

МЕЖДУНАРОДНАЯ ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

Алексей Федотов *

В данной статье рассматриваются актуальные вопросы международной гражданской службы. Автор подробно анализирует основополагающие нормативно-правовые акты, действующие в указанной сфере, принципы и особенности организации и прохождения гражданской службы в международных структурах, ее правового, политического, кадрового и материально-финансового обеспечения. Особое внимание уделено задачам и перспективам развития международной гражданской службы.

Международную гражданскую службу можно определить как совокупность отношений и деятельности лиц, составляющих персонал международных межправительственных организаций (ММПО), осуществляемых на основе уставов этих организаций и в соответствии с принятыми ими специальными нормативными актами в интересах всех государств-членов данной организации¹.

Нормы и правила, регулирующие различные аспекты положения персонала, относятся к административному праву международных организаций. К их источникам следует отнести уставы и иные учредительные акты организации; конвенции о привилегиях и иммунитетах служащих; соглашения с правительством страны пребывания и правительствами других стран — членом организации, а также с другими ММПО; положения о персонале; статуты персонала; отдельные резолюции руководящих органов ММПО по соответствующим вопросам; наиболее важные административные циркуляры; общие принципы права международных организаций.

Секретариаты и персонал ММПО, формируемые и функционирующие на основе уставов этих организаций, решений их руководящих органов и внутренних правил, — это исполнительно-обеспечивающие органы, наделенные административной, только

в отдельных случаях ограниченной политической компетенцией в пределах уставов этих организаций. Ни о каком противопоставлении секретариатов представительным органам, а тем более подмене ими этих органов не может и не должно идти речи. Секретариат является обслуживающим, а не контрольным, формирующим или делающим политику органом. Функции Секретариата, главным образом, «заключаются в оказании директивным органам помощи в их работе и выполнении их решений», — гласит ст.23 «Стандартов поведения для международной гражданской службы», разработанных в 2001 г. после трехлетних консультаций с участвующими организациями и представителями персонала Комиссией по международной гражданской службе (КМГС), о которой речь пойдет ниже.

Генеральная ассамблея ООН в своей резолюции 56/244 приветствовала разработку этих стандартов. В подготовленных КМГС «Основных положениях, касающихся управления людскими ресурсами»², которые были одобрены Генассамблеей ООН в 2000 г., подчеркивается всеобъемлющий характер Стандартов поведения и отмечается, что, «хотя внутренняя культура организаций может различаться, они сталкиваются с одинаковыми этическими проблемами. Стандарты этического поведения способствуют укреплению общих ценностей и определяют, ка-

* Федотов Алексей Леонидович, Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат юридических наук, Посол по особым поручениям МИД России

кое поведение и какой уровень выполнения работы ожидаются от международных гражданских служащих»³. Стандарты 2001 года заменили действовавшие с 1954 года основные этические и профессиональные принципы международной гражданской службы, содержащиеся в докладе, подготовленном Консультативным советом ООН по международной гражданской службе (КМГС) – предшественнике нынешней КМГС. Эти принципы легли в основу обновленных правил о персонале целого ряда ММПО, на них ссылаются административные трибуналы при разрешении трудовых споров в международных организациях.

История создания

История международных организаций относительно непродолжительна. Они были созданы в связи с потребностью в новых, более действенных формах сотрудничества между странами, вызванной высокими темпами научно-технической революции. Первыми были три организации, которые ныне входят в систему Организации Объединенных Наций. В 1865 г. – через два десятилетия после того, как впервые был публично использован телеграф Морзе, 20 государств в Париже создали Международный телеграфный союз (ныне Международный союз электросвязи). В 1873 г. в целях содействия с помощью телеграфа обмену информацией о погоде (важный аспект для двух ключевых секторов экономики – судоходства и сельского хозяйства) правительства учредили Международную метеорологическую организацию (ныне Всемирная метеорологическая организация). В 1874 г. в связи с бурным ростом объема международных письменных сообщений, сопровождавшим бум в торговле, который стал возможным благодаря развитию железных дорог и использованию пароходов в водном транспорте, был создан Всемирный почтовый союз. В начальный период своего существования эти организации имели небольшие технические секретариаты, национальный состав которых не имел большого значения. Лишь после Первой мировой войны, когда вновь созданной Лиге Наций и ее Международному бюро труда (МБТ) были поручены явно политические задачи, состав и характер секретариатов стали предметом, приобретшим особое значение для государств-членов.

Документы и личные воспоминания деятелей того периода свидетельствуют о том, что ни один из авторов Статута Лиги наций «не имел четкого представления о круге ве-

дения Секретариата» или о том, «сколь важная роль будет отведена международной службе»⁴. В Статуте Лиги ничего не говорилось о статусе и характере функций Секретариата. Поэтому проблема установления основополагающих правил его функционирования легла на первого Генерального секретаря Организации Эрика Друммонда (Соединенное Королевство)⁵. Одним из возможных вариантов было назначение в межправительственный Секретариат сотрудников государствами-членами. Но он выбрал другой, более сложный путь – формирование карьерной гражданской службы, где главное требование к служащим – профессионализм и лояльность Лиге.

Качества сотрудников, которым он придавал первостепенное значение – компетентность, добросовестность, независимость и беспристрастность, – подтвердили свою важность в функционировании организации и были формально одобрены государствами-членами в рамках официальной политики. Даже после того, как Лига прекратила свое существование, стандарты, установленные ею для административного персонала, были включены в Устав Организации Объединенных Наций.

Те, кто планировал создание новой системы международных организаций после Второй мировой войны, понимали, как специализированные органы международного сотрудничества, включая МБТ, могут выживать и продолжать функционировать в периоды разногласий между государствами – членами ООН, обусловленных политической, военной и идеологической конфронтацией двух сверхдержав и их союзников, оказывавшей порой парализующее воздействие на деятельность основных структур и институтов ООН⁶. В стремлении в максимально возможной степени обеспечить независимость новой системы они отделили секторально ориентированную (отраслевую) административную деятельность от политического ядра организации, был создан ряд автономных специализированных учреждений. Создатели системы Организации Объединенных Наций также предусмотрели механизмы, далеко выходящие за рамки координации. Они продолжили линию на создание целостной и единой международной гражданской службы. С этой целью Подготовительная комиссия Организации Объединенных Наций рекомендовала разработать сначала «общие стандарты, методы и механизмы в отношении персонала», которые позволили бы «избежать серьезных

Год создания	<i>ОРГАНИЗАЦИЯ</i>	Место расположения штаб-квартиры
1945	ООН — Организация Объединенных Наций	
ФОНДЫ И ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ		
1946	ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных наций	Нью-Йорк
1949	БАПОР — Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ	Газа
1951	УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	Женева
1963	МПП — Мировая продовольственная программа	Рим
1964	ЮНКТАД — Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию	Женева
1965	ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций	Нью-Йорк
1965	ЮНИТАР — Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций	Женева
1969	ЮНФПА — Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения	Нью-Йорк
1972	ЮНЕП — Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде	Найроби
1973	УООН — Университет Организации Объединенных Наций	Токио
1973	ЦНПООН — Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам	Найроби
1995	ЮНОПС — Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов	Нью-Йорк
РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОМИССИИ ООН		
1947	ЕЭК — Европейская экономическая комиссия	Женева
1947	ЭСКАТО — Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана	Бангкок
1948	ЭКЛАК — Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна	Сантьяго
1958	ЭКА — Экономическая комиссия для Африки	Аддис-Абеба
1973	ЭСКЗА — Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии	Бейрут
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ И ДРУГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ		
1865	МСЭ — Международный союз электросвязи	Женева
1873	ВМО — Всемирная метеорологическая организация	Женева
1874	ВПС — Всемирный почтовый союз	Берн
1883	ВОИС — Всемирная организация интеллектуальной собственности	Женева
1920	МОТ — Международная организация труда	Женева
1945	Всемирный банк — Международный банк реконструкции и развития	Вашингтон
1945	МВФ — Международный валютный фонд	Вашингтон
1945	ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций	Рим
1946	ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры	Париж
1947	ИКАО — Международная организация гражданской авиации	Монреаль
1948	ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения	Женева
1956	МФК — Международная финансовая корпорация	Вашингтон
1957	МАГАТЭ* — Международное агентство по атомной энергии	Вена
1958	ИМО — Международная морская организация	Лондон
1960	МАР — Международная ассоциация развития	Вашингтон
1974	МФСР — Международный фонд сельскохозяйственного развития	Рим
1986	ЮНИДО — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию	Вена
1995	ВТО — Всемирная торговая организация	Женева

* МАГАТЭ не является специализированным учреждением; оно является межправительственной организацией, установившей связь с ООН не через ЭКОСОС, как другие, а через Генеральную Ассамблею ООН.

несоответствий в условиях службы» и конкуренции при найме персонала, способствовали бы мобильности персонала в рамках системы. Результат: в настоящее время более 100 000 мужчин и женщин - сотрудников международной гражданской службы - занимаются весьма разнообразной деятельностью примерно в более чем 600 местах службы по всему миру⁷.

Международный персонал набирается из самого широкого круга стран, а другую часть сотрудников составляет персонал, нанимаемый на месте, т.е. в стране нахождения учреждения или миссии.

Общая система ООН и принципы международной гражданской службы

В общую систему Организации Объединенных Наций входят собственно Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения, фонды и программы. Организации группы Всемирного банка – МВФ относятся к специализированным учреждениям ООН, однако они не входят в общую систему. Большинство из учреждений согласилось стандартизировать условия гражданской службы и участвовать в работе Комиссии по международной гражданской службе (КМГС). А значит, согласились на построение гражданской службы на принципах системности, функциональной целесообразности, международно-правовой упорядоченности, высокой служебной культуры и этики.

Структура гражданской службы ООН соответствует, естественно, структуре самой ООН.

Каждая международная организация имеет собственную гражданскую службу. Однако с момента возникновения ООН и ее специализированных учреждений идея создания единой международной гражданской службы получила всеобщую поддержку и развитие. В этих целях между ООН и рядом специализированных учреждений были заключены межорганизационные кадровые соглашения, гармонизирующие подходы к решению ряда общих проблем, касающихся персонала системы ООН.

Именно эта концепция международной гражданской службы имеет сегодня всеобщее признание. Мировая практика показала, что когда в секретариатах ММПО работают сотрудники разных стран, которые в материальном плане полностью независимы от своего государства, они намного более эффективны и могут выполнять самые разнообразные функции, где требуется не только

компетентность, но и беспристрастный подход. Во многом благодаря такой независимости Секретариату ООН и многим специализированным организациям удалось в целом успешно выдержать испытание «холодной войной», удержаться от скатывания на позицию той или иной из противоборствующих сторон или группировок.

С тем чтобы политические разногласия в самой ООН не оказывали непосредственного влияния на работу специализированных учреждений, государства-основатели придали общей системе международной гражданской службы децентрализованный характер, предоставляющий каждой из них значительную самостоятельность. С течением времени система развивалась, становилась более масштабной и многогранной. Соответственно, усложнялась задача внутрисистемной координации. У государств и самих международных организаций зрело понимание того, что согласованная политика в кадровых и административных вопросах является одним из немногих факторов, связывающих организации общей системы.

Подводя итог вышесказанному, можно определить, что в систему Организации Объединенных Наций входят ряд автономных организаций, которые на основе взаимоприемлемых договоренностей стали участниками механизмов, обеспечивающих общую основу управления людскими ресурсами. Базисными здесь являются элементы «Основных положений, касающихся управления людскими ресурсами», которые объединяют организации системы Организации Объединенных Наций для а) предотвращения любой конкуренции в сфере найма сотрудников, обусловленной существенными различиями в оплате труда; б) содействия распространению общих ценностей международной гражданской службы; в) поощрения мобильности и, в определенной степени, ротации сотрудников, в данном случае, в рамках системы.

При этом следует отметить, что для организаций системы Организации Объединенных Наций характерны еще три присущие только им особенности, которые так или иначе оказывают влияние на управление людскими ресурсами и проводят четкую грань различия между национальной и международной гражданскими службами:

– их система управления: все организации отвечают перед большим числом государств-членов, которые определяют их задачи, мандаты и стратегии;

— их правовой статус: эти организации являются экстерриториальными, и на них не распространяется действие национального законодательства и международных конвенций о труде;

— их международный многокультурный характер: цели и деятельность организаций носят глобальный характер, а их сотрудники набираются из разных стран мира.

К характеристикам, принципиально отличающим международную гражданскую службу от национальной, следует отнести и то, что последняя, являясь частью государственной системы, участвует в обеспечении реализации конституционного права гражданина своей страны на труд, т.е. постоянную занятость. В свою очередь, международная гражданская служба таких обязательств не имеет. Под этим углом следует рассматривать всю систему управления людскими ресурсами в ММПО, в том числе условия найма и продолжительность договоров о найме/контрактов, задачи и смысл профессионального обучения и переподготовки персонала и ряд других элементов. Но ключевым в этом свете можно считать *мобильность*, или ротацию персонала.

Мобильность имеет особое значение в управлении людскими ресурсами, представляя собой ротацию персонала как внутри и между организациями общей системы, так и с национальными гражданскими службами, другими национальными организациями и институтами. Именно этот вид ротации является в определенных случаях наиболее предпочтительным, так как позволяет набирать на широкой многонациональной и, главное, профессиональной основе персонал, необходимый для выполнения постоянно усложняющихся задач ММПО. Тем более, что организации далеко не всегда имеют достаточно времени и средств для подготовки или найма такого персонала за счет внутренних, в том числе людских, ресурсов. Регулярные вливания «свежей крови», как показывает многолетняя кадровая практика в системе ООН, весьма полезны для дела и к тому же снижают риск появления застойных, «номенклатурных» явлений среди персонала МГС как высокого, так и среднего должностного уровня.

Организация службы. Требования к международным гражданским служащим

При рассмотрении этих вопросов имеет смысл основное внимание уделить Се-

кретариату ООН как изначально наиболее крупной и универсальной части международной гражданской службы. Как уже отмечалось выше, право назначения или приема международных служащих-сотрудников Секретариата принадлежит не государствам-членам, а самой международной организации. Кстати, ныне действующая в ООН процедура приема и оформления внешних кандидатов на работу – весьма громоздкая и длительная, занимающая много месяцев, что вызывает немало нареканий со стороны стран-членов и руководства подразделений Секретариата.

Основные условия приема на работу международных служащих определяются в общих актах международных организаций. Типичными в этом отношении являются положения Устава ООН. В пункте 3 ст. 101 Устава уточняется, что такие служащие должны обладать высоким уровнем работоспособности, компетентности и добросовестности.

Подобная формулировка почти дословно повторяется и в уставах многих других организаций, в частности специализированных учреждений. В Положении о персонале ООН 1.2 (b) говорится, что понятие добросовестности включает порядочность, беспристрастность, справедливость, честность и правдивость во всех вопросах, касающихся их работы и статуса, но не ограничивается ими.

Уместно отметить, что уже упоминавшиеся «Стандарты поведения для международной гражданской службы» дают углубленное представление об обязанностях, возлагаемых на сотрудников в соответствии с Уставом и положениями и правилами о персонале. Эти Стандарты используются генеральными секретарями организаций и Административным трибуналом Организации Объединенных Наций при оценке поведения сотрудников.

Стандарты вместе с тем не имеют юридической силы, поскольку представляют собой изложение норм ожидаемого поведения, а не свод правил, обязательных для сотрудников.

Весьма важно также в этом контексте выделить роль секретариатов ММПО. Как пишет Г.И. Морозов, автор книги «Международные организации. Некоторые вопросы теории», «... секретариаты ММПО обладают определенной долей оперативной самостоятельности, необходимой для выполнения их функций. Без такой самостоятельности они не могли бы существовать, однако и в этой связи особенно важно подчеркнуть в целом

вспомогательный, обслуживающий главные органы характер их деятельности. Искусство административного руководства, высокие качества политической ответственности перед всеми членами организации, перед организацией в целом, должная профессиональная подготовка требуются для того, чтобы практическая деятельность секретариатов соответствовала их предназначению и гармонизовала бы со структурой организации в целом и принятыми ею принципами размежевания компетенции главных органов. Это особенно важно потому, что развитие международных организаций, как об этом наглядно свидетельствует практика ООН и ее специализированных учреждений, сопровождается в определенной мере объективно обусловленным довольно значительным усложнением методов их работы и расширением сферы их деятельности. Повседневное руководство этой деятельностью со стороны секретариатов, естественно, приобретает все большее значение. Поэтому особенно важно, чтобы их решения и другие действия были достаточно квалифицированы и в то же время не выходили за пределы их компетенции.

Деятельность международных секретариатов, как уже отмечалось, предъявляет высокие требования к персоналу. Деловая подготовка, хорошие знания иностранных языков и процедуры, дипломатии и специальных вопросов, рассматриваемых данной международной организацией, такт, умение поддерживать контакты, информированность о позициях членов организации и стремление обеспечить их подлинное равенство, умение ясно и четко формулировать свои мысли — словом, высокая деловая квалификация и безупречная выдержка — такими должны быть важнейшие качества персонала секретариатов международных организаций⁸.

Особое место среди качеств международного служащего во многих нормативных и иных документах международных организаций отводится независимости, под которой подразумевается, что служащие не должны запрашивать или принимать указания от какого бы то ни было правительства, лица или другой стороны, посторонней для организации⁹. В том же п.8 Стандартов подчеркивается, что международные гражданские служащие ни в каком смысле не являются представителями правительства или других сторон или проводниками их политики. Естественно, что это требование в равной мере относится к международным

служащим, временно, на любой срок прикомандированным к международным организациям.

Однако такое понимание независимости не подразумевает отказа должностных лиц от патриотических чувств, личных политических взглядов или национального мировоззрения. Они, как отмечается в Стандартах, должны постоянно проявлять «широкое международное мировоззрение и дух понимания по отношению к международному сообществу в целом».

Стоит напомнить, что государства-члены и их представители, присоединившись к Уставу Организации Объединенных Наций и уставным документам специализированных учреждений, обязались понимать и уважать этот независимый статус.

Принцип независимости никоим образом не противоречит тому факту, что именно государства-члены коллективно составляют международную организацию, которой служит сотрудник, и этот принцип не должен затушевывать данный факт. Вполне логично ожидать, что поведение, способствующее налаживанию хороших отношений с конкретными государствами-членами и росту их доверия к секретариату, укрепляет организацию и соответствует ее интересам. В ходе работы над Стандартами принцип независимости на фоне общих тенденций развития международной гражданской службы и возросшей роли секретариатов ММПО оказался одним из наиболее спорных и трудоемких в плане достижения консенсуса как среди членов КМГС, так и с представителями секретариатов ММПО и организаций их персонала. Тем не менее в принятом документе удалось избежать какого-либо противопоставления международных служащих их национальным правительствам и, что немаловажно, ущемления в какой бы то ни было форме их личных, в том числе политических прав.

В Уставе ООН говорится, что необходимо также постоянно учитывать необходимость «подбора персонала на возможно более широкой географической основе». В то время как требования компетентности, эффективности и добросовестности являются наиболее распространенными, общими для любых служащих, где бы они ни работали, особый акцент при найме на широкую географическую представленность выделяет ООН и другие организации общей системы при сравнении с кадровыми практиками не только госслужбы, но и любых субъектов частного сектора. Именно государства-

члены пожелали, чтобы состав сотрудников Секретариата ООН наиболее полно отражал структуру членства в организации во избежание доминирования в нем представителей какой-то одной страны, региона или языковой группы. При таком подходе Секретариат получает возможность чутко реагировать на особенности различных политических, социальных и культурных систем мира и пользоваться доверием всех стран-членов. Для того чтобы обеспечить такое многообразие, ООН принимает на работу квалифицированных специалистов из всех стран мира и организует набор новых сотрудников на глобальной основе.

В настоящее время граждане развивающихся стран занимают 70% всех постов категории специалистов и общего обслуживания в ООН. На должностях высшего уровня их доля составляет 42%.

Из общей стотысячной численности Системы ООН почти половину – 43% – составляет персонал Секретариата ООН, нанятый на все виды контрактов (постоянные, срочные и временные) на международной и местной основе. Здесь речь идет о всех категориях сотрудников из 188 стран-членов Организации.

По всему миру в системе ООН – в самой Организации, в связанных с ней программах и специализированных учреждениях, в том числе Всемирном банке и МВФ, работают около 100 тыс. человек.

Около 2245 должностей категории специалистов и выше в Секретариате ООН подлежат распределению среди государств-членов согласно принципу справедливой географической представленности. На практике данный принцип осуществляется применением специальной системы желательных квот, согласно которой каждая страна вправе претендовать на определенное число должностей в Секретариате ООН. Основными критериями при распределении квот являются а) численность населения государства, б) размер взноса в бюджет Организации и с) общее количество стран-участниц. В 90-х годах прошлого столетия после развала СССР Россия автоматически оказалась среди «перепредставленных» государств в ООН. В этой связи продвижение российских граждан на работу в международные организации системы ООН до 2011 г. было затруднительно. На начало 2012 г. в секретариатах международных организаций системы ООН работали 896 специалистов из России, включая сотрудников миссий ООН в разных регионах мира. По состоянию на

середину 2012 года Россия входила в группу из 120 стран, представленных в секретариатах в пределах упомянутых квот; при этом перепредставленными оказались 9 стран, среди них Аргентина, Бангладеш, Кения, Украина, Болгария и др., а непредставленными – 23, включая Афганистан, Лаос, ОАЭ, Анголу и ряд других, в том числе малых европейских, островных тихоокеанских стран и государств Африки.

Персонал организаций общей системы ООН подразделяется на две категории:

- категорию специалистов и выше (с). В нее входят служащие, занимающие должности заместителей Генерального секретаря (ЗГС), помощников Генерального секретаря (ПГС), директоров – Д-2, главных со-трудников – Д-1, старших сотрудников – С-5, сотрудников первого класса – С-4, сотрудников второго класса – С-3, младших сотрудников – С-2, помощников – С-1;

- категорию общего обслуживания и смежные категории (оо). Персонал этой категории включает канцелярских работников, секретарей, рабочих, административный вспомогательный персонал, сотрудников служб эксплуатации зданий и служб охраны.

По названиям можно судить об основном профессиональном содержании должностей в этих категориях. Если работа сотрудников категории специалистов и выше (с) носит аналитический, экспертный характер и требует высшего образования и определенного опыта в соответствующей области, то работа сотрудников категории общего обслуживания (оо) по своему характеру является более технической, оперативно-вспомогательной и выполняется в целях содействия осуществлению программ данной организации. Требования для работы в категории общего обслуживания могут быть различными: от наличия законченного среднего образования и ограниченного опыта работы или отсутствия такового до законченного среднего образования и соответствующей дополнительной профессиональной подготовки, связанной с выполняемой работой, и наличия значительного опыта работы в смежной области. Сотрудники категории специалистов набираются на международной основе, тогда как сотрудники категории общего обслуживания набираются в основном на местах, и в их число входит большое количество граждан страны расположения места службы.

Как следствие, используются два различных подхода к установлению окладов в этих группах.

Основой для определения условий службы сотрудников категории специалистов и выше является *принцип Ноблемера*. В соответствии с этим принципом оклады сотрудников этой категории определяются путем сопоставления с окладами в наиболее высокооплачиваемой национальной гражданской службе. На протяжении всей истории ООН такой службой или «компаратором» является федеральная гражданская служба США.

В середине 90-х годов, после обзора методологии сопоставления общих размеров вознаграждения в государственных службах, КМГС провела еще одно (первое — в 1976 г.) сопоставление, по результатам которого было установлено, что в то время общий размер вознаграждения в национальной гражданской службе Германии был несколько выше, чем в федеральной гражданской службе Соединенных Штатов. Вместе с тем Комиссия постановила, что не следует менять компаратора на национальную гражданскую службу Германии, особенно с учетом того, что эта служба находится в процессе коренных преобразований, да и замена компаратора неизбежно повлекла бы за собой изменения в сложившейся системе обследований и расчетов, что имело бы организационные и определенные финансовые последствия. Близко к американцам и немцам по уровню национального вознаграждения находится гражданский персонал Японии.

Основой для определения условий службы сотрудников категории общего обслуживания и другого персонала, набираемого на местной основе, является *принцип Флемминга*, в рамках применения которого условия службы таких сотрудников определяются на основе наилучших преобладающих местных условий.

Работой сотрудников категории общего обслуживания, как правило, руководят сотрудники категории специалистов и выше, хотя в ряде случаев старшие сотрудники категории общего обслуживания выполняют руководящие функции по отношению к другим сотрудникам категории общего обслуживания. В отличие от должностей категории специалистов для занятия должностей категории общего обслуживания не требуется, как уже отмечалось, наличие диплома об окончании университета.

Особо можно выделить довольно большую группу лингвистического персонала, включающую сотрудников обеих категорий — переводчики и редакторы (специалисты и выше) и машинистки-корректоры (общее

обслуживание). С учетом наличия в ООН шести официальных языков, включая русский, а также международного характера деятельности ММПО работа данной категории сотрудников является весьма важной и востребованной и прямо влияет на эффективность работы представителей и делегаций стран-членов и многоязычного персонала международных организаций.

Международный служащий получает вознаграждение — обычно высокое, — которое является компенсацией за работу в отдаленном от родины месте (за исключением граждан страны, где находятся соответствующие учреждения организации). Что касается отпусков, медицинского страхования, пенсий и т.п., программы пособий ООН аналогичны тем, которые правительства и частный сектор применяют в отношении своих сотрудников, работающих за рубежом.

Но справедливости ради следует отметить, что нынешняя система компенсаций, или пакет вознаграждения, международных гражданских служащих в течение нескольких десятилетий остается неизменной. Изменения на рынке труда и необходимость поддержания конкурентоспособности МГС учитываются в ходе регулярных обзоров вознаграждения и условий службы персонала, проводимых Комиссией (КМГС), по результатам которых, как правило, время от времени происходят повышения той или иной части вознаграждения. На своей 55-й сессии КМГС приняла тем не менее решение провести в 2013-14 гг. комплексный обзор пакета вознаграждения в общей системе ООН¹⁰, в немалой степени имея в виду возможные риски фрагментации существующего пакета и взаимозависимость его элементов, которые представлены наряду с денежным вознаграждением (по шкале окладов) в виде пособий и льгот. Одной из сопутствующих целей обзора может стать и упрощение системы вознаграждения, его структуры и, соответственно, методики расчетов. Обзор охватит также широкий круг вопросов управления персоналом, в основном имеющих стоимостное выражение.

Классификация должностей. В практике ММПО широко используется классификация должностей, которую можно определить как метод организации должностей и уровней ответственности в определенном порядке, объединение в группы аналогичных или сопоставимых должностей в соответствии с выполняемыми функциями и соответствующими навыками, знаниями или опытом, необходимыми для выполнения

этих функций. Таким образом, она создает иерархичный порядок, основанный на уровне ответственности и поручаемых задачах, и обеспечивает соответствие между фактическими функциями и обязанностями какой-либо должности и присвоенным классом.

Основные цели классификации должностей заключаются в обеспечении:

- справедливого и равноправного вознаграждения персонала путем применения норм, отражающих внутренние ценности организаций, неизменно единообразно и последовательно;

- установления связей между целями организации и работой, выполняемой для достижения этих целей — другими словами, взаимосвязи между выплачиваемыми окладами и предоставляемыми услугами;

- создания информационной системы о должностях в организациях, которая будет облегчать набор персонала, его продвижение по службе и служебную аттестацию.

Общая система функционирует в рамках системы классификации, основанной на учете должностных функций и обязанностей, когда все работающие делятся на две широкие профессиональные группы, как уже упоминалось: категория специалистов и выше (эталон для классификации должностей категории специалистов применяется также к категории национальных сотрудников-специалистов) и категория общего обслуживания и смежные категории.

Классификация должностей является до последнего времени наиболее привычным и, в силу этого, пока единственным надежным способом обеспечить равноправие в области заработной платы и гарантировать рациональное разделение между уровнями ответственности в различных областях деятельности. Фактически, это информационная система о работе. В последние годы широко обсуждается концепция «расширения интервалов (диапазонов)», т.е. установление нескольких широких интервалов между группами окладов с одновременной передачей ответственности за процесс классификации/принятия решений по окладам сотрудников со специалистов по заработной плате на начальников и руководителей. Возможные проблемы — снижение прозрачности процедур принятия кадровых решений и большая вероятность субъективизма. Такие изменения потребуют наличия эффективных систем организации служебной деятельности и, как показывает опыт экспериментов в федеральной гражданской службе

США, приведут к увеличению расходов на оклады.

Виды договоров о найме (контрактов/назначений). В период создания ООН сотрудники набирались на службу в организации общей системы в основном на основе карьерных или постоянных назначений. Постепенно было введено или расширено применение других видов контрактов, таких как срочные и краткосрочные контракты, договоры найма консультантов и т.д. В то же время заметно возросло число сотрудников, работающих на условиях прикомандирования с государственной службы. Исполнение проектов технической помощи национальными силами, сокращение штатов и числа регулярно создаваемых должностей также привело к увеличению использования привлекаемого на краткосрочной основе персонала (его статус выходит за рамки того, что, как правило, понимается под международной гражданской службой). Принятие этих мер обусловлено конкретными потребностями. По данным организаций, они прибегают к ним в целях придания более гибкого характера системе найма и условий службы.

Более того, несмотря на общность целей организаций, многие аспекты их процедур и практики в области управления людскими ресурсами развивались в разных направлениях, что вполне объяснимо с учетом больших различий в мандатах и структуре, в численности и составе рабочей силы и месте расположения организаций. В одной организации, например, работает менее 200 сотрудников, а в другой — более 13 тыс. сотрудников; одни организации полностью базируются в одном месте, а в других - число мест, в которых работает персонал в разных странах мира, достигает 600. В тот или иной момент в одних организациях может производиться сокращение бюджета, а другие могут расширяться. Очевидно, эти различия повлияли на кадровый состав и управление людскими ресурсами, в том числе систему контрактов в организациях.

Система контрактов представляет собой договоры о приеме на работу, охватывающие все виды назначений, применяемые организациями для набора персонала на кратко-, средне- и долгосрочной основе.

При этом виды контрактов/назначений должны:

- быть гибкими, с тем чтобы отвечать потребностям организаций;

- для тех, кто является карьерным международным гражданским служащим, быть сопоставимыми во всех организациях в том,

что касается выплат пособий и льгот, для содействия обеспечению межучрежденческой мобильности;

– для тех, кто не является карьерным международным гражданским служащим, учитывать необходимость равноценного вознаграждения.

Как показывает опыт многих национальных гражданских служб, на которые делаются ссылки при обсуждении вопроса о видах контрактов, наряду с работой по упорядочению видов назначений и условий найма, что вполне выражается идеей: «Нужный специалист должен быть в нужном месте в течение необходимого времени», – актуальна задача сокращения и впоследствии отказа от постоянных, «пожизненных» назначений. В настоящее время доля постоянных контрактов в организациях системы ООН в категории должностей специалистов и выше составляет 25%, а в категории общего обслуживания – 19%. За 10 последних лет доля постоянных контрактов (неограниченного срока действия) только в Секретариате ООН снизилась с 51% до 18%.

Происходящие изменения в системе назначений отражают современные мировые тенденции в сфере кадрового менеджмента. Они придают большую гибкость системе контрактов, предотвращают застойные кадровые явления, содействуют обновлению кадров специалистов и повышению качества управления в целом. Следует отметить, что существует ряд международных организаций, в которых отсутствует практика постоянных контрактов; в их числе – МАГАТЭ, ВОЗ.

Роль и место комиссии по международной гражданской службе

Несколько механизмов обеспечивают эффективность функционирования международных организаций в децентрализованной системе Организации Объединенных Наций. Одним из них является координация посредством Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), которому специализированные учреждения в соответствии с условиями соглашений о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций должны представлять ежегодные доклады. Другим механизмом является оперативная координация на уровне Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и руководителей специализированных учреждений посредством Административного комитета по координации (АКК). Он был учрежден вскоре после начала функционирования Организации Объединенных

Наций в 1946 г. Его Председателем является Генеральный секретарь. АКК проводит две сессии в год под председательством Генерального секретаря, в работе которых участвуют высшие должностные лица 18 специализированных учреждений и крупных фондов и программ Организации Объединенных Наций.

В 1945 г. подготовительная комиссия Организации Объединенных Наций рекомендовала учредить комиссию по международной гражданской службе в целях содействия созданию «целостной и единой международной гражданской службы», и эта концепция была включена в соглашения об Организации Объединенных Наций и связанных с ней специализированных учреждениях. В ходе дискуссий, предшествовавших вынесению этой рекомендации, отмечалось, что предусматривалось создание органа высокого уровня, который не будет «заниматься решением повседневных оперативных задач». Генеральная Ассамблея приняла концепцию единой службы на своей первой сессии в 1946 г. Это стало первым шагом к созданию системы, которая стала называться общей системой Организации Объединенных Наций. Базирующиеся в Вашингтоне финансовые организации не присоединились к общей системе, обосновав это тем, что для их персонала, набираемого в основном из банковского и финансового секторов, требуются другие условия службы.

Тем не менее, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций не учредила комиссию по международной гражданской службе, как это было рекомендовано Подготовительной комиссией Организации Объединенных Наций. Вместо этого был создан в 1948 г. Консультативный совет по международной гражданской службе (КСМГС) в составе девяти членов. Их задача состояла в предоставлении консультационных услуг АКК. В течение почти четверти века после этого КСМГС выносил рекомендации и следил за прогрессом на пути создания единой системы. В этот период были заложены основы системы окладов. О КСМГС хорошо помнят сегодня благодаря его докладу 1954 г., озаглавленному «Стандарты поведения на международной гражданской службе», который послужил основой нового документа – «Стандартов поведения для международной гражданской службы» 2001 года, положения которого мы рассматривали выше.

В третьем десятилетии существования Организации Объединенных Наций обста-

новка радикально изменилась. Неуклонный рост инфляционного давления на доллар США привел к его девальвации в 1971 г. и краху послевоенной системы фиксированных курсов основных валют. Нефтяной кризис 1973 г. вызвал резкий рост темпов инфляции во всем мире и привел к снижению темпов роста в глобальном масштабе. Необходимость в корректировке вознаграждения на стоимость жизни стала возникать все чаще, в связи с чем встала сложная техническая задача координации между целым рядом мест службы системы Организации Объединенных Наций в различных частях мира. Когда стало очевидным, что подход, основанный на периодических обследованиях и обзорах условий службы, не позволяет контролировать ситуацию, Генеральная Ассамблея, осознавая потребность в технически компетентном органе, способном преодолевать все более сложные препятствия, приняла решение создать экспертный орган.

В 1972 г. Генеральная Ассамблея в принципе согласилась учредить Комиссию по международной гражданской службе и просила Генерального секретаря представить подробные предложения. Генеральный секретарь предложил АКК разработать статут этого нового органа по итогам консультаций с Консультативным комитетом Генеральной Ассамблеи по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), в работе которого наряду с независимыми экспертами участвовали бы представители персонала и Федерации ассоциаций международных гражданских служащих (ФАМГС), представлявшей персонал. Ассамблея приняла предложение Генерального секретаря и утвердила статут КМГС в 1974 г. в резолюции 3357 (XXIX). КМГС провела свою первую сессию в 1975 г.

В соответствии со статутом Комиссия учреждена «для регулирования и координации условий службы в общей системе Организации Объединенных Наций». В нем предусматривается состав из 15 членов. Председатель и заместитель Председателя являются ее постоянными членами. Все члены назначаются Генеральной Ассамблеей «в их личном качестве как лица с признанным авторитетом, обладающие значительным опытом исполнительской работы в области государственно-административной деятельности или в смежных областях, особенно в области руководства кадрами». Они назначаются на четырехлетний срок и могут назначаться повторно. Назначение производится на основе списка кандидатов, подготовли-

ваемого Генеральным секретарем в качестве Председателя АКК после «надлежащих консультаций» с государствами-членами, административными руководителями других организаций и представителями персонала. Члены Комиссии выбираются с «должным учетом принципа справедливого географического распределения». Независимость Председателя и заместителя Председателя обеспечивается тем, что ни тот, ни другой не являются сотрудниками Организации Объединенных Наций и условия их службы устанавливаются непосредственно Генеральной Ассамблеей. Другие члены Комиссии получают не вознаграждение, а только суточные за то время, которое они проработали на сессиях Комиссии и в ее временных рабочих группах.

Генеральная Ассамблея создала КМГС, придав ей характер, отражающий членский состав Организации, и уполномочив ее вносить рекомендации и принимать важные решения, влияющие на общую систему. Кроме того, важным намерением при создании Комиссии было то, что она будет функционировать как независимый орган. В целях развития целостной и единой международной гражданской службы Комиссия может выносить Генеральной Ассамблее и организациям общей системы рекомендации в отношении:

- общих принципов определения условий службы персонала;
- политики/руководящих принципов по вопросам людских ресурсов;
- общих положений о персонале;
- шкал окладов для набираемых на международной основе сотрудников категории специалистов и выше;
- шкал окладов для набираемого на местной основе персонала категории общего обслуживания и смежных категорий в местах расположения штаб-квартир;
- различных надбавок и пособий;
- налогообложения персонала (форма внутреннего налогообложения в системе Организации Объединенных Наций);
- любых других вопросов, которые она считает необходимым рассмотреть с учетом целей статута.

Комиссия уполномочена принимать решения по следующим вопросам:

- методологии определения условий службы на основе приемлемых принципов;
- условиям приобретения материальных прав, а также ставок надбавок и пособий (помимо пенсий и тех, которые устанавливаются Генеральной Ассамблеей);

- стандартам классификации должностей (для обеспечения равной оплаты за равный труд);

- нормам проезда;

- классификации мест службы для применения системы коррективов по месту службы (для обеспечения равной покупательной способности окладов во всех странах) и надбавок за работу в трудных условиях (для сотрудников, работающих и живущих в местах службы с трудными условиями).

После вынесения рекомендаций и принятия решений Комиссия представляет Генеральной Ассамблее годовой доклад, копии которого препровождаются руководящим органам организаций общей системы. Информация о вопросах, по которым Комиссия принимала решения, доводится Председателем КМГС непосредственно до сведения Организации Объединенных Наций и других организаций.

Постоянная задача, стоящая перед КМГС, заключается в том, чтобы укреплять и поддерживать общую систему, обеспечивая при этом сбалансированный учет нужд и соображений ее основных партнеров¹¹.

Все специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, за исключением Всемирного банка, Международного валютного фонда, Международной финансовой корпорации, Международной ассоциации развития и Международного фонда сельскохозяйственного развития, признали статут Комиссии и, таким образом, обязаны его соблюдать. Международное агентство по атомной энергии также соблюдает положения статута.

В соответствии с указанным статутом и положениями о персонале участвующих организаций административные руководители этих организаций связаны юридическим обязательством выполнять решения Комиссии, принятые в рамках ее компетенции. На практике они также обязаны в целях сохранения целостности общей системы выполнять рекомендации, вынесенные им непосредственно Комиссией, и решения, основанные на рекомендациях Комиссии, принятых Генеральной Ассамблеей. Участвующие организации выполняют эти решения и рекомендации путем принятия мер, предусмотренных в их соответствующих положениях о персонале.

Задачи и перспективы развития международной гражданской службы

Существенные, а порой и радикальные изменения на планете и прежде всего появ-

ление новых вызовов и угроз безопасности в последние два десятилетия привели к кардинальному сдвигу в масштабах и характере участия ООН, организаций общей системы ООН в практическом решении международных проблем.

Вполне объяснимо, что именно в последние годы международная гражданская служба сталкивается с серьезными задачами, возникающими в ходе адаптации механизмов и методов работы ООН к новым реалиям. Этот процесс происходит на фоне значительно возросших числа субъектов и динамики международных отношений и находит свое выражение в переосмыслении направлений деятельности и уставных функций многих ММПО, охватывающих практически все сектора жизнедеятельности человечества.

Благодаря последовательным усилиям России и ряда других государств на современном этапе возобладала тенденция укрепления роли ООН, обладающей универсальным мандатом и общепризнанной легитимностью в важнейших вопросах мировой политики, повышения значения организации как гаранта верховенства международного права, генератора и координатора коллективных усилий государств по широкому спектру вопросов международной безопасности, устойчивого развития, передачи технологий, охраны окружающей среды, урбанистики, здравоохранения, в области культуры и многих других.

Наиболее объемно задачи ООН и ооновской системы на ближайшее десятилетие были сформулированы в программном документе «Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций», принятом главами государств и правительств стран-членов ООН на сессии Генеральной Ассамблеи в сентябре 2000 г. (А/55/2). Провозгласив ключевые цели международного сообщества в сферах мира, безопасности и разоружения, развития и искоренения нищеты, охраны общей окружающей среды, прав человека, демократии и благого управления, защиты уязвимых, удовлетворения особых потребностей Африки, Генассамблея поставила в этот ряд и превращение ООН в более эффективный инструмент для решения первоочередных задач: борьбы за развитие для всех народов мира, борьбы с нищетой, невежеством и болезнями, борьбы с несправедливостью; борьбы с насилием, террором и преступностью и борьбы с деградацией и разрушением нашего общего дома. Такая постановка целей перед общей

системой определила направления и перспективы реформаторской деятельности организаций, положила начало новому этапу управленческих реформ в системе ООН.

Основные органы системы ООН стали вновь уделять внимание преобразованиям, которые могли бы повысить актуальность их деятельности и степень влияния в новых международных условиях.

Как прямое следствие такого развития возрос уровень требований к функциям и возможностям сотрудников и к управлению людскими ресурсами организаций общей системы. Практическим шагом на пути совершенствования МГС стало создание в соответствии с решением 57-й сессии Генассамблеи ООН Группы по укреплению международной гражданской службы, доклад которой был представлен 59-й сессии Генассамблеи ООН в 2004 г. Доклад Группы послужил поводом для обсуждения роли и характеристик МГС, включая основные принципы, лежащие в ее основе, и в рамках этих принципов возможностей изменения системы управления ею.

Одним из главных условий результативности реформ в области управления людскими ресурсами признается сохранение целостности общей системы при учете потребностей организаций в обеспечении оперативной гибкости. В рамках шагов, предложенных Группой, были названы меры по всестороннему укреплению потенциала КМГС, совершенствованию системы вознаграждения, в том числе в трудных условиях, и финансового контроля, восстановлению и сохранению конкурентоспособности общих условий службы, повышению мобильности, приданию большей согласованности системе контрактов в организациях при обеспечении административной гибкости. В этой связи следует подчеркнуть, что, как отмечалось выше, все более распространенными становятся назначения на ограниченный, фиксированный период времени.

Безусловно, перечень рекомендаций Группы не является исчерпывающим по форме или бесспорным, идеальным по содержанию, тем более что мандат группы был достаточно определенным. Понимание

масштабности и сложности задач, стоящих перед ооновской системой, а также высокий экспертный уровень Группы тем не менее позволили ей выйти на конкретный, детализированный анализ элементной базы управления людскими ресурсами в общей системе ООН.

Логическим продолжением усилий в русле итогов работы Группы явилось решение КМГС о проведении в 2013-2014 гг. обзора системы вознаграждения персонала общей системы. В данном случае Комиссией намечено в ходе всеобъемлющего обзора определить, насколько действующая система выплат, пособий и льгот отвечает заложенным в нее основополагающим задачам быстрого и эффективного реагирования на политические, экономические, социальные и другие реалии меняющегося мира. Рамки обзора должны дать возможность оценить, позволяет ли используемая организациями система вознаграждения нанимать, мотивировать и удерживать отвечающий стандартам Устава ООН и уставов других ММПО персонал, насколько эта система побуждает сотрудников к высококачественному исполнению обязанностей, насколько она учитывает их компетентность, широту опыта и управленческие навыки.

В пользу критического взгляда на состояние МГС говорит происходящее в условиях глобализации нарастание кризисного и конфликтного потенциала, использование новых информационных и политических технологий, ухудшение экономического состояния и перспектив развития большинства не только развивающихся, но и развитых стран, которое зачастую сопровождается обострением социально-культурных, национальных и религиозных противоречий, которое диктует необходимость совершенствования организации функционирования и управления персоналом ММПО в целях нахождения путей наиболее эффективного решения их уставных задач и, что самое главное, – удовлетворения возрастающих требований и ожиданий стран-членов ООН и других организаций общей системы, создания реальных перспектив и новых предпосылок для развития международной гражданской службы.

