовании консультантов является создание встроенных механизмов контроля и мониторинга на базе информационных систем. Когда процессы найма и организации работы консультантов полностью интегрированы в информационные системы на операционном уровне, такие встроенные механизмы контроля могут играть ключевую роль, поскольку информационные системы могут выявлять и блокировать многие ненадлежащие решения (например, касающиеся чрезмерно высокого вознаграждения, чрезмерной продолжительности контракта, включая максимальную общую продолжительность, и чрезмерного использования услуг пенсионеров), которые в противном случае не были бы выявлены.

Участие комитетов по контрактам

112. В некоторых организациях даже при делегировании полномочий по этому процессу для использования консультантов на определенных уровнях необходимо одобрение совета представителей отделов управления людскими ресурсами или закупок или комитетов по контрактам. Кроме того, в случае исключения из правил, например при отказе от конкурсного отбора, превышении максимального размера вознаграждения или найме пенсионера на условиях, не соответствующих надлежащим положениям, кадровая служба или комитеты по контрактам обязаны проверять этот процесс. Например, в ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ВОЗ комитеты по контрактам в штаб-квартирах или на региональном уровне играют ключевую роль в мониторинге использования услуг консультантов выше определенного уровня. Участие комитетов по контрактам и отделов управления людскими ресурсами или закупок в этом процессе усиливает внутренний контроль и способствует надлежащему осуществлению политики.

113. Организациям следует обеспечивать, чтобы отдел (управления людскими ресурсами или закупок) в штаб-квартире отвечал как за обеспечение руководящих указаний, так и за проверку соблюдения правил в рамках всей организации. Хотя понятно, что мониторинг и обеспечение соблюдения правил в каждом конкретном случае на уровне штаб-квартир невозможен, общий мониторинг, оценка и проверка соблюдения могут способствовать надлежащему использованию контрактов и тем самым эффективному использованию ресурсов. Когда задействованы отделы управления людскими ресурсами и закупок, они могут обеспечить подотчетность в плане соблюдения правил, но часто они не располагают достаточным потенциалом для мониторинга, оценки и обеспечения осуществления надлежащего процесса. Поэтому этим департаментам следует предоставлять надлежащие средства и ресурсы для управления информацией.

114. Механизмы внутреннего контроля за соблюдением правил привлечения и организации работы консультантов следует укреплять. В большинстве случаев главную ответственность за использование консультантов несут руководители среднего звена или руководители программ. Поэтому нанимающий персонал руководитель играет важнейшую роль в обеспечении соблюдения правил при отборе, найме, организации работы и аттестации консультанта. Поскольку обеспечение надлежащего использования консультантов относится к требованию о подотчетности, этот аспект должен являться частью служебной аттестации этих руководителей. В директивных документах следует не только особо выделять

подотчетность, но и указывать пути ее реализации и обеспечения. В ходе опросов руководители МОТ отмечали наличие ежегодной процедуры самооценки для руководителей в целях подтверждения соблюдения ими положений политики.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать укреплению подотчетности.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить четкое разграничение ролей и обязанностей по использованию консультантов и внедрение надлежащих механизмов мониторинга и внутреннего контроля в целях эффективного осуществления соответствующей политики.

В. Конкурсный процесс и эффективное использование реестров

Использование профессиональной компетенции собственных сотрудников

115. Как подчеркивается в резолюциях Генеральной Ассамблеи, в которых она просила Генерального секретаря "как можно шире использовать внутренний потенциал"¹⁶, оценка потенциала существующих кадровых ресурсов имеет ключевое значение для принятия решения о необходимости использования консультантов. Лишь в некоторых организациях политика предусматривает четкое требование оценивать внутренний потенциал перед обращением к услугам консультантов. На практике же редко оказывается, что организации располагают механизмами или хотя бы прилагают усилия для оценки профессиональных качеств и профессиональной компетенции собственных сотрудников перед привлечением индивидуальных консультантов. Это – упущение. Более инициативный подход к использованию профессиональной компетенции собственных сотрудников совместно с обновленными сведениями о квалификации существующих кадров вполне может привести к тому, что к услугам консультантов будут прибегать реже.

116. Обзор показал, что в системе Организации Объединенных Наций существует всего несколько инициатив в этом направлении. Политика УВКБ требует перед обращением к услугам внешних специалистов попытаться найти квалифицированный персонал среди сотрудников УВКБ. Службе поддержки управления карьерным ростом поручено перед привлечением консультантов проверять между назначениями наличие квалифицированных штатных сотрудников в кадровом составе. В ВПП отдел управления людскими ресурсами изучает заявки на консультантов и проверяет наличие штатных сотрудников с требуемой квалификацией и опытом для выполнения поставленных задач; для содействия этому процессу служба найма отдела управления людскими ресурсами составляет и ведет реестр для целей внутренней расстановки кадров.

117. Руководители часто заявляют, что они и так испытывают нехватку кадров и что они вряд ли смогут мобилизовать внутренние трудовые ресурсы. Тем не менее возможности для оптимизации есть всегда, и одной из основных причин, по которым консультанты используются в течение больше чем трех или шести месяцев, является отсутствие гибкости в политике управления штатными долж-

¹⁶ Резолюции 61/244, 63/250 и 65/247 Генеральной Ассамблеи.

ностями. Часто бывает сложно переводить штатных сотрудников или штатные должности из одного подразделения организации или места службы в другое. Больше гибкости в использовании кадровых ресурсов, вполне вероятно, позволит сократить случаи использования консультантов, а также связанные с ними расходы. Для обеспечения и стимулирования оптимального использования существующего кадрового состава необходимы как общеорганизационная политика, так и культура внутреннего управления. Организациям следует изучить возможности более эффективного использования профессиональной компетенции собственных сотрудников в целях сокращения расходов на консультантов.

Требования конкурсного отбора

118. Требования и формы конкурсного процесса и их соблюдение на практике для отбора консультантов варьируются в зависимости от организаций (см. рис. 2 и приложение V)¹⁷. Политика некоторых организаций не предусматривает конкурсный отбор и поэтому создает риск возникновения практики, обусловленной наличием у руководителей дискреционных полномочий. Многие организации, использующие конкурсный отбор, перед принятием окончательного решения обычно рассматривают три кандидатуры. Однако в некоторых организациях существуют более строгие требования в зависимости от значимости контрактов с консультантами (объявление о вакансиях за пределами организаций, привлечение комиссий по проведению собеседований, отчеты по итогам процесса отбора и т.д.).

Рис. 2

Конкурсные требования в процессе найма



Источник: Вопросник ОИГ и анализ документации.

119. Консультанты обычно нанимаются в качестве временного персонала для выполнения конкретной задачи, и часто они должны незамедлительно приступить к работе. Поэтому при привлечении консультанта не должны применяться процедуры, используемые для найма штатного сотрудника. Однако, поскольку количество случаев использования консультантов и объем выделяемых на это финансовых ресурсов увеличиваются, конкурсный отбор консультантов является важным вопросом. Организациям необходимо обеспечивать прозрачность процесса отбора и принимать на работу наиболее квалифицированного кандидата. Поэтому организациям необходимо, сохраняя относительную гибкость, принимать меры по обеспечению большей прозрачности, объективности и конкуренции при отборе и найме консультантов.

¹⁷ ЮНИСЕФ – единственная организация, предоставившая информацию о типах процессов отбора: в 2009 году 78% кадров были приняты на конкурсной основе, а 22% нанятых сотрудников являлись единственными кандидатами.

120. С точки зрения эффективности расходования средств надлежащей практикой было бы установление требования конкурсного отбора в зависимости от размера вознаграждения и продолжительности работы консультанта. Некоторые организации этот подход уже используют. ПРООН рассматривает три возрастающих пороговых уровня, при которых: а) конкурс отсутствует, б) рассматривается три кандидатуры, и с) проводится реальный конкурс с объявлением вакансий. Высший пороговый уровень предполагает объявление вакансии, анализ поданных документов и обязательное собеседование.

121. ЮНИСЕФ часто объявляет о вакантных должностях консультантов и использует комиссии по проведению собеседований для целей конкурса. Изучение материалов ЮНИСЕФ¹⁸ показало, что в организации строго следуют положениям об использовании комиссий по проведению собеседований и что эти процессы должным образом протоколируются. ПАОЗ корректирует условия конкурса в зависимости от предполагаемой продолжительности работы и/или возможности продления контракта в контексте долгосрочных проектов. В таких случаях на 15 дней размещаются объявления о вакансиях, а отборочная комиссия в составе трех сотрудников категории специалистов оценивает небольшое число кандидатов, попавших в короткий список, и представляет отделу управления людскими ресурсами отчет по итогам отбора.

122. В ходе опросов многие руководители среднего звена говорили о том, что им сложно найти квалифицированных кандидатов и что они слишком много времени тратят на бюрократические процедуры, включая созыв комиссий по проведению собеседований. Они, как правило, возражают против конкурса, ссылаясь на необходимость удовлетворения неотложных потребностей. Заблаговременное планирование потребностей в консультантах и проведение конкурсов по критериям значимости вместо общего конкурса для всех назначений позволят снизить административное бремя и проводить реальные конкурсы. Например, можно было бы объявлять о конкурсном отборе кандидатов на должность консультанта на срок работы более шести месяцев и/или с размером вознаграждения, превышающим определенное пороговое значение. Продолжительность и значимость контракта должны определяться характером предстоящей работы. Поэтому использование предоставляемых одним за другим краткосрочных контрактов для выполнения одной и той же работы не должно исключать эффективного конкурсного отбора. Политика большинства организаций предусматривает возможность отказа от конкурса в случае необходимости удовлетворения неотложных потребностей и ограниченности кандидатов, имеющих необходимую квалификацию.

123. Принять на работу наиболее квалифицированного кандидата можно за счет правильного планирования, охвата многих кандидатов и эффективного конкурса. Более широкое распространение информации о вакансиях консультантов способствовало бы привлечению большего числа квалифицированных кандидатов для найма. В этой связи реестры на основе динамической базы данных могли бы обеспечивать большее число кандидатов для более быстрого отбора, а также облегчать конкурсный процесс. Они способствовали бы быстрому найму тех консультантов, которые хорошо себя зарекомендовали, и предъявлению более строгих конкурсных требований к новичкам.

¹⁸ Отделение ЮНИСЕФ в Нью-Йорке.

Введение реестра

124. Руководящие органы некоторых организаций просили создать центральный реестр консультантов. В ряде организаций с аналогичной просьбой также обратились органы внутреннего и внешнего надзора. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций реестры в основном ведутся отдельно на уровне отделов, подразделений и управлений без каких-либо общих руководящих указаний. Каждое из подразделений создает неофициальные реестры с информацией об известных консультантах, и в большинстве случаев эти реестры являются устаревшими. Лишь несколько организаций вложились в создание и ведение официального центрального реестра (см. вставку 3).

Вставка 3. Примеры центральных реестров

- *Интерактивная система ФАО "iRecruitment" позволяет консультантам и штатным сотрудникам создавать учетную запись и обновлять свои анкетные данные в централизованной базе данных. Руководители могут искать кандидатов по конкретным критериям на основе сочетания таких параметров, как образование, знание языков, гражданство, пол, ранг и технические навыки. На момент проведения обзора закончилась экспериментальная фаза проекта, и систему открыли для общего пользования в надежде на то, что она позволит повысить качество и разнообразие профессиональной компетенции используемых этой организацией экспертов со стороны.*
- *ЮНОВ/ЮНОДК создали комплексный реестр для оказания организациям содействия в выявлении и отборе кандидатов. Доступ к нему имеют сотрудники кадровых служб и руководители среднего звена в штаб-квартирах и на местах. В нем содержится информация о поле, гражданстве, предыдущем опыте работы и результатах служебной аттестации. Заинтересованные внешние кандидаты могут также подавать свои заявки в режиме онлайн, а сотрудники кадровых служб утверждают кандидатуры перед их включением в этот список. Однако проблема динамического обновления этого реестра сохраняется.*
- *ЮНОПС вложило значительные средства в расширение и сведение воедино своих реестров. Новая глобальная система набора персонала, созданная в 2012 году, считается важным элементом стратегии набора. К ней имеют доступ руководители кадровой службы в штаб-квартире и на местах. Эта новая система направлена на выявление и отбор кандидатов, главным образом в таких областях, как управление проектами, финансы, закупки и управление людскими ресурсами, для кратковременных и срочных контрактов. Эта система содержит 65 типов специализации, которые доступны для просмотра кандидатам. Кроме того, эта система автоматически оценивает и ранжирует кандидатов в рамках этих типов специализации. Руководители могут корректировать критерии ранжирования в зависимости от должностных требований.*

125. Разнообразный и динамичный характер деятельности учреждений Организации Объединенных Наций не позволяет использовать в этом вопросе какой-то один подход, который считался бы наиболее оптимальным. В частности, частотность использования услуг консультантов и характер необходимой компетенции являются ключевыми факторами при принятии решения о найме. Создание и ведение центрального реестра требует задействования значительных

людских ресурсов и информационных технологий. В каждом случае необходимо проводить анализ эффективности вложения средств в создание и ведение такого реестра. Организациям, часто использующим консультантов, было бы целесообразно создать центральный реестр, поскольку выгоды от него компенсируют расходы на его ведение.

126. Реестры консультантов призваны обеспечить и облегчить процесс своевременного отбора и найма наиболее квалифицированных кандидатов среди широкого резерва подходящих кандидатов. Это возможно только в том случае, если в этом ростере надлежащим образом отражается соответствующая информация о многих потенциальных кандидатах, а у руководителей есть практические возможности поиска и фильтрации в целях оценки этой информации. Для извлечения максимальной выгоды эти реестры нужно постоянно поддерживать в рабочем состоянии и обновлять. Ведение реестров на основе динамической базы данных может способствовать эффективному конкурсному отбору и быстрому и своевременному найму наиболее квалифицированных кандидатов для выполнения конкретной работы.

127. Уровень сложности и размер вложений в создание и ведение реестров должны быть соразмерными уровню консультационных услуг, используемых в организациях. Если одни организации, которые часто используют консультантов, могут принять решение о создании центрального реестра, то другие организации могли бы рассмотреть возможность комплексного улучшения системы ведения реестров в соответствующих отделах и управлениях, а также попытаться эффективно использовать реестры более крупных организаций. Польза от реестров повысится в случае их ведения на динамической и комплексной основе в рамках основной информационной системы подобно центральному реестру и их доступности для всех подразделений организаций, включая отделения на местах.

128. В ходе бесед упоминался ряд трудностей, связанных с ведением реестров. Центральным вопросом при ведении реестров в каждой организации является вопрос о том, кто ими управляет и кто за них отвечает. Одной из основных проблем, которые нужно решать в приоритетном порядке, является нечеткое и разрозненное разграничение обязанностей между кадровыми службами и руководителями среднего звена по подпитке и ведению баз данных. Независимо от наличия или отсутствия в организациях центрального реестра, политика ведения реестров и связанные с ней руководящие указания необходимы для получения от реестров ожидаемой пользы.

129. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций политика ведения реестров отсутствует. В политике ведения реестров должны устанавливаться правила и критерии наполнения и ведения базы данных о консультантах, а также распределяться соответствующие роли и обязанности. К возможным кандидатам для включения в реестр могут относиться консультанты, хорошо зарекомендовавшие себя в самой организации или в других организациях системы Организации Объединенных Наций, консультанты, прошедшие предварительный квалификационный отбор, такой как собеседование или проверка сведений о профессиональной квалификации, а также кандидаты, попавшие в короткий список по итогам отбора. Эта политика должна также предусматривать руководящие указания относительно того, когда и каким образом проверять сведения об образовании и профессиональной квалификации кандидатов.

130. К другим выявленным в нынешней практике проблемам относятся: отсутствие контроля за наполнением базы данных; отсутствие инициативного

подхода к расширению базы данных о кандидатах; сложности ведения реестров, особенно в специализированных и быстро меняющихся областях (во многих случаях реестры являются устаревшими и содержат ограниченное число имеющихся кандидатов); сохранение неформальных сетей параллельно с реестром; недостаток информационно-технических средств, что приводит к ограниченному использованию существующих реестров.

131. Следующие элементы могут способствовать эффективному ведению реестров на основе динамической базы данных:

- *общеорганизационные руководящие указания и системы управления для ведения реестров;*
- *создание реестра на основе динамической и доступной для всех в режиме онлайн базы данных;*
- *надлежащие информационно-технические средства, в частности позволяющие осуществлять поиск, сортировку и ранжирование в режиме онлайн;*
- *надлежащее распределение по категориям областей специализации консультантов в соответствии с нормативными, техническими и оперативными требованиями;*
- *выделение необходимых ресурсов для их ведения.*

132. Сотрудничество по многочисленным аспектам использования консультантов в системе осуществляется в настоящее время на эпизодической и неформальной основе. Совместное использование реестров, по крайней мере в некоторых областях, оказалось бы полезным в случае наиболее распространенных областей использования консультантов и их служебной аттестации. Некоторые из опрошенных руководителей говорили о необходимости расширения межучрежденческого сотрудничества и укрепления механизмов обмена информацией, по крайней мере в общих технических областях. Например, реестр специалистов по вопросам питания могли бы совместно использовать ВПП, ЮНИСЕФ, ФАО и ВОЗ, поскольку эти организации часто прибегают к услугам этих специалистов. Точно так же полезным мог бы стать общий межучрежденческий реестр консультантов по вопросам информационных технологий. Организации могут либо создать общие реестры по конкретным техническим областям в общей системе Организации Объединенных Наций, либо предоставить другим организациям доступ к их внутренним реестрам.

Использование консультантов в чрезвычайных ситуациях

133. Организации, которые часто оказывают гуманитарную помощь, в чрезвычайных ситуациях считают использование консультантов эффективным с точки зрения затрат решением, которое позволяет обеспечить необходимый уровень маневренности и гибкости для удовлетворения их оперативных потребностей. УВКБ и ВПП создали механизмы найма и командирования квалифицированных консультантов в очень сжатые сроки, иногда в течение одного дня. Например, в 2004 году, когда ВПП нужно было быстро отреагировать на цунами в Индийском океане, ей срочно понадобились консультанты, также как и в 2008 году в период кризиса цен на продовольственные товары. ВПП наняла гораздо больше консультантов для проведения своих чрезвычайных операций, чем в предыдущие годы. УВКБ использует резервные соглашения и схемы развертывания с различными партнерами для обеспечения оперативной поддержки путем предоставления персонала, оборудования и технической помощи. Схема разверты-

вания представляет собой резервное соглашение, в соответствии с которым развертываемый персонал отбирается УВКБ совместно с учреждением-партнером из реестра развертываемого персонала.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать повышению эффективности работы организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор своих реестров и конкурсной политики и практики в отношении использования консультантов в целях расширения имеющегося в распоряжении резерва квалифицированных кандидатов и принятия надлежащих мер по конкурсному отбору, желательно с учетом продолжительности и значимости контрактов.

С. Географическое разнообразие и гендерный баланс

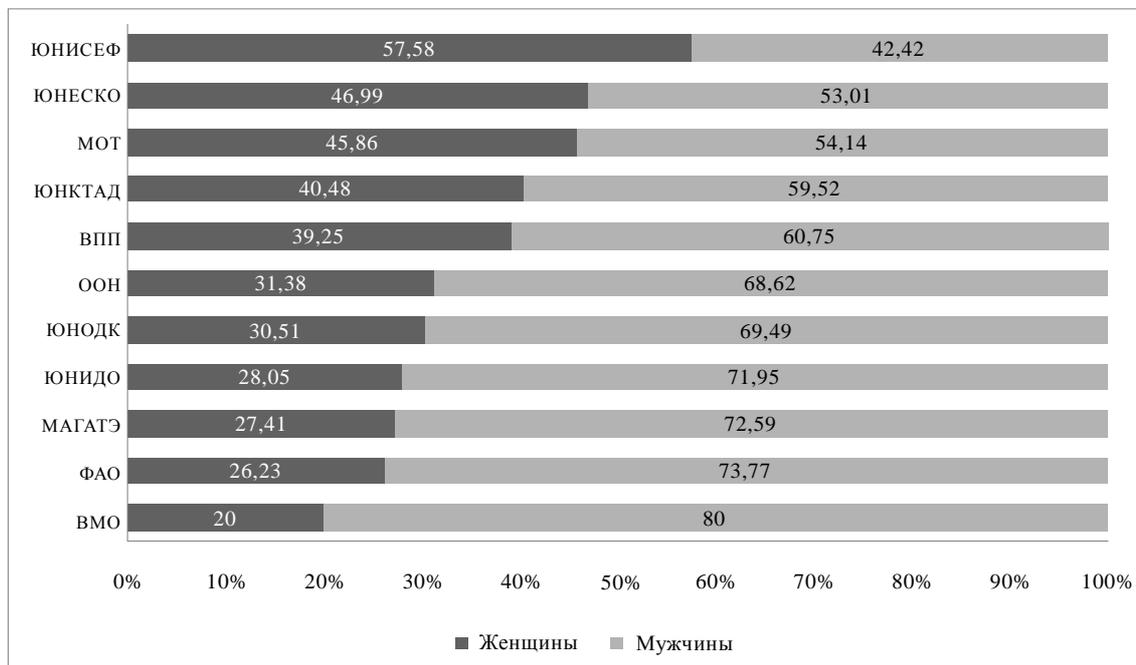
134. Для обеспечения сбалансированности международного персонала в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций существует политика в отношении географического распределения и гендерного баланса их сотрудников. В этом же духе руководящие органы некоторых организаций просили укрепить географическое распределение и гендерный баланс применительно к внешним экспертам путем отбора консультантов на более широкой географической основе и рассмотрения большего числа кандидатов женского пола. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, Совет управляющих ЮНЕП, Исполнительный совет ЮНЕСКО и Финансовый комитет ФАО приняли резолюции по этому вопросу. Ввиду использования в этих организациях значительного числа консультантов было бы также целесообразно рассмотреть вопрос о географическом разнообразии и гендерном балансе этого сегмента кадровых ресурсов.

135. В десяти организациях какая-либо политика в этом вопросе отсутствует. В ходе бесед многие руководители выражали положительное отношение к этим вопросам, однако сам обзор показал, что поощрению географического разнообразия и гендерного баланса уделяется очень мало внимания. В приложении VII к настоящему докладу изложена политика организаций по этим вопросам.

Гендерный баланс

136. Имеющиеся в распоряжении статистические данные (см. диаграмму 3 ниже) показывают, что, за исключением ЮНИСЕФ, значительную часть индивидуальных консультантов, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций, составляют мужчины. В ходе обзора некоторые организации отмечали, что в их профильных областях по-прежнему работают главным образом мужчины. Вместе с тем Инспектор отметил отсутствие конкретных усилий по поиску и найму кандидатов женского пола. Организациям следует выработать инициативные стратегии по улучшению гендерного баланса, такие как информационно-разъяснительная работа с более широким кругом имеющихся консультантов.

Диаграмма 3
Гендерный баланс применительно к консультантам в организациях системы Организации Объединенных Наций по состоянию на июнь 2010 года
 (в процентах)



Источник: Данные, собранные ОИГ.

Географическое разнообразие

137. Имеющиеся данные (см. таблицу 1 ниже) свидетельствуют о сохранении географического неравенства, которое подрывает международный характер системы Организации Объединенных Наций. Должностные лица указывали на то, что место расположения организаций в некоторой степени определяет разнообразие кадрового состава, поскольку консультанты часто нанимаются в тех местах, где нужны их услуги. Это может объяснять отсутствие в определенной степени разнообразия в штаб-квартире, но не на уровне всей организации. Учитывая широкое использование консультантов, организациям следует придерживаться более инициативного подхода к улучшению географического разнообразия путем разработки политики в этом отношении, а также принятия сопутствующих мер по ее осуществлению.

138. Имеющиеся данные показывают, что часто значительная часть консультантов нанимаются из ограниченного количества западных стран. ЮНИСЕФ, ЮНКТАД, ЮНОДК и ВМО используют относительно менее разнообразный резерв экспертов. В ЮНИДО по сравнению с другими организациями наблюдается лучшее распределение: консультанты принимаются из 150 государств (самая большая доля представителей одного и того же государства составляет лишь 4,45%).

Таблица 1
**Разнообразие консультантов в организациях системы Организации
 Объединенных Наций по состоянию июнь 2010 года**

Организация	Представленные страны	Доля граждан пяти наиболее представленных государств (в %)	Доля граждан десяти наиболее представленных государств (в %)
Организация Объединенных Наций	28	74,41	90,17
ЮНИСЕФ	63	73,72	81,72
ВМО	41	57,44	73,33
ЮНКТАД	31	58,82	70,59
МОТ	82	48,48	62,84
МАГАТЭ	85	45,03	60,07
ВПП	118	43,14	59,18
ЮНЕСКО	104	48,73	59,02
ФАО	133	40,10	55,09
ЮНИДО	150	16,91	27,83

Источник: На основе данных, предоставленных ОИГ.

139. Наличие политики ведения реестров на основе динамической базы данных является важным условием для улучшения как географического разнообразия, так и гендерного баланса, поскольку она позволила бы руководителям иметь более широкий резерв квалифицированных кандидатов для отбора. Организациям необходимо инициативнее привлекать кандидатов из развивающихся стран. Этого можно добиться различными способами, включая следующие:

- *заблаговременное планирование потребностей в консультантах для расширения резерва консультантов;*
- *изучение более инновационных путей привлечения кандидатов из развивающихся стран, таких как размещение объявлений о вакансиях на веб-страницах соответствующих профессиональных групп в этих странах;*
- *обязательное наличие в коротком списке кандидатов хотя бы одного представителя развивающейся страны;*
- *установление ориентировочных целей достижения разнообразия и гендерного баланса и проведение регулярного мониторинга их достижения.*

140. Поскольку цели многих организаций во многом связаны с вопросами развития, включая укрепление потенциала, использование квалифицированных консультантов из развивающихся стран способствовало бы достижению этих целей. Учитывая использование значительного числа консультантов в системе Организации Объединенных Наций, было бы целесообразным впредь уделять этому вопросу больше внимания.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать более эффективной организации работы консультантов за счет распространения передовой практики.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить учет вопросов географического разнообразия и гендерного баланса в политике использования консультантов их соответствующих организаций, а также их инициативное поощрение.

D. Вознаграждение

141. В вопросах вознаграждения во всей системе в целом и в каждой организации в частности существуют значительные различия и несоответствия. В приложении VI к настоящему докладу приведены краткие сведения о схемах вознаграждения в системе Организации Объединенных Наций, а также указаны соответствующие органы, определяющие размер вознаграждения и устанавливающие исключения из правил и максимальный размер вознаграждения.

142. При определении размера вознаграждения/гонорара в рамках системы учитываются различные элементы, такие как анкетные данные и опыт консультанта, отраженный в его резюме, сложность услуги или задания, о которых идет речь, предыдущее вознаграждение консультанта и т. д. На практике руководители в основном устанавливают размер вознаграждения главным образом на основе анкетных данных и опыта консультанта, что может приводить к установлению большего размера вознаграждения, чем необходимо. Кроме того, в некоторых директивных документах по вопросу об определении размера вознаграждения основное внимание уделяется опыту работы и послужному списку консультанта, а не характеру и степени сложности предстоящей работы.

143. Кроме того, отсутствие надлежащего финансирования заставляет руководителей устанавливать более низкий уровень вознаграждения. Это часто происходит в тех случаях, когда имеющихся финансовых/бюджетных средств недостаточно для установления соответствующего вознаграждения. Если в организациях проверяется размер вознаграждения, то это делается во избежание установления слишком высокого вознаграждения консультантам, при этом не предпринимаются усилия для недопущения низкого вознаграждения.

144. Основным фактором при определении размера вознаграждения должна быть степень сложности задач и результатов, описанных в круге ведения (КВ), а не анкетные данные или личный опыт. Равный труд должен оплачиваться на сопоставимом уровне. Подготовка подробного и конкретного КВ с четко прописанными результатами крайне важна для принятия на работу наиболее квалифицированных консультантов, определения надлежащего размера вознаграждения, мониторинга и исполнения контрактов, а также должной служебной аттестации. Проведенные с консультантами беседы и изучение досье показали, что иногда содержание КВ и выполняемые на практике работы не соответствуют друг другу, особенно когда консультанты получают последовательные контракты и работают в помещениях организации в течение длительного периода времени. Иногда круг ведения является слишком общим и содержит нечеткие положения о предстоящей работе.

145. В целях обеспечения основы для определения уровней вознаграждения организации, как правило, устанавливают диапазон вознаграждения на базе шкалы окладов штатного персонала. Руководители должны выбирать конкретный диапазон в зависимости от сложности работы и ожидаемых результатов

для окончательного определения размера вознаграждения в рамках этого диапазона с учетом опыта консультанта. Решение об окончательном размере вознаграждения принимает либо нанимающий персонал руководитель, либо сотрудник кадровой службы после проведения консультаций с нанимающим персонал руководителем.

146. В ходе бесед многие нанимающие персонал руководители и консультанты жаловались на отсутствие четких и всеобъемлющих руководящих указаний в отношении вознаграждения. Если в одних организациях какая-либо политика и руководящие указания полностью отсутствуют, то в других организациях имеющиеся руководящие указания, как правило, являются устаревшими или содержат лишь перечень диапазонов вознаграждения. Часто это приводит к значительным различиям в размере вознаграждения за аналогичную работу в рамках одной и той же организации или иногда даже к различным размерам вознаграждения по условиям заключенных один за другим контрактов, предполагающих выполнение одной и той же работы. Это препятствует последовательному, справедливому и транспарентному применению диапазонов вознаграждения. Организациям необходимо обновить свои схемы вознаграждения, утвердить подробные руководящие принципы их применения, а также вести динамические базы данных о консультантах со сведениями о полученном вознаграждении.

147. В некоторых случаях определить надлежащий размер вознаграждения бывает сложно из-за трудностей с выявлением равнозначной работы, выполняемой штатным персоналом, и отсутствия информации о рыночных ставках. Опросы показали, что существующие схемы вознаграждения необходимо сделать более гибкими для учета необходимости выплачивать более высокое вознаграждение консультантам в некоторых технических областях, таких как ИТ и ПОР. Иногда рыночные ставки для квалифицированного консультанта в этих областях гораздо выше, чем максимальный размер вознаграждения, установленный в организациях системы Организации Объединенных Наций. В таких случаях важно объективно обосновать предлагаемый размер вознаграждения; организациям необходимо разработать для этих случаев нестандартные объективные методы. Например, нанимающие персонал руководители ЮНИСЕФ размещают информацию о размерах выплачиваемого вознаграждения на веб-страницах соответствующих профессиональных групп/ассоциаций в качестве одного из способов обоснования их предложений по вознаграждению.

148. Инспектор выяснил, что надлежащее изучение рынка для определения размера вознаграждения в конкретном месте или в специальной области специализации (например, информационные технологии) проводилось лишь в нескольких отдельных случаях. Понятно, что в большинстве случаев систематическое изучение рынка невозможно и неуместно. Однако организации могут рассмотреть возможность проведения совместных исследований в некоторых общих областях использования консультантов на основе анализа эффективности затрат.

149. Некоторые руководители программ отмечали неконкурентоспособность уровней вознаграждения, которые сейчас применяются в их организациях. Уровни вознаграждения в их организациях были установлены много лет назад и уже не отражают реальную ситуацию на рынке, особенно в некоторых областях, требующих сложных экспертных знаний. Как утверждают эти руководители, существует опасность, что система Организации Объединенных Наций может оказаться неспособной принимать на работу лучших специалистов или будет выдавать результаты работы, не отвечающие предъявляемым требованиям.

Также отмечалось, что иногда для преодоления проблемы низкого размера вознаграждения нанимающие персонал руководители применяют ненадлежащую практику, например искусственно продлевают срок контракта для выполнения определенных заданий в целях компенсации несоответствующего размера вознаграждения.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать более эффективной организации работы консультантов.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить наличие в их соответствующих организациях отвечающей современным требованиям политики в отношении вознаграждения для консультантов, а также надлежащих руководящих принципов ее последовательного осуществления.

Е. Надзор

Служебная аттестация консультантов

150. Предполагается, что в силу характера их работы и статуса индивидуальные консультанты должны работать независимо и в личном качестве. Однако оценка их работы важна как для целей определения размера вознаграждения, так и для получения представления о работе консультанта на предмет будущего найма. В системе Организации Объединенных Наций большинство организаций, за исключением МАГАТЭ, МОТ, ВОИС и ВМО, создали стандартные процедуры служебной аттестации.

151. Одни организации оценивают работу консультантов с использованием стандартных аттестационных листов с подробными вопросами, а другие никаких аттестационных листов не используют, однако требуют положительный отзыв о выполненной работе от нанимающего персонал руководителя. Хорошо продуманные и структурированные аттестационные листы для оценки общих результатов работы и ее качества, включая профессиональные и личные качества консультанта, используются в ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ. Эти стандартные листы способствуют эффективной оценке работы. Инспектор рекомендует всем организациям использовать аналогичные аттестационные листы.

152. Сроки аттестации следует определять в зависимости от продолжительности контракта. Например, ЮНИСЕФ проводит аттестацию по завершении контрактов, если срок их действия составляет менее шести месяцев; при этом для более длительных контрактов он проводит промежуточную оценку после шести месяцев.

153. Изучение досье консультантов показало, что в разных организациях и в разных отделах одной и той же организации в зависимости от соответствующих руководителей качество и глубина служебной аттестации значительно варьируются. В аттестационных документах отсутствует оценка качества выполненной работы или полученного результата. Существует опасность того, что к служебной аттестации относятся как к какой-то бюрократической процедуре, а аттестационные листы заполняются небрежно, что принижает значение этой оценки. В тех случаях, когда результаты аттестации не являются одним из критериев при оформлении окончательного расчета, это особенно негативно отражается

на качестве оценки и использовании аттестационных листов. Введение требования об обязательной аттестации при оформлении окончательного расчета могло бы повысить эффективность этого процесса.

154. Для обеспечения надлежащей служебной аттестации КВ для контрактов с консультантами должен включать четкое описание предстоящей работы, ожидаемые результаты и конкретные показатели ее выполнения. В ряде изученных досье КВ был нечетким, слишком общим или содержал лишь описание задач, которые должны выполнить консультанты. В некоторых случаях КВ представлял собой описание должностных обязанностей для штатного сотрудника и содержал требования выполнять "другую необходимую работу". При отсутствии критериев оценки эффективности работы процедура служебной аттестации часто считается завершенной при наличии отзыва с формулировкой "удовлетворительная работа".

155. Консультантам о результатах служебной аттестации, как правило, не сообщается. В ходе бесед многие консультанты, особенно те, которые работают уже долгое время, говорили о том, что им было бы интересно ознакомиться с аттестационными листами и обсудить результаты своей работы со своими начальниками. Обсуждение служебных аттестаций с консультантами может способствовать повышению эффективности и качества их работы. В ходе обзора также выяснилось, что на случай неудовлетворительной работы никаких дисциплинарных мер не предусмотрено; частичное или полное удержание вознаграждения применяется крайне редко. Представляется также, что руководители не желают сообщать о плохой или неудовлетворительной работе.

Отсутствие обмена информацией о результатах работы

156. Во многих организациях отсутствует надлежащий механизм обмена информацией о служебных аттестациях. Отчеты о предыдущей работе консультантов редко хранятся в центральной электронной базе данных. Поэтому консультанты нередко нанимаются одними отделами, несмотря на наличие отрицательной оценки их предыдущей работы в другом отделе.

157. Установление электронной связи между реестрами консультантов и данными об их служебной аттестации, а также предоставление доступа к этим данным нанимающим персонал руководителям может оказаться вполне полезным. Это облегчит отбор наиболее квалифицированных кандидатов для будущей консультационной работы. Кроме того, **информационные системы должны автоматически обращать внимание нанимающих персонал руководителей на фамилии консультантов, предыдущая работа которых была сочтена неудовлетворительной.**

158. Некоторые организации уже принимают меры для более эффективного использования служебных аттестаций. Руководителям ЮНОВ/ЮНОДК разрешено изучать результаты предыдущих служебных аттестаций в процессе отбора. В ВОЗ аттестационные документы хранятся в базе данных, что позволяет нанимающим персонал руководителям легко их использовать.

Мониторинг, аудит и отчетность

159. Самым ценным активом организаций системы Организации Объединенных Наций являются их людские ресурсы. Если наем и организация работы штатных сотрудников четко контролируются на каждом этапе, то наем и организация работы консультантов часто упускаются из виду или остаются без внимания. Широкое привлечение консультантов неизбежно порождает значительные финансовые и репутационные риски для организаций, не только руко-

водителям старшего звена и органам внутреннего надзора, но и директивным/руководящим органам следует осуществлять тщательный контроль и надзор за работой консультантов.

Необходимость общеорганизационной целенаправленной аудиторской проверки

160. Изученные в ходе этого обзора отчеты по итогам внутреннего аудита свидетельствуют об отсутствии конкурсного процесса при отборе консультантов, использовании контрактов с консультантами не по назначению для выполнения функций штатных сотрудников, а также наличии практики необоснованного установления высокого вознаграждения. Хотя аудиторские отчеты по работе консультантов встречаются, они, как правило, имеются лишь в некоторых отделах. В организациях не распространена практика проведения комплексных общеорганизационных аудиторских проверок контрактов с консультантами и другими внештатными сотрудниками. Учитывая значительный объем используемых ресурсов и высокую степень делегирования полномочий, контракты с консультантами и другими внештатными сотрудниками могут представлять для многих организаций значительный риск.

161. Общеорганизационные целенаправленные аудиторские проверки в этом вопросе могут принести пользу, особенно в организациях, активно использующих консультантов. Должностные лица ФАО сообщили Инспектору, что аудиторы включили в свой план аудита на основе рисков на 2012–2013 годы специальную проверку общей организационной политики и процедур использования внештатных кадровых ресурсов, включая консультантов. МАГАТЭ также сообщило о проведении силами ее службы внутреннего надзора общеорганизационной оценки практики использования консультантов в 2011 году. Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций также провело ряд аудиторских проверок использования консультантов в различных подразделениях Секретариата.

Необходимость более эффективного мониторинга

162. Как отмечено выше, полномочия по использованию консультантов во многих организациях делегируются. Руководители старшего звена нередко полагают, что мониторинг и обеспечение надлежащей реализации политики в отношении консультантов входят в обязанности отделов внутреннего аудита. Отсутствие реальной заинтересованности в сочетании с отсутствием надлежащих информационных систем порождают серьезные риски для организаций. Инспектор хотел бы подчеркнуть, что мониторинг и внутренний контроль входят в обязанности руководства. Поэтому исполнительные главы должны выполнять свои управленческие обязанности и создавать для этого необходимые механизмы.

163. Центральную роль в эффективном мониторинге играют системы управления информацией. Многие информационные системы в настоящее время не позволяют получать соответствующую информацию об индивидуальных консультантах, особенно из отделений на местах. Имеющаяся в распоряжении информация сама по себе часто является разрозненной или неполной, а также предоставляется исключительно по запросу. Информация о консультантах нередко хранится в различных частях этой системы, что не способствует предоставлению агрегированной отчетности и анализу использования консультантов в целом по системе. Эта ситуация отрицательно сказывается на эффективном управлении, мониторинге и надзоре за использованием услуг консультантов, а также на рациональном планировании работы всего персонала.

164. В некоторых организациях уже есть действующие системы ПОР, которые содержат разнообразные сведения о консультантах, в том числе результаты служебных аттестаций. В ФАО, ЮНОВ/ЮНОДК, ИКАО, МФСР, ПАОЗ, ЮНИСЕФ есть информационные системы, способные генерировать различные виды соответствующей информации о консультантах. Информационные файлы МФСР содержат различные соответствующие данные, такие как идентификационный номер, фамилия, пол, страна происхождения, периоды работы, вознаграждения, служебные поездки, область консультационных услуг и исключения (например, в отношении максимального размера вознаграждения). Система ПАОЗ генерирует ежемесячные отчеты с информацией о сроках текущих контрактов, сотрудников, приближающихся к пенсионному возрасту, датах истечения контрактов, которая предупреждает руководителей и способствует более эффективному планированию.

165. ЮНИДО встраивает в свою информационную систему новый модуль управления людскими ресурсами для охвата внештатных сотрудников. Ее политика предполагает подготовку ежегодных отчетов по различным аспектам использования услуг внешних экспертов, включая применимую систему вознаграждения, случаи, требующие получения специального разрешения, географический баланс, а также различные показатели, вытекающие из служебной аттестации. Затем эти отчеты распространяются среди руководителей старшего звена.

166. ЮНИСЕФ предоставил комплексные данные об использовании услуг консультантов, которые включают: фамилию, пол, гражданство, предыдущую связь с организацией, местный или международный статус консультанта, административные и финансовые данные по контрактам, сроки контрактов, источники финансирования, счета-фактуры и доступную информацию об остатке финансовых/бюджетных средств и оперативную информацию, такую как фамилия руководителя и область специализации.

167. Хотя потенциал информационных систем организаций системы Организации Объединенных Наций различен и не позволяет охватить все аспекты использования услуг консультантов, необходимо отметить, что организации не полностью используют уже имеющуюся информацию для мониторинга, контроля и принятия решений в отношении консультантов. Большинство организаций не следует практике подготовки внутренних аналитических отчетов и обмена мнениями о полученных сведениях на уровне руководителей старшего звена. Инспектор напоминает, что информационные системы созданы не только для удовлетворения оперативных потребностей, возникающих в ходе работы, но и для обеспечения инструмента управления и мониторинга. Организации обычно готовят статистику о консультантах исключительно по просьбе руководящих органов, но не используют ее для эффективного внутреннего мониторинга и рационального использования ресурсов.

168. Руководителям старшего звена и руководящим органам следует получать статистические данные и аналитическую информацию и оценки, в частности касающиеся новых и изменяющихся тенденций в использовании услуг консультантов, разрешаемых исключений и их обоснований, мест, в которых допускаются исключения, схем использования консультантов в помещениях организаций, а также программ, позволяющих принимать соответствующие меры для уменьшения выявленных рисков. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует выработать продуманный и структурированный подход к сбору и использованию информации.

169. В ходе бесед должностные лица двух организаций заявили, что на основе изучения статистических данных об использовании консультантов главы соответствующих организаций поставили под вопрос целесообразность привлечения консультантов и обратили внимание руководителей на этот вопрос, что впоследствии привело к значительному сокращению случаев использования услуг консультантов. Это является примером того, как даже простой мониторинг на уровне высшего руководства может повлиять на надлежащее использование ресурсов.

Вставка 4. Элементы, подлежащие документированию, анализу и отражению в отчетности

- *Оценка относительной доли внештатного персонала/консультантов в общем кадровом составе;*
- *Общие расходы на консультантов в разбивке по типу контракта, отделу/управлению, месту и программе;*
- *Количество контрактов по типам и размерам вознаграждения в каждом подразделении, месте службы и в целом;*
- *Классификация контрактов по диапазонам вознаграждения и профессиональным группам;*
- *Географическое разнообразие и гендерный баланс;*
- *Сроки действия контрактов по категориям и средней продолжительности;*
- *Источник финансирования (регулярный бюджет или внебюджетные средства);*
- *Статистика об исключениях из правил и положений (например, превышение максимального размера вознаграждения, максимальных сроков) и разбивка исключений по отделам/управлениям и странам;*
- *Число нанятых бывших сотрудников, вышедших на пенсию, уровень, срок действия контракта и место службы;*
- *Число и список консультантов, работавших по контракту в течение более одного года за двухлетний период, место службы и область использования;*
- *Анализ вышеуказанной информации, включая обоснование исключений, тенденции и сравнение с предыдущими годами.*

Укрепление надзорной роли директивных/руководящих органов

170. ФАО, МАГАТЭ, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВПП и ВМО регулярно представляют своим руководящим/директивным органам доклады об использовании консультантов. Эти доклады посвящены либо консультантам и другим видам внештатного персонала, либо управлению людскими ресурсами в целом с отдельным разделом по консультантам.

Диаграмма 4
**Представление государствам-членам отчетов об использовании
 внештатного персонала/консультантов**



Источник: Вопросник ОИГ и анализ документации.

171. В целом эти отчеты не содержат полных аналитических статистических данных или информативных оценок этой статистики, как не содержат они и практических выводов для принятия решений, и лишь в некоторых из них есть достаточный объем аналитических данных и практических выводов для государств-членов.

172. Доклад ЮНЕСКО содержит относительно полные статистические и аналитические данные¹⁹ и дает информацию о доли всех расходов на контракты с консультантами в общей сумме бюджета в сравнении с показателями предыдущих лет в разбивке контрактов по штаб-квартире и отделениям на местах, средним расходам на каждый контракт, источникам финансирования контрактов в штаб-квартире и на местах (за счет регулярного бюджета и внебюджетных средств), с разбивкой контрактов с консультантами по сумме и продолжительности и по сектору/бюро, тематической деятельности и региональным группам, а также информацию о числе нанятых бывших сотрудников, вышедших на пенсию, и расходах в штаб-квартире и отделениях на местах.

173. С учетом влияния структурной политики на более широкое использование услуг консультантов абсолютно необходимо, чтобы директивные/руководящие органы организаций выполняли свою надзорную функцию. В этой связи этот вопрос следует включать в повестку дня совещаний директивных/руководящих органов либо в качестве отдельного пункта повестки дня, либо как часть вопросов об управлении людскими ресурсами. Для содействия выполнению директивными/руководящими органами их надзорной функции главам организаций следует периодически представлять им качественные аналитические доклады.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации позволит усилить контроль и соблюдение требований при использовании услуг консультантов.

¹⁹ Доклад Генерального директора ЮНЕСКО об использовании секретариатом контрактов на услуги консультантов в 2010 году. 186 EX/6. Часть IX.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует укреплять надзор за использованием услуг консультантов путем проведения эффективных служебных аттестаций, аудиторских проверок, мониторинга и подготовки внутренних и внешних аналитических докладов для обеспечения надлежащего использования контрактов и эффективного использования ресурсов.

Рекомендация 12

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выполнять свою надзорную функцию в отношении использования услуг консультантов путем регулярного изучения аналитической информации, предоставляемой исполнительными главами их соответствующих организаций.

V. Необходимость общесистемного подхода

174. Обзор показал отсутствие общих принципов политики и связанных с ними критериев, которые помогали бы руководителям выбирать между контрактами со штатными и внештатными сотрудниками. С точки зрения международных принципов и практики трудовых отношений организациям системы Организации Объединенных Наций следует лучше учитывать наличие или отсутствие трудового правоотношения (между работодателем и работником) при определении надлежащей формы контракта и связанных с ним социальных льгот. В случае установленного трудового правоотношения, независимо от того, относится ли предстоящая работа к основным функциям и является ли эта работа постоянной или нет, формой контракта должен быть контракт со штатным сотрудником. В случае правоотношения с независимым подрядчиком формой контракта должен быть контракт с внештатным сотрудником.

175. **Организациям системы Организации Объединенных Наций следует привести их политику в соответствие с международными принципами трудовых отношений и передовой практикой**, с тем чтобы создать условия, позволяющие прояснить функциональное определение категорий штатного и внештатного персонала, из которых складывается их кадровый состав, а также разницу между ними. Такое четкое разграничение поможет руководителям выбирать надлежащую форму контракта на основе установленных руководящих принципов и согласованных показателей. Кроме того, руководителям следует разъяснить, что выбор ими того или иного контракта должен основываться на критерии трудового правоотношения, а не на каких-либо иных факторах.

176. Настоящий доклад содержит 13 рекомендаций, призванных повысить эффективность политики и практики использования услуг консультантов в организациях. 11 рекомендаций предназначены для исполнительных глав организаций. Если исполнительные главы организации несут главную ответственность за выполнение этих рекомендаций, то сеть КВУУ/ЛР может в значительной мере способствовать их согласованному выполнению путем обсуждения и подготовки общей политики и руководящих принципов в соответствующих областях.

177. Организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с одинаковыми трудностями и проблемами при использовании услуг консультантов и других внештатных сотрудников. В частности, в рамках всей системы

следует обсудить рекомендации 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 10, а также общий метод содействия их согласованному и последовательному выполнению по всей системе. Для этого **при КВУУ следует создать специальную рабочую/целевую группу и поручить ей выработку общего подхода к выполнению этих рекомендаций в организациях.**

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации будет способствовать более эффективной организации работы консультантов путем распространения передовой практики.

Рекомендация 13

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя КСР следует через сеть КВУУ/ЛР инициировать разработку общего стратегического подхода к выполнению содержащихся в настоящем докладе рекомендаций 1, 2, 3, 4, 5, 6 и 10. Для этого следует рассмотреть возможность создания специальной целевой группы.

Приложение I

Политика, касающаяся индивидуальных консультантов в организациях системы Организации Объединенных Наций

Организация	Директивный или другой соответствующий документ	Условное обозначение документа	Дата
<i>Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы</i>			
Секретариат ООН	Административная инструкция Генерального секретаря в отношении консультантов и индивидуальных подрядчиков	ST/AI/1999/7	1999 год, поправки от 2006 года
	Административная инструкция Генерального секретаря в отношении консультантов и участников консультативных совещаний	ST/AI/296/Amend.1	
ЮНЕП	Административная инструкция Генерального секретаря в отношении консультантов и индивидуальных подрядчиков	ST/AI/1999/7	1999 год, поправки от 2006 года
УВКБ	Всеобъемлющие политические рекомендации в отношении использования консультантов в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	IOM/021-FOM/021/2005	2005 год
ПРООН	Управление индивидуальным контрактом	–	2010 год
ЮНФПА	Политика и процедуры использования персонала ЮНФПА: а) консультанты в штаб-квартире ЮНФПА, б) международные консультанты в периферийных местах службы ЮНФПА и с) местные консультанты в периферийных местах службы ЮНФПА	–	2012 год
ЮНИСЕФ	Руководство по управлению людскими ресурсами, книга I, том II, глава 6, временная помощь, раздел 2, консультанты и индивидуальные подрядчики	CF/MN/P.I/6.2	2004 год
ЮНОПС	Организационная директива № 21, версия 3, Инструкция, Политика в отношении соглашений с индивидуальными подрядчиками и административная инструкция к ней	OD21/Rev.3 AI/HRPG/2012/01	(пересмотрена в 2012 году)
ВПП	Руководство ФАО, раздел 317 о консультантах применяется к ВПП за исключением случаев, когда действует директива WFP/HR/2000/01 об организации работы консультантов или применяются другие положения о передаче полномочий по вопросам	FAO MS.III.317 WFP/HR/2000/01	2002 год, 2000 год

<i>Организация</i>	<i>Директивный или другой соответствующий документ</i>	<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Дата</i>
	управления людскими ресурсами		
<i>Специализированные учреждения и МАГАТЭ</i>			
МОТ	Служебная директива о контрактах на внешние услуги	IGDS 224	2011 год
ФАО	Руководство ФАО, раздел 317 о консультантах	FAO MS.III.317	2002 год
ЮНЕСКО	Руководство ЮНЕСКО по управлению людскими ресурсами в отношении контрактов с индивидуальными консультантами и другими специалистами и Дополнение 13 F-1 о руководящих принципах использования контрактов с индивидуальными консультантами	HRM 13.10 и HR Appendix 13 F-1	2012 год
ИКАО	Политика ИКАО в отношении контрактов с индивидуальными консультантами/подрядчиками Руководство по техническому сотрудничеству и другие руководства для отделений на местах	–	2011 год, 2000 год
ВОЗ	Информационная записка о политике и процедурах использования консультантов, "Электронное руководство" (VI.2.4) и директивные записки об услугах снабжения	Information Note 19/2008	2008 год
ВПС	(ВПС разработал несколько документов о процессуальных методах и несколько подробных процессов в отношении консультантов. Эти документы не публиковались и предназначены исключительно для внутреннего пользования руководителями консультантов).	–	–
МСЭ	Внутренний меморандум о найме консультантов и экспертов по ССУ, включая назначение на лингвистические должности консультантов и письменных переводчиков	–	2010 год
ВМО	Постоянно действующие инструкции ВМО о внесении изменений в соглашения о специальных услугах	Service Note 15/2011	2011 год
ИМО	Руководство по процедурам технического сотрудничества	–	2010 год
ВОИС	(ВОИС пересматривает все принципы заключения контрактов со штатными и внештатными сотрудниками)	–	–

<i>Организация</i>	<i>Директивный или другой соответствующий документ</i>	<i>Условное обозначение документа</i>	<i>Дата</i>
ЮНИДО	Административная инструкция Генерального директора, Руководящие принципы найма и организации работы консультантов и специалистов, работающих по краткосрочным соглашениям о специальных услугах (ССУ) и соглашениям об обслуживании (СО)	DG.AI.9/Addendum2 и поправки к нему	2002 год, поправки от 2011 года и пересмотренный вариант 2012 года
ЮНИДО	Система набора персонала и управления им в рамках индивидуального соглашения об услугах (ИСУ)	UNIDO/AI/2012/02	2012 год
ЮНВТО	Информация отсутствует		
МАГАТЭ	Административное руководство МАГАТЭ, "Персонал, не подпадающий под действие стандартных процедур найма, часть II, раздел 11 и приложение IV"	AM.II/11 и приложение IV к нему	2011 год
<i>Другое</i>			
ПАОЗ	"Электронное руководство" ПАОЗ/ВОЗ, раздел III.16.2 о консультантах	E-Manual III.16.2	2011 год

Приложение II

Определения понятия "индивидуальный консультант" в организациях системы Организации Объединенных Наций

Организация	Определение понятия "индивидуальный консультант"	Источник
Организация Объединенных Наций, фонды и программы		
Секретариат ООН	Консультант – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается Организацией Объединенных Наций по временному контракту для предоставления рекомендаций или консультативных услуг Секретариату. Консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала Организации и в которых в Секретариате постоянной потребности не существует. Функции консультанта ориентированы на получение конкретных результатов и обычно включают анализ проблем, руководство работой семинаров или учебных курсов, подготовку документов для конференций и совещаний или составление докладов по вопросам, относящимся к области их специализации, по которым требуются их рекомендации или помощь.	ST/AI/1999/7
ЮНЕП	Контракт на индивидуальные консультационные услуги – это временный контракт, заключаемый между организацией и частным лицом, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается для предоставления рекомендаций или консультационных услуг. Контракты на консультационные услуги предполагают анализ проблем, подготовку аналитических и научных докладов или документов для конференций, руководство работой учебных мероприятий или семинаров, проведение обзоров программ и проектов в области консультационных знаний, которые не могут быть реализованы штатными сотрудниками из-за отсутствия либо специальных знаний, либо кадрового потенциала.	Вопросник ОИГ
УВКБ	Консультанты подпадают под специальную категорию, определенную в административной инструкции ST/AI/1999/7. Консультант – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается УВКБ по временному контракту для предоставления рекомендаций или консультативных услуг. Консультанты должны обладать специальной квалификацией или знаниями, которых нет в готовом виде в организации и в которых постоянной потребности не существует.	Политика УВКБ по индивидуальным консультантам (03/ 2005)

Организация	Определение понятия "индивидуальный консультант"	Источник
ПРООН	Индивидуальные консультационные услуги представляют собой услуги, предоставляемые частным лицом и характеризуются следующим: а) выполнение работы для внештатных сотрудников; б) ограниченность во времени; и с) оплата труда напрямую зависит от достижения конкретных и поддающихся измерению результатов.	Вопросник ОИГ
ЮНФПА	Консультант – это независимый подрядчик, который не является ни "штатным сотрудником", ни "должностным лицом" в соответствии с Положениями о персонале Организации Объединенных Наций или с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций. Это лицо, которое требуется ЮНФПА на краткосрочной основе для предоставления экспертных услуг, т.е. рекомендаций или консультативных услуг, и которое обладает специальной квалификацией или знаниями, которых нет или которые отсутствуют, при возникновении необходимости, у штатного персонала ЮНФПА, или обладает навыками, не требующимися на постоянной основе в ЮНФПА. ЮНФПА считает консультантами лиц, имеющих "контракт на консультационные услуги". К ним относятся лица, имеющие соглашения о специальных услугах (ССУ).	Вопросник ОИГ
ЮНИСЕФ	Консультант – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается ЮНИСЕФ по временному контракту на определенный период времени для предоставления рекомендаций или консультативных услуг. Консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых нет в готовом виде у ЮНИСЕФ или которыми, как правило, не обладают штатные сотрудники ЮНИСЕФ и в которых в ЮНИСЕФ постоянной потребности не существует. Они не должны выполнять какие-либо существующие функции или обязанности штатных сотрудников.	Руководство по управлению людскими ресурсами, Книга I, Том II, Глава 6, Раздел 2 (CF/MN/P.I/6.2)
ЮНОПС	СИП используется для получения услуг от лица, действующего в личном качестве для выполнения конкретной задачи или определенной работы с целью достижения конкретных результатов по проектам за ограниченный период времени.	Служебная директива OD.21/Rev.3
ВПП	Консультант – это работник, нанимаемый на определенный период времени, не превышающий 11 месяцев, для предоставления профессиональных консультационных услуг в конкретной области, которых нет в готовом виде в Программе. Иногда консультанты могут также наниматься на временной основе для выполнения функций штатных сотрудников в случае непосредственного отсутствия штатного персонала в чрезвычайных ситуациях или зонах ответственности.	Директива об управлении людскими ресурсами (HR/2000/001)

Организация	Определение понятия "индивидуальный консультант"	Источник
Специализированные учреждения и МАГАТЭ		
МОТ	Консультанты подпадают под действие контрактов на внешние услуги, заключаемые с лицом, действующим в своем личном качестве для выполнения конкретной задачи или ряда задач за ограниченный и определенный период времени.	Служебная директива IGDS 224 (2011)
ФАО	Лица, которые пользуются признанным авторитетом или являются специалистами в конкретной области и услуги которых используются для осуществления совещательной, консультационной или демонстративной функции, обычно нанимаются в качестве консультантов.	Руководство ФАО, Раздел 317.2.1
ЮНЕСКО	Лица (...), работающие для вынесения рекомендаций или оказания консультационных услуг, либо обладающие квалификацией, опытом или знаниями, необходимыми для предоставления конкретной услуги или выполнения конкретного задания. Они должны обладать специальной квалификацией и знаниями, которых нет в готовом виде в ЮНЕСКО и в которых существует не постоянная, а временная и краткосрочная потребность.	Руководство по управлению людскими ресурсами, пункт 13.10
ЮНИДО	Обладатель ИСУ – это индивидуальный поставщик услуг, который нанимается ЮНИДО для предоставления экспертных и консультационных услуг и обладает специальной квалификацией или знаниями для выполнения конкретных задач в качестве основного или вспомогательного работника в течение установленного периода времени.	UNIDO/AI/2012/02
ИКАО	Индивидуальный консультант – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается ИКАО для вынесения рекомендаций или оказания консультационных услуг в течение определенного периода времени для достижения конкретных результатов. Индивидуальный консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых нет в готовом виде в ИКАО и которыми, как правило, не обладает штатный персонал ИКАО и в которых в ИКАО нет постоянной потребности. Индивидуальный подрядчик может периодически наниматься ИКАО для выполнения специальной задачи или работы с использованием профессионального опыта, навыков и знаний. В его служебные обязанности может входить выполнение в течение полного или неполного рабочего дня функций, аналогичных функциям штатных сотрудников. Функции индивидуального консультанта или подрядчика не должны включать никакие обязанности по представительству, заверению документов, надзору или утверждению документов.	Политика ИКАО по контрактам с индивидуальными консультантами/подрядчиками
ВОЗ	Консультант – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается по временному контракту для вынесения технических рекомендаций или оказания консультационных услуг. Консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала организации, и выполняет функции, в которых в ВОЗ нет постоянной потребности.	Политика и процедуры использования консультантов (записка от 2008 года)

Организация	Определение понятия "индивидуальный консультант"	Источник
ВПС	Все контракты, которые не являются основными контрактами, считаются контрактами на консультационные услуги. Официальное определение отсутствует.	Вопросник ОИГ
МСЭ	Официальное определение отсутствует.	Внутренний меморандум от 2011 года
ВМО	Консультанты подпадают под действие положений об индивидуальных подрядчиках, которые применяются к лицам или учреждениям, нанимаемым организацией для вынесения рекомендаций или оказания консультационных услуг с целью выполнения конкретных обязанностей под руководством сотрудника секретариата.	Служебная записка 15/2011, постоянно действующая инструкция ВМО, глава 4
ИМО	Индивидуальный консультант в рамках технического сотрудничества – это лицо, которое является внештатным консультантом или которое для целей своего назначения взяло отпуск в компании/организации, в которой оно в настоящий момент работает.	Вопросник ОИГ
ВОИС	–	–
МАГАТЭ	<p>Консультанты могут наниматься для: а) вынесения рекомендаций в области, для которой в секретариате отсутствуют необходимый экспертный или учебный потенциал; или б) оказания конкретных услуг в течение определенного периода времени или в рамках конкретного проекта; или с) удовлетворения других программных потребностей.</p> <p>В соответствии с соглашениями о специальных услугах (ССУ) консультантам предоставляется статус специалистов в соответствии со статьей XVI Соглашения о штаб-квартире и статьей VII Соглашения о привилегиях и иммунитетах МАГАТЭ.</p> <p>В соответствии с СУП консультант имеет статус независимого внешнего подрядчика, который не подпадает под действие одного из вышеупомянутых соглашений.</p>	Административное руководство, Персонал, не подпадающий под действие стандартных процедур найма (АМ.П./1.1), и приложения
<i>Другие организации</i>		
ПАОЗ	Консультант ПАОЗ – это лицо, которое пользуется признанным авторитетом или является специалистом в конкретной области и нанимается по временному контракту для вынесения технических рекомендаций или оказания консультационных услуг. Консультант должен обладать специальной квалификацией или знаниями, которых, как правило, нет у штатного персонала организации, и выполняет функции, в которых в ПАОЗ нет постоянной потребности.	"Электронное руководство" ПАОЗ/ВОЗ III.16.2, Консультанты (2011 год)

Приложение III

Формы контрактов и соответствующие льготы, предусматриваемые организациями системы Организации Объединенных Наций

Организация	Тип контракта	Страхование на случай злоумышленных деяний	Компенсация в случае смерти, травмирования или болезни в период службы	Страхование жизни, медицинское страхование и другие формы страхования	Ежегодный отпуск	Отпуск по болезни	Другое
<i>Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы</i>							
Секретариат ООН	Контракты с консультантами в соответствии с ST/AI/1999/7	Да	Да	Нет	Нет	Нет	и.о.
УВКБ	Контракт на консультационные услуги	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
ПРООН	Индивидуальный контракт (ИК)	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
ЮНФПА	Соглашение с индивидуальным подрядчиком (СИП) через ЮНОПС для консультантов в штаб-квартире	Применяется политика ЮНОПС					
	Соглашения о специальных услугах (ССУ) для международных консультантов на периферийных местах службы	и.о.	и.о.	и.о.	1 день в месяц для контракта сроком не менее 6 месяцев	и.о.	Официальные праздничные дни не оплачиваются для контракта сроком менее 30 дней
	Соглашения о специальных услугах (ССУ) через ПРООН для местных консультантов в отделениях на местах	Применяется политика ПРООН					

<i>Организация</i>	<i>Тип контракта</i>	<i>Страхование на случай злоумышленных деяний</i>	<i>Компенсация в случае смерти, травмирования или болезни в период службы</i>	<i>Страхование жизни, медицинское страхование и другие формы страхования</i>	<i>Ежегодный отпуск</i>	<i>Отпуск по болезни</i>	<i>Другое</i>
ЮНИСЕФ	Контракты с консультантами в соответствии с руководством по управлению людскими ресурсами	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Официальные праздничные дни не оплачиваются
ЮНОПС	Соглашения с индивидуальным подрядчиком (СИП)	Да	Да	Да	Да	Да	и.о.
ВПП	Контракты на консультационные услуги в соответствии с разделом 317 Руководства ФАО	Да	Да	Медицинское страхование Страхование жизни, несчастных случаев и недееспособности (факультативное) для контракта сроком не менее 6 месяцев	Нет	Отпуск по болезни без оправдательного документа по усмотрению руководителей Оплачиваемый ВПП и медицинской страховкой отпуск по болезни с оправдательным документом	10 официальных праздничных дней в год Льготы, связанные с использованием кооперативным магазином, в некоторых случаях для консультантов штаб-квартиры
Специализированные учреждения и МАГАТЭ							
МОТ	Контракт на внешние услуги	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	и.о.
ФАО	Контракты на консультационные услуги в соответствии с разделом 317 Руководства ФАО	Да	Да	Медицинское страхование Страхование жизни, несчастных случаев и недееспособности (факультативное) для кон-	Нет, но может быть разрешено неоплачиваемое отсутствие	Нет, но гонорар выплачивается при предоставлении оправдательного документа для отпуска по болезни (ФАО или	Льготы, связанные с использованием кооперативным магазином, в некоторых случаях для консультантов штаб-квартиры

<i>Организация</i>	<i>Тип контракта</i>	<i>Страхование на случай злоумышленных деяний</i>	<i>Компенсация в случае смерти, травмирования или болезни в период службы</i>	<i>Страхование жизни, медицинское страхование и другие формы страхования</i>	<i>Ежегодный отпуск</i>	<i>Отпуск по болезни</i>	<i>Другое</i>
				тракта сроком не менее 6 месяцев		медицинской страховкой)	
ЮНЕСКО	Контракт для индивидуальных консультантов	Да	Да	Нет	Нет	Нет	и.о.
ЮНИДО	Индивидуальное соглашение об услугах (международные консультанты): в установленном порядке или ОФР	Да	Да (для лиц, которым разрешены поездки за счет ЮНИДО, или при работе в отделении ЮНИДО в служебной командировке от ЮНИДО)	Нет	2,5 дня в месяц для "стандартных" ИСУ сроком не менее 6 месяцев. Можно накопить и перенести на конец календарного года максимум 18 дней ежегодного отпуска	Для "стандартных" ИСУ сроком не менее 6 месяцев до 2 полностью оплачиваемых дней отпуска по болезни в календарный месяц (не накапливаются)	и.о.
	Индивидуальное соглашение об услугах (национальные консультанты/местный вспомогательный персонал): в установленном порядке или оплата за фактическую работу (ОФР)	Да	Нет	Да (для "стандартных" ИСУ)	2,5 дня в месяц для "стандартных" ИСУ сроком не менее 6 месяцев. Можно накопить/перенести максимум 18 дней ежегодного отпуска	Для "стандартных" ИСУ сроком не менее 6 месяцев до 2 полностью оплачиваемых дней отпуска по болезни в календарный месяц (не накапливаются)	Декретный отпуск до 16 недель и отпуск по уходу за ребенком для отца до 4 недель в зависимости от бюджетных ограничений для "стандартных" ИСУ сроком не менее 12 месяцев
ИКАО	Контракты с консультантами или индивидуальными подрядчиками	Только для лиц, имеющих контракты на работу или командировку в ука-	Да	и.о.	и.о.	и.о.	и.о.

<i>Организация</i>	<i>Тип контракта</i>	<i>Страхование на случай злоумышленных деяний</i>	<i>Компенсация в случае смерти, травмирования или болезни в период службы</i>	<i>Страхование жизни, медицинское страхование и другие формы страхования</i>	<i>Ежегодный отпуск</i>	<i>Отпуск по болезни</i>	<i>Другое</i>
		занном месте службы с трудными условиями					
ВОЗ	Контракты на консультационные услуги	Да	Да	Да	Нет	Нет	Некоторые права на отдых и восстановление сил
ВПС	Все контракты, не являющиеся основными, считаются контрактами на консультационные услуги	и.о.					
МСЭ	Соглашение о специальных услугах (ССУ)	и.о.	и.о.	и.о.	и.о.		Официальные праздники
ВМО	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	Да	Да	и.о.	и.о.	и.о.	и.о.
ИМО	Контракты на техническое сотрудничество в соответствии с классификацией ПРООН	и.о.					
ВОИС	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	Да	Да	Нет	Нет	Нет	и.о.
ЮНВТО		и.о.					
МАГАТЭ	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	Да	Да	и.о.	Полагается несколько дней, но не более 2,5 дней в месяц для контрактов сроком не менее 6 месяцев	и.о.	Для первоначального контракта сроком 1 год перевозка личного имущества, транспортные расходы для правомочных

<i>Организация</i>	<i>Тип контракта</i>	<i>Страхование на случай злоумышленных деяний</i>	<i>Компенсация в случае смерти, травмирования или болезни в период службы</i>	<i>Страхование жизни, медицинское страхование и другие формы страхования</i>	<i>Ежегодный отпуск</i>	<i>Отпуск по болезни</i>	<i>Другое</i>
							первичных изд-двенцев
	Соглашения о подрядных услугах (СПУ)	и.о.					
	Официальное приглашение	и.о.					
<i>Другие организации</i>							
ПАОЗ	Международные консультанты	Да	Да	Некоторые виды медицинского страхования	Нет	Нет	и.о.
	Национальные консультанты	и.о.	и.о.	Некоторые виды медицинского страхования	Нет	Нет	Декретный отпуск

и.о.: информация отсутствует.

Приложение IV

Сроки контрактов и перерывы, применяемые организациями системы Организации Объединенных Наций

Организация	Тип контракта	Максимальный срок	Обязательные перерывы	Продление
<i>Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы</i>				
Секретариат ООН	Контракты с консультантами в соответствии с ST/AI/1999/7	Нет	Нет обязательных перерывов	Максимально на 24 месяца за период в 36 месяцев
УВКБ	Контракт на консультационные услуги	11 месяцев	1 месяц	Максимально на 24 месяца за период в 36 месяцев
ПРООН	Индивидуальный контракт (ИК)	1 год	Нет обязательных перерывов	Максимально на 3 года
	Соглашение с индивидуальным подрядчиком (СИП) через ЮНОПС для консультантов в штаб-квартире	11 месяцев	1 месяц	Максимально на 3 года
ЮНФПА	Соглашения о специальных услугах (ССУ) для международных консультантов на периферийных местах службы	11 месяцев	4 месяца	Срок продления не ограничен
	Соглашения о специальных услугах (ССУ) через ПРООН для местных консультантов на периферийных местах службы	11 месяцев	1 месяц	Срок продления не ограничен
ЮНИСЕФ	Контракты с консультантами в соответствии с руководством по управлению людскими ресурсами	11 месяцев в рамках одного и того же места службы и одного и того же рабочего плана и/или проекта	1 месяц	Максимально на 44 месяца за период в 48 месяцев
ЮНОПС	Соглашение с индивидуальным подрядчиком (СИП)	1 год	Нет	Официальная проверка любого контракта сроком более 4 лет
ВПП	Контракты на консультационные услуги в соответствии с разделом 317 Руководства ФАО	11 месяцев	1 месяц	Максимально на 44 месяца за период в 48 месяцев

Организация	Тип контракта	Максимальный срок	Обязательные перерывы	Продление
Специализированные учреждения и МАГАТЭ				
МОТ	Контракт на внешние услуги	Нет	Нет	Не ограничено
ФАО	Контракты на консультационные услуги в соответствии с разделом 317	11 месяцев	1 месяц	Максимально на 44 месяца за период в 48 месяцев
ЮНЕСКО	Контракт для индивидуальных консультантов	11 месяцев	1 месяц	Не ограничено
ИКАО	Контракты с консультантами и индивидуальными подрядчиками	11 месяцев	1 месяц	На 33 месяца за период в 36 месяцев Может быть разрешено дополнительное окончательное продление на срок не более 11 месяцев
ВОЗ	Контракт на консультационные услуги	2 года	Нет	Соответствующее решение о продлении принимает кадровая служба
ВПС	Все контракты, не являющиеся основными, считаются контрактами на консультационные услуги	и.о.		
МСЭ	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	Нет	Нет	Не ограничено
ВМО	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	9 месяцев	и.о.	На 18 месяцев за период в 24 месяца
ИМО	Контракты на техническое сотрудничество	и.о.		
ВОИС	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	Нет	Нет	Не ограничено
ЮНИДО	Индивидуальное соглашение об услугах (ИСУ)	1 год за раз	Нет (до 4 лет непрерывной работы или общей работы за 6 лет)	Возможно продление на срок до 4 лет непрерывной работы или до 4 лет общего периода работы за 6 лет. Решение о дальнейшем найме в обязательном порядке утверждает руководитель кадровой службы на основе консультаций с руководителем проекта

<i>Организация</i>	<i>Тип контракта</i>	<i>Максимальный срок</i>	<i>Обязательные перерывы</i>	<i>Продление</i>
МАГАТЭ	Соглашения о специальных услугах (ССУ)	1 год	1 месяц	На срок до 2 лет
	Соглашения на подрядные услуги (СПУ)	1 год	1 месяц	На срок до 2 лет
	Официальное приглашение	10 дней	Да	Нет
<i>Другие организации</i>				
ПАОЗ	Международные консультанты	1 год, возможность однократного продления	После непрерывных контрактов сроком 24 месяца требуется не менее одного перерыва в 30 дней	
	Национальные консультанты	1 год, возможность продления	После непрерывных или нескольких контрактов сроком 48 месяцев требуется не менее одного перерыва сроком 1 год	

и.о.: информация отсутствует.

Приложение V

Политика в отношении конкурсного отбора в организациях системы Организации Объединенных Наций

Организация	Положения политики	Выдержки из директивного документа или комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе бесед
Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы		
Секретариат ООН	Требуются, однако допускается единственный источник	Выдержка из директивного документа: при каждом назначении отдела и управления рассматривают нескольких отвечающих требованиям кандидатов. В виде исключения, и только в случае форс-мажора, консультант может быть нанят, даже если он был единственным рассмотренным кандидатом, при том условии, что на момент отбора имеется обоснованное и документальное подтверждение необходимости того, чтобы сделать такое исключение.
УВКБ	Требуются, однако допускается единственный источник	Выдержка из директивного документа: предпочтительной процедурой является отбор консультанта через конкурс на основе обоснованного и задокументированного процесса. Нанимающий персонал руководитель отвечает за подготовку документов для процесса отбора. К основным факторам, влияющим на выбор консультанта, относятся: а) документальное подтверждение компетентности и опыта; б) наличие общеобразовательной и специальной подготовки, включая знания и опыт, которые можно продемонстрировать; с) владение соответствующим рабочим языком Организации Объединенных Наций или другим языком/другими языками в соответствии с требованиями круга ведения; и d) соотношение цены и качества.
ПРООН	Требуются, однако допускается единственный источник в зависимости от суммы контракта	Выдержка из директивного документа: подающие заявку руководители отвечают за конкурсный отбор. Этот процесс предполагает проверку/интервьюирование/рассмотрение для работы не менее трех компетентных кандидатов, отвечающих требованиям. Комментарий ПРООН: процесс конкурсного отбора является обязательным для всех контрактов на сумму более 2 500 долл. США. Однако политика допускает использование единственного источника в соответствии с финансовыми правилами и положениями ПРООН на следующих основаниях: а) для прямых контрактов или использования единственного источника для суммы, равной 2 500 долл. США, однако для суммы ниже 100 000 долл. США требуется разрешение ПР/начальника функционального подразделения или другого сотрудника ПРООН, который уполномочен осуществлять закупки на такую сумму; и б) для прямых контрактов или использования единственного источника для суммы 100 000 долл. США и более требуется разрешение Регионального консультативного комитета по закупкам (РККЗ), а для подразделений штаб-квартиры – разрешение ККЗ.

<i>Организация</i>	<i>Положения политики</i>	<i>Выдержки из директивного документа или комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе бесед</i>
ЮНФПА	Требуются с корректировками в зависимости от типа консультанта	Политика ЮНОПС применяется к соглашению с индивидуальным подрядчиком (СИП) через ЮНОПС для консультантов в штаб-квартире, политика ПРООН применяется в отношении соглашений о специальных услугах (ССУ) для местных консультантов на периферийных местах службы.
ЮНИСЕФ	Требуются, однако допускается единственный источник	<p>Для отбора кандидатов каждое подразделение должно установить процедуры конкурсного отбора. Такие процедуры должны предусматривать рассмотрение для любой работы нескольких кандидатов. При отборе подходящего кандидата необходимо внимательно изучить КВ, предполагаемую стоимость и продолжительность контракта, а также проверить компетентность всех кандидатов, отвечающих требованиям. Кроме того, к материалам необходимо приобщить (приложить к контракту) записку с обоснованием решения о выборе конкретного кандидата.</p> <p>Независимо от факторов, которые учитываются в процессе конкурсного отбора, при определенных обстоятельствах целесообразно рассматривать одного кандидата в качестве единственного подходящего источника для отбора. Это допустимо лишь в следующих случаях: а) когда можно доказать, что консультант или индивидуальный подрядчик является единственным доступным источником для требуемой работы, который соответствует допустимому уровню качества и стоимости; и/или б) когда может быть доказано, что реальная чрезвычайная ситуация не позволяет провести процесс конкурсного отбора.</p> <p>Нельзя отказываться от конкурсного отбора лишь на основании того, что предлагаемый консультант хорошо зарекомендовал себя в ЮНИСЕФ и удовлетворительно работал.</p>
ЮНОПС	Требуются (изучение реестра), однако допускается единственный источник	Выдержка из директивного документа: комментарии ЮНОПС: предпочтительным методом отбора всегда является процесс конкурсного отбора.
ВПП	Не требуются	Руководители отдела кадров ВПП отметили, что, поскольку наймом консультантов занимаются руководители, отсутствует официальное требование о проведении конкурса, однако наем должен осуществляться на основе четкого круга ведения, проверенного руководителями кадровой службы.
<i>Специализированные учреждения и МАГАТЭ</i>		
МОТ	Не требуются	Выдержка из директивного документа: внешние подрядчики должны выбираться из числа высококвалифицированных кандидатов в конкретной области знаний на основе продуманного и задокументированного процесса.

Организация	Положения политики	Выдержки из директивного документа или комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе бесед
ФАО	Не требуются	Комментарий ФАО: подразделениям, занимающимся наймом персонала, настоятельно рекомендуется по возможности проводить конкурсный отбор. Однако при срочных операциях, когда ограниченные сроки не позволяют проводить конкурсный отбор, используется прагматичный подход. Если назначение консультанта планируется как "долгосрочное" (например, на срок 11 месяцев, который продлевается для проектов по ИТ), о нем сообщается на Интернет-странице нанимающего отдела.
ЮНЕСКО	Требуются с различиями в зависимости от суммы контракта	Выдержка из директивного документа: в Руководстве по управлению людскими ресурсами ЮНЕСКО указано, что "для обеспечения транспарентности и справедливости процесса отбора, гарантирующего соответствие цены и качества для организации, лица должны отбираться на основе объективного конкурса".
		ЮНЕСКО различает контракты на сумму менее 20 000 долл. США, для которых нужно рассмотреть не менее трех отвечающих требованиям компетентных кандидатов, и контракты на сумму 20 000 долл. США и более, для которых не менее трех отвечающих требованиям компетентных кандидатов должны представить в письменной форме: а) обновленное резюме; б) заявление о том, насколько их профессиональная подготовка и опыт соответствуют этому назначению; с) изложение подхода, который он/она будет использовать для выполнения своей работы, включая любой вклад, который может потребоваться от ЮНЕСКО; и d) общую стоимость этого назначения в виде общей единовременной выплаты. Любые требования в отношении проезда и проживания должны указываться отдельно.
ИКАО	Требуются, однако допускается единственный источник	Выдержка из директивного документа: индивидуальные консультанты/подрядчики должны выбираться из числа наиболее высококвалифицированных кандидатов в указанной области работы. Индивидуальные консультанты/подрядчики отбираются через конкурсный процесс под руководством нанимающего отдела/подразделения по итогам рассмотрения нескольких кандидатов. Нанимающий отдел или нанимающее подразделение должны подготовить и приложить к своему представлению отчет об отборе индивидуальных консультантов/подрядчиков с обоснованием решения о выборе конкретного кандидата. Представление единственного кандидата для контракта допускается исключительно в следующих случаях: а) когда может быть доказано, что индивидуальный консультант/подрядчик является единственным подходящим лицом для предоставления требуемых услуг на допустимом уровне качества и стоимости; и/или б) когда может быть доказано, что чрезвычайная ситуация не позволяет провести процесс конкурсного отбора.
ВОЗ	Требуются, однако допускается единственный источник	Политика ВОЗ: консультанты отбираются в рамках конкурсного процесса. При выборе подходящего кандидата необходимо тщательно изучить КВ, предполагаемую стоимость и продолжительность контракта, а также проверить профессиональную подготовку и компетентность всех отвечающих требованиям кандидатов и, при необходимости, результаты предыдущей работы.

<i>Организация</i>	<i>Положения политики</i>	<i>Выдержки из директивного документа или комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе бесед</i>
		Обычно рассматривается не менее трех компетентных кандидатов. В исключительных случаях может рассматриваться только один кандидат при условии, что на момент отбора было зафиксировано и одобрено КРК обоснованное и документальное подтверждение необходимости такого исключения.
ВПС	Не требуются	--
ВМО	Требуются	В постоянно действующих инструкциях ВМО указано, что для каждого ССУ необходимо рассматривать несколько кандидатов и что при отсутствии реестра необходимо предоставлять сравнительную оценку не менее трех кандидатов. Однако опросы показали отсутствие конкурса на практике из-за ограниченного резерва доступных специалистов по всему миру.
ИМО	Только для программ технического сотрудничества	Комментарий ИМО: сотрудник по вопросам осуществления должен в каждом случае представлять более одного кандидата для рассмотрения Консультативной группой по координации деятельности в рамках технического сотрудничества.
ВОИС	Не требуются	Комментарий ВОИС: консультанты в основном нанимаются на периодической основе, однако в рамках процесса реформ планируется ввести конкурсный отбор.
ЮНИДО	Требуются, однако допускается единственный источник	Политика ЮНИДО предусматривает следующие альтернативы: а) конкурсный отбор для контрактов на общую сумму более 200 000 евро (при наличии объявлений о вакансиях и обязательной подписи Руководителя кадровой службы); б) внеконкурсный отбор, при котором кандидат выбирается из кадрового резерва для контрактов на общую сумму не более 200 000 евро; и с) ограниченный конкурсный процесс, при котором подходящий кандидат отсутствует в кадровом резерве, и необходимо рассматривать не менее трех кандидатов из резерва специалистов при условии, что общая сумма контракта не превышает 200 000 евро.
МАГАТЭ	Не требуются	Комментарий МАГАТЭ: на момент проведения обзора ОИГ планировалось введение требования о конкурсном отборе.
<i>Другие организации</i>		
ПАОЗ	Требуются со специальными условиями в зависимости от продолжительности назначения.	Выдержка из директивного документа: а) в случае назначения на срок не более одного года нанимающие персонал руководители могут выбрать кандидата после тщательного рассмотрения и оценки не менее трех отвечающих требованиям кандидатов; и б) в случае назначения на срок более одного года для конкурсного отбора требуется размещение объявлений о вакансиях в течение 15 дней, отборочный комитет и отчет об отборе.

Приложение VI

Системы вознаграждения в организациях системы Организации Объединенных Наций

<i>Организация</i>	<i>Инстанция, определяющийся размер гонорара</i>	<i>Схема вознаграждения</i>	<i>Применимые руководящие указания</i>	<i>Исключения</i>
Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы				
Секретариат ООН	Сотрудники кадровой службы	В ООН установлено 3 уровня консультантов в размере от 5 200 долл. США до 13 800 долл. США ежемесячно, на каждом уровне есть свой диапазон	Руководящие принципы в отношении вознаграждения консультантов, действующие с 01.2010 года и в настоящее время находящиеся на стадии пересмотра	Дополнительная сумма может быть санкционирована руководством кадровой службы, когда требуется специалист и рыночные ставки вынуждают превышать уровни вознаграждения
УВКБ	Нанимающие персонал руководители, сотрудники кадровой службы могут выносить свои рекомендации	4 категории	Некоторые элементы, включенные в директивный документ	Кадровая служба утверждает исключения, а Комитет по контрактам утверждает суммы выше 100 000 долл. США
ПРООН	Тендер на основе КВ, дорожные расходы включены	Тендер с максимальной ежедневной ставкой 1 000 долл. США. Также существует потолок в 100 000 долл. США для 12 последовательных месяцев	Не применимо	и.о.
ЮНФПА	Нанимающие персонал руководители	В ЮНФПА существуют 3 уровня ежедневной оплаты труда в размере от 300 долл. США до 750 долл. США	Для обеспечения справедливости и последовательности используется ряд контрольных показателей, таких как преобладающие рыночные цены, обязанности и степень сложности работы, трудные и/или опасные условия, профессиональная подготовка и	Предварительное разрешение начальника отдела кадров

Организация	Инстанция, определяющий размер гонорара	Схема вознаграждения	Применимые руководящие указания	Исключения
			опыт работы в качестве консультанта, продолжительность назначения, размер предыдущего гонорара	
ЮНИСЕФ	Нанимающие персонал руководители Комитет по рассмотрению контрактов в случае превышения определенной суммы	От 190 долл. США в день до 630 долл. США в день	Используется ряд контрольных показателей, таких как уровень работы с точки зрения обязанностей и сложности, уровень требуемой специализации, знаний, профессиональной подготовки, опыта и требуемых навыков, а также гонорар, полученный консультантом за предыдущее назначение в ЮНИСЕФ или другом учреждении Организации Объединенных Наций	Главы подразделений/директоры отделов могут утверждать более высокие ставки, когда рыночные ставки являются более конкурентными, чем диапазон окладов. Комитет по рассмотрению контрактов утверждает ставки выше определенной суммы.
ЮНОПС	Подразделение по набору персонала	Минимальное ежемесячное вознаграждение составляет 4 000 долл. США, а максимальное ежемесячное вознаграждение составляет 40 000 долл. США	и.о.	Директор Группы кадровой практики
ВПП	Сотрудники кадровой службы в штаб-квартире, региональных отделениях и страновых отделениях	ВПП различает гонорар младших консультантов (3 уровня гонорара от 2 760 долл. США до 3 630 долл. США) и гонорар консультантов (4 уровня от 3 900 долл. США до 13 200 долл. США с системой расчета в зависимости от опыта работы) Ежедневное вознаграждение применяется из расчета 21,75 долл. США (дней в месяц)	Некоторые руководящие принципы в директивах по управлению людскими ресурсами	Страновые директора и региональные директора утверждают гонорар до 10% выше максимума для применимого уровня, а директор отдела кадров утверждает гонорар между 10–20% выше указанного уровня

<i>Организация</i>	<i>Инстанция, определяющийся размер гонорара</i>	<i>Схема вознаграждения</i>	<i>Применимые руководящие указания</i>	<i>Исключения</i>
Специализированные учреждения и МАГАТЭ				
МОТ	Нанимающие персонал руководители	Корпоративная схема отсутствует	Общеорганизационные руководящие указания отсутствуют	Не применимо
ФАО	Сотрудники по набору персонала совместных центров обслуживания	Корпоративная схема отсутствует	Общеорганизационные руководящие указания отсутствуют	Не применимо
ЮНЕСКО	и.о.	и.о.	Некоторые руководящие принципы в директивном документе	Необходимо завершить
ИКАО	Отдел или службы по набору персонала	Тарифная сетка в диапазоне от 2 160 долл. США до 13 520 долл. США в месяц для верхнего предела	Прилагающиеся к директивному документу руководящие указания содержат такие элементы, как характер работы (комплексность, степень сложности и продолжительность) и уровень требуемой профессиональной подготовки	Использование высшего предела вознаграждения требует предварительного утверждения Генеральным секретарем перед направлением любого предложения
ВОЗ	Нанимающие персонал руководители и сотрудники кадровой службы	В ВОЗ существует 4 уровня оплаты труда в размере от 4 970 долл. США до 13 070 долл. США в месяц	Руководящие указания включают некоторые элементы, такие как характер работы, в том числе с точки зрения обязанностей и степени сложности; уровень требуемой специальной подготовки, требуемых знаний, квалификации, опыта и навыков, а также предыдущая зарплата	Для ставки сверх тарифной сетки требуется разрешение руководителя кадровой службы в зависимости от обстоятельств через регионального директора или помощника Генерального директора
ВПС	и.о.	и.о.	и.о.	и.о.

<i>Организация</i>	<i>Инстанция, определяющий размер гонорара</i>	<i>Схема вознаграждения</i>	<i>Применимые руководящие указания</i>	<i>Исключения</i>
МСЭ	и.о.	В МСЭ существуют только ежедневные ставки от 145 долл. США до 550 долл. США, которые соответствуют уровням С1–Д	В МСЭ существует ряд общих критериев для определения размера зарплаты, однако практическая методология остается неясной	Разрешение начальника отдела кадров
ВМО	и.о.	Схема соответствует шкале окладов специалистов и работников высших категорий	Общеорганизационные руководящие указания отсутствуют	Оплата труда консультантов на уровне С5 и выше должна утверждаться руководителем кадровой службы с согласия Генерального секретаря
ИМО	и.о.	и.о.	и.о.	и.о.
ВОИС	Нанимающие персонал руководители (?)	Общеорганизационная схема отсутствует	Общеорганизационные руководящие указания отсутствуют	и.о.
ЮНИДО	<p>Руководитель кадровой службы определяет вознаграждение/шкалу вознаграждения для первого контракта на основе политики</p> <p>Нанимающие персонал руководители – для последующих контрактов в рамках установленного диапазона вознаграждения после контроля системы ПОР</p>	<p>Существует 4 уровня международных консультантов с гонораром от 3 800 долл. США до 16 000 долл. США (валовое месячное вознаграждение)</p> <p>Существует 5 уровней национальных консультантов и местного вспомогательного персонала, которые соответствуют 5 уровням услуг по шкале окладов для КО ПРООН</p>	<p>Руководящие указания содержат такие нормы/принципы, как минимальная необходимая сумма для получения качественных услуг; характер, степень сложности, воздействия и степень независимости работы; уровень образования, уровень профессиональной подготовки и опыт работы в соответствующей области, уровень вознаграждения, выплачиваемого в течение двух последних лет ЮНИДО или другой организацией ООН за аналогичную работу; равная оплата за равный труд; валовое вознаграждение не должно превышать валовой оклад</p>	<p>Руководители должны передавать дело руководителю кадровой службы через соответствующего управляющего директора для его рассмотрения и принятия решения</p>

<i>Организация</i>	<i>Инстанция, определяющий размер гонорара</i>	<i>Схема вознаграждения</i>	<i>Применимые руководящие указания</i>	<i>Исключения</i>
			штатного сотрудника, выполняющего функции на аналогичном уровне сложности	
МАГАТЭ	Глава отдела по набору персонала по согласованию с директором кадровой службы	Размер гонорара за каждый рабочий день не должен превышать 600 евро. На момент проведения обзора ОИГ осуществлялся пересмотр структуры вознаграждения	Некоторые руководящие принципы в директивном документе	Заместитель Генерального директора, глава департамента управления может в исключительных случаях дать разрешение на выплату вознаграждения, превышающего максимальную сумму, в случае потребности в высококвалифицированном специалисте
<i>Другие организации</i>				
ПАОЗ	и.о.	и.о.	Общеорганизационные руководящие принципы определения размера вознаграждения международных и национальных консультантов	Более высокий размер вознаграждения и повышение ставок на более чем 20% по сравнению с предыдущим контрактом утверждаются директором ПАОЗ

и.о.: информация отсутствует.

Приложение VII

Положения о географическом разнообразии и гендерном балансе в организациях системы Организации Объединенных Наций

<i>Организация</i>	<i>Географическое разнообразие</i>	<i>Гендерный баланс</i>	<i>Положения политики/Комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе опросов</i>
Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы			
Секретариат ООН	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из директивного документа: требуется, чтобы предпринимались все возможные усилия для отбора консультантов на как можно более широкой географической основе. При этом могут учитываться размеры путевых расходов, однако это не должно приводить к нарушению сбалансированности в плане географического представительства при предоставлении контрактов. В рамках процесса отбора следует уделять должное внимание необходимости обеспечения гендерного баланса без ущерба для соблюдения требования о широком географическом представительстве.
ЮНКТАД	Рекомендуется	Рекомендуется	Комментарий ЮНКТАД: в Руководящих принципах и процедурах использования консультантов ЮНКТАД установлено, что "...необходимо предпринимать все возможные усилия для отбора консультантов на как можно более широкой географической основе, уделяя такое же внимание гендерному балансу. На практике это часто сложно реализовать из-за особого характера работы консультантов и, следовательно, ограниченного круга кандидатов".
ЮНОДК	Рекомендуется	Рекомендуется	Комментарий ПРООН: в онлайн-заявке на использование консультантов содержится соответствующая информация. При подаче списка кандидатов подразделениям после размещения объявлений руководители кадровой службы напоминают сотрудникам о необходимости уделять особое внимание гражданам развивающихся стран, а также консультантам женского пола.
УВКБ	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из директивного документа: при отборе консультантов должное внимание следует уделять таким приоритетам УВКБ, как а) улучшение положения женщин в УВКБ, б) более активное использование специалистов из развивающихся стран и с) отбор персонала на как можно более широкой географической основе.
ПРООН	Не учитывается	Не учитывается	--

<i>Организация</i>	<i>Географическое разнообразие</i>	<i>Гендерный баланс</i>	<i>Положения политики/Комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе опросов</i>
ЮНФПА	Рекомендуется (международные консультанты)	Рекомендуется (международные консультанты)	Комментарий ЮНФПА: в ЮНФПА нет специальной политики по обеспечению гендерного баланса и географического разнообразия при использовании консультантов. Политика ЮНФПА предусматривает, что при отборе международных консультантов основное внимание следует уделять компетентности кандидатов. Стратегическая рекомендация: при приеме на работу международных консультантов в периферийные места службы основное внимание следует уделять компетентности кандидатов. Кроме того, при отборе кандидатов необходимо учитывать гендерное и географическое (национальное) разнообразие.
ЮНИСЕФ	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из директивного документа: при отборе консультантов и индивидуальных подрядчиков следует уделять должное внимание таким приоритетам ЮНИСЕФ, как: улучшение положения женщин в ЮНИСЕФ; более активное использование специалистов из развивающихся стран и наем персонала на как можно более широкой географической основе.
ЮНОПС	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из административной инструкции: при отборе индивидуальных подрядчиков следует предпринимать все возможные усилия для обеспечения женщинам и мужчинам равных возможностей при их отборе и достижения географического баланса между компетентными кандидатами.
ВПП	Не учитывается	Не учитывается	--
<i>Специализированные учреждения и МАГАТЭ</i>			
МОТ	Не учитывается	Не учитывается	--
ФАО	Не учитывается	Не учитывается	Комментарий ФАО: руководителям рекомендуется учитывать эти факторы при найме консультантов.
ЮНЕСКО	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из политики: отвечающий за контракт сотрудник должен учитывать географическое распределение и гендерный баланс при отборе лица при равном уровне компетентности среди лиц из разных географических регионов. Они также должны предпринимать все возможные усилия для использования местных специалистов и для выбора на местах для местных проектов.
ИКАО	Не учитывается	Не учитывается	Комментарий ИКАО: ИКАО стремится отбирать лиц из различных регионов и рекомендует отбирать компетентных консультантов среди женщин.

<i>Организация</i>	<i>Географическое разнообразие</i>	<i>Гендерный баланс</i>	<i>Положения политики/Комментарии, полученные от участвующих организаций через вопросники или в ходе опросов</i>
ВОЗ	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из политики: по возможности следует предпринимать все возможные усилия для отбора консультантов на как можно более широкой географической основе и при отборе должное внимание уделять необходимости обеспечения гендерного баланса.
ВПС	Не учитывается	Не учитывается	--
МСЭ	Не учитывается	Не учитывается	--
ВМО	Рекомендуется	Рекомендуется	Постоянно действующая инструкция ВМО: во исполнение политики ВМО в отношении географического и гендерного баланса следует предпринимать все возможные усилия для отбора кандидатов для ССУ на как можно более широкой географической основе. Такое же внимание следует уделять гендерному балансу.
ИМО	Не учитывается	Не учитывается	Комментарий ИМО: из-за особого характера консультационных услуг в ИМО в морской области очень мало женщин и реестр состоит, главным образом, из мужчин. Вместе с тем ИМО стремится внести больше женщин в свой реестр консультантов.
ВОИС	Не учитывается	Не учитывается	--
ЮНИДО	Не учитывается	Не учитывается	Комментарий ЮНИДО: консультационные услуги, необходимые ЮНИДО, относятся к профессиональной деятельности, в которой преобладают мужчины.
МАГАТЭ	В процессе пересмотра	В процессе пересмотра	Комментарий МАГАТЭ: в момент проведения обзора ОИГ планировалось стремиться к достижению гендерного баланса и большего географического разнообразия среди консультантов, нанимаемых МАГАТЭ.
<i>Другие организации</i>			
ПАОЗ	Рекомендуется	Рекомендуется	Выдержка из директивного документа: при приеме консультантов в процессе отбора должное внимание следует уделять необходимости обеспечения гендерного баланса. При назначении международных консультантов следует принимать все возможные усилия для отбора консультантов на как можно более широкой географической основе.

Приложение VIII

Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по выполнению рекомендаций ОИГ, JIU/REP/2012/5

Доклад	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		КСР	ООН*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	"ООН-Женщины"	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
Доклад	К действию	<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"/>
	К сведению	<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	d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 2	e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3	e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4	d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5	d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 6	e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 7	a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 8	g		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 9	b		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 10	e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 11	d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 12	d		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 13	b	И																										

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой
 Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

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

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