

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
16 October 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 112 повестки дня

**Бюджет по программам на двухгодичный
период 2002–2003 годов**

**Всеобъемлющий обзор структуры должностей в
Секретариате Организации Объединенных Наций**

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/249 от 23 декабря 1999 года просила Генерального секретаря провести всеобъемлющий обзор структуры должностей в Секретариате с учетом, в частности, внедрения новых технологий и внести в рамках предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов предложения по решению проблемы большого числа должностей высокого уровня в структуре должностей Организации. Обзор структуры должностей был проведен в контексте подготовки предлагаемого бюджета по программам, и его результаты были представлены в пунктах 19–30 введения к указанному документу. В своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея с обеспокоенностью отметила, что испрошенный всеобъемлющий обзор не был представлен, и вновь заявила, что всеобъемлющий обзор должен быть представлен на ее пятьдесят седьмой сессии.

В настоящем докладе приводятся основные результаты этого обзора. Основной вывод, который можно сделать на основании этого обзора, заключается в том, что как с точки зрения внутренних, так и с точки зрения внешних сопоставлений нынешняя структура должностей и распределение должностей в Секретариате не указывают на какие-либо явные аномалии: структура должностей в Секретариате не характеризуется большим числом должностей высокого уровня в сравнении со структурами должностей в других крупных международных организациях.

* Задержка с представлением доклада была вызвана необходимостью получения информации от ряда национальных и международных организаций.

Вопрос о структуре должностей в Секретариате будет находиться в поле зрения, и доклады по нему будут представляться Генеральной Ассамблее в надлежащем порядке в контексте бюджетов по программам на двухгодичные периоды. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает принять к сведению настоящий доклад.

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/249 от 23 декабря 1999 года просила Генерального секретаря провести всеобъемлющий обзор структуры должностей в Секретариате с учетом, в частности, внедрения новых технологий и внести в рамках предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов предложения по решению проблемы большого числа должностей высокого уровня в структуре должностей Организации. Обзор структуры должностей был проведен в контексте подготовки предлагаемого бюджета по программам, и его результаты были представлены в пункте 19–30 введения к нему. В своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея с обеспокоенностью отметила, что всеобъемлющий обзор не был представлен, и вновь заявила, что обзор должен быть представлен ей на ее пятьдесят седьмой сессии.

2. В ответ на эту просьбу и в связи с программой Генерального секретаря по укреплению Организации с помощью консультанта был проведен всеобъемлющий обзор структуры должностей в Секретариате Организации Объединенных Наций. Резюме проведенного обзора и его основные результаты содержатся в настоящем докладе.

II. Обоснование и общий подход

3. Проведение обзора было вызвано обеспокоенностью Генеральной Ассамблеи по поводу большого числа должностей высокого уровня в Секретариате Организации Объединенных Наций. В ответ на эту обеспокоенность Генеральный секретарь включил в свой план действий по укреплению Организации обзор структуры должностей. Управлению людских ресурсов было дано указание контролировать проведение обзора, осуществлявшегося под руководством заместителя Генерального секретаря. Первый шаг заключался в проверке и подтверждении предположений в отношении большого числа должностей высокого уровня и выявлении причин и оснований для любых несоответствий.

4. Общепринятого определения или количественной меры того, что считается большим числом должностей высокого уровня, не существует. Различные организации имеют различные структурные потребности в зависимости от их задач, функций, руководящих структур, культуры, политики и практики. В связи с этим избранный подход предусматривал включение в рассмотрение данной проблемы четырех элементов: а) внутренние сопоставления за определенный период времени и между департаментами; б) внешние сопоставления с сопоставимыми организациями; с) общие организационные меры, о которых сообщается в литературе по вопросам управления; и d) действие и эффективность существующих механизмов контроля за должностями.

III. Цель, охват и методология

5. Цель обзора заключалась в предоставлении данных, информации и результатов анализа, необходимых для оценки сбалансированности и адекватности существующей структуры должностей в Организации Объединенных Наций и для определения любых необходимых дальнейших мер. Данный обзор не

заклучался в проведении всеобъемлющего организационного анализа на уровне департаментов, или обзора классификации должностей.

6. Основное внимание в рамках обзора было уделено должностям уровней Д-1 и выше, хотя для получения более широкого представления были приведены статистические данные и по другим уровням должностей. Исследование охватывало должности в Секретариате в Нью-Йорке и в отделениях Организации Объединенных Наций в Женеве, Вене и Найроби. Были включены также должности, финансируемые со вспомогательного счета на операции по поддержанию мира, за исключением должностей военного и гражданского персонала, приписанного к конкретным миссиям по поддержанию мира. Методология включала:

- а) сбор соответствующих статистических данных из бюджетных документов, подготовленных Управлением по планированию программ, бюджету и счетам, и из докладов, выпущенных Управлением людских ресурсов;
- б) проведение опросов заместителя Генерального секретаря и должностных лиц Управления людских ресурсов и Управления по планированию программ, бюджету и счетам;
- в) разработку и проведение короткого обследования отдельных международных организаций и государственных министерств;
- г) анализ различных документов и докладов Генеральной Ассамблеи, Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, Комиссии по международной гражданской службе и департаментов Секретариата;
- е) анализ современной литературы по теоретическим основам управления организацией.

Участники обследования были отобраны на основе сопоставимости программ и охвата деятельности, но при том понимании, что эквиваленты являются неполными и субъективными. Основным показателем как для внутренних, так и для внешних сопоставлений было число должностей уровня Д-1 и выше в процентах от общего числа должностей.

IV. Основные результаты

А. Внутренний анализ

7. Если смотреть на существующую структуру должностей в отдельности, то в пирамиде не имеется ни выпуклостей, ни аномалий, которые бы непосредственно указывали на большое число должностей высокого уровня. Распределение должностей по департаментам в целом соответствует предположению о том, что директивные и представительские функции требуют наличия большего числа должностей высокого уровня, чем административные и вспомогательные функции. За десятилетний период (1992–2002 годы) значительно возросло только число должностей ЗГС/ПГС — чистое увеличение составило девять должностей. Восемь из них были либо вновь созданы, либо преобразованы, как правило, в результате учреждения новых программ и изменения приоритетов, три должности образовались в результате повышения класса существующих

должностей Д-2 и две — были упразднены. За десятилетний период общее число должностей уровня директора (Д-2/Д-1) сократилось на 42 в значительной степени в результате структурной перестройки и сокращения штатов, осуществленных в течение двухгодичного периода 1998–1999 годов. Различия между Нью-Йорком и другими местами службы отражают сосредоточение директивных и общесистемных функций в Центральных учреждениях.

В. Внешний анализ

8. В обследовании, проведенном Секретариатом с целью определить, существенно ли процентная доля руководящих должностей в Секретариате превышает соответствующие показатели в сопоставимых организациях, приняли участие следующие международные организации: Азиатский банк развития, Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития и Европейская комиссия. Была использована также имеющаяся в публикациях информация, касающаяся других организаций системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, была сделана попытка получить данные из конкретных государственных министерств в целях содействия проведению сопоставлений с некоторыми крупными департаментами Секретариата.

9. Было сделано предположение о том, что международные организации имеют сопоставимые директивные функции и относительно широкие мандаты. Хотя нет гарантий того, что структуры организаций адекватны, такой подход является наиболее оптимальным для получения контрольных данных для целей сопоставления. Однако, как и во всех сопоставлениях, имеются ограничения в отношении выводов, которые можно сделать.

10. Сопоставимость была определена с использованием выборки описаний должностей или коротких определений классов должностей, представленных участником. Для охвата нескольких классов должностей и для обеспечения возможности для проведения обоснованного сопоставления по понятным для всех рубрикам были использованы широкие категории функций и иерархии.

11. В целом обследование дало положительные результаты. Процентная доля должностей уровня Д-1 и выше в Секретариате (3,4 процента) ниже, чем в Азиатском банке развития (5,6 процента) и Европейской комиссии (3,8 процента), но при этом выше, чем в Организации экономического сотрудничества и развития (2,9 процента). Уровень, эквивалентный уровню Д-1, не удалось установить во Всемирном банке ввиду использования в нем классов вознаграждения с широкими диапазонами. Однако сопоставление числа финансируемых из регулярного бюджета должностей, эквивалентных классам С-5 и выше, в двух организациях показало, что процентная доля таких должностей в Секретариате ниже, чем в Банке (11,9 процента против 18,9 процента). Сопоставление данных о распределении должностей по классам в Секретариате и в крупных организациях системы Организации Объединенных Наций (Программа развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения и Международное агентство по атомной энергии) показало, что процентная доля руководящих должностей в Секретариате ниже, чем во всех других указанных организациях системы Организации Объединенных Наций, за исключением Международного агентства по атомной энергии.

С. Теоретические основы управления Организацией и стандартные показатели

12. Широкий мандат и директивная направленность деятельности Организации Объединенных Наций затрудняют применение таких традиционных стандартов, как уровни организационной структуры и норма управляемости, однако эти показатели могут быть все-таки полезными и использоваться в качестве неофициальных целевых показателей при оценке и в процессе реформ. Согласно информации, полученной из литературы по вопросам управления, в крупных государственных и частных организациях структура в среднем состоит из семи уровней сверху донизу, при этом наименьшее число уровней в организациях — пять. В контексте настоящего исследования невозможно было определить среднее число уровней в Секретариате, однако проведение такой оценки было бы полезно для руководителей. Структура из шести уровней представляется приемлемым целевым показателем.

13. В соответствующей литературе сообщается о продолжающейся тенденции к увеличению нормы управляемости. Для федерального правительства Соединенных Штатов установлен целевой показатель соотношения 1:15 (один руководитель на каждых пятнадцать сотрудников), при том что на период проведения исследования средняя норма управляемости составляла 1:7. По результатам приблизительных расчетов общий показатель нормы управляемости по Секретариату составляет приблизительно 1:10 для регулярного бюджета и 1:12 по всем источникам финансирования.

Д. Организация и механизмы контроля за должностями

14. Краткие опросы и анализ соответствующих докладов по вопросам управления дают основания полагать, что в нескольких областях существуют проблемы, включая: а) постоянное давление в целях повышения классов должностей; б) отсутствие организационных руководящих принципов и процедур обзора; и с) процесс утверждения бюджета на микроуровне. Управление людских ресурсов рассматривает возможность осуществления шагов по снижению давления в целях реклассификации и расширению и уточнению возможностей продвижения по службе и созданию программы развития карьеры, общих описаний должностей, диапазонов карьеры и системы регулируемой мобильности и ротации, а в некоторых областях Управление уже осуществляет такие шаги. (В Европейской комиссии существует особо строгое требование в отношении мобильности для старших руководителей.) Поскольку акцент смещается с классификации должностей на развитие карьеры, механизмы контроля за должностями, возможно, также следует изменить в целях предотвращения злоупотреблений и чрезмерного давления в рамках процедур повышения в должности. Несколько стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития и организаций системы Организации Объединенных Наций осуществляют децентрализацию бюджетных функций в целях содействия обеспечению гибкости и управленческой самодисциплины.

15. Ответственность за проведение организационного обзора четко не определена, и соответствующие официальные руководящие принципы отсутствуют. Решения в отношении новых должностей и реклассификации должностей нередко принимаются обособленно, вне широкого контекста организационных

стандартов и принципа добросовестности. Группа по вопросам политики в области вознаграждения и классификации в целом не имеет руководящих принципов и не обладает полномочиями для того, чтобы ставить под сомнение создание новых уровней управления. В докладе Генерального секретаря о реформе в области управления людскими ресурсами предлагается возложить на Департамент по вопросам управления новую функцию по контролю как за бюджетной деятельностью, так и за деятельностью в области людских ресурсов, осуществление которой должно включать обеспечение соблюдения руководящих принципов и целевых показателей организации.

16. Роль Пятого комитета и Генеральной Ассамблеи в рассмотрении вопросов создания новых и реклассификации существующих должностей категории специалистов и их утверждении в индивидуальном порядке в рамках бюджетного процесса, возможно, является одним из факторов, сказывающихся на отсутствии стратегической направленности в таком процессе. Более распространенный подход предусматривает, что руководящие органы осуществляют контроль за распределением должностей по классам и обеспечивают функционирование механизмов контроля за должностями на основе таких более общих показателей, как процентные доли и соотношения, а не на основе отдельных решений в отношении должностей.

V. Выводы

17. Хотя в рамках проведенного исследования не ставилась цель, да и не было возможности, дать окончательное заключение по вопросу о большом числе должностей высокого уровня в Секретариате, основной вывод, который можно сделать по результатам обзора, подтверждает, что существующая структура должностей и распределение должностей в Секретариате не указывают на какие-либо явные аномалии: структура должностей и статистические данные о распределении должностей в Секретариате не характеризуются большим числом должностей высокого уровня в сравнении с аналогичными данными по другим международным организациям. В то же время Генеральный секретарь отметил, что ввиду наличия методологических проблем проводить обзор структуры должностей в сопоставлении с другими международными организациями было сложно. Не существует ни одного показателя или общепринятой схемы распределения должностей по классам, которые бы могли служить образцом для такой оценки. Кроме того, не существует общих теорий организационного устройства для практического применения, которые бы подходили для Организации Объединенных Наций с учетом ее широкого мандата и директивной направленности ее деятельности.

18. Другой вывод, который был сделан на основании обзора, заключается в том, что механизмы контроля за должностями в Секретариате функционируют в том смысле, что число новых должностей и повышение классов должностей ограничивается. Вместе с тем было отмечено, что ограничение осуществляется на высоком уровне, например, на уровне Пятого комитета, а не на основе самодисциплины и ответственности руководителей. Сам процесс создает напряженность и вызывает недовольство, что и могло послужить основой для некоторых предположений и беспокойства в отношении большого числа должностей высокого уровня, вызвавших проведение настоящего исследования.

19. Предпринимаемые усилия по осуществлению реформы в области управления людскими ресурсами должны способствовать смягчению остроты некоторых проблем, связанных с классификацией должностей, и в сочетании с организационными руководящими принципами и реформами в области контроля за должностями могли бы содействовать уменьшению беспокойности по поводу «ползучего» повышения классов и большого числа должностей высокого уровня в структуре.

20. Вышеуказанные выводы согласуются с мнением Генерального секретаря, кратко изложенным в его докладе об укреплении Организации Объединенных Наций (A/57/387 и Corr.1), о том, что необходима гибкая система распределения адекватных ресурсов с учетом приоритетов Организации. В этом контексте эти вопросы будут учтены в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2004–2005 годов в целях обеспечения выделения ресурсов на приоритетные виды деятельности по программам.

21. Для делегирования полномочий руководителям программ — осуществления процесса, занимающего центральное место в инициативах Генерального секретаря в области реформы, — необходимо четко определить функции, полномочия, обязанности руководителей и механизмы обзора. В то же время Департамент по вопросам управления играет важную роль в обеспечении соблюдения общих организационных принципов и политики в рамках всего Секретариата и того, чтобы делегированные полномочия осуществлялись в рамках согласованных руководящих принципов, процедур и правил. Что касается реформы системы классификации должностей, то Комиссия по международной гражданской службе предложила ряд нововведений, которые позволят сместить акцент в сторону более гибкого учета меняющегося характера работы, а также предусматривающих использование профессиональных качеств и создание системы развития карьеры. Что касается возможных альтернативных подходов к контролю за должностями, то Генеральный секретарь отмечает, что доклады об исполнении бюджета по программам и использование формата бюджета по программам, ориентированного на конкретные результаты, предоставляют возможность для анализа ответственности руководителей и бюджетной ответственности, мерилom которой служит наличие людских и финансовых ресурсов.

22. Генеральный секретарь намерен продолжать заниматься вопросами структуры должностей и распределения должностей в Секретариате и докладывать об этом Генеральной Ассамблее в надлежащем порядке в контексте его бюджетов по программам на двухгодичные периоды.

VI. Рекомендация

23. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает принять к сведению настоящий доклад.