



Distr.
GENERAL

A/50/507/Add.1
16 August 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Управление в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь представить Генеральной Ассамблее свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Управление в Организации Объединенных Наций: ход работы" (JIU/REP/95/8-A/50/507).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Генерального секретаря по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Управление в Организации Объединенных Наций: ход работы" (CJIV/REP/95/8-A/50/507)

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Генеральный секретарь выражает удовлетворение в связи с тем, что указанный доклад явился важным вкладом во всеобъемлющую оценку усилий по созданию новой культуры управления в Секретариате. Одним из основных преимуществ содержащегося в докладе анализа является то, что в нем рассматриваются самые последние инициативы в этой области на фоне истории проведения реформ управления в Организации Объединенных Наций. В нем также определен ряд давно существующих препятствий на пути совершенствования потенциала Организации Объединенных Наций по эффективному и действенному выполнению программ при удовлетворении основных требований о транспарентности и подотчетности руководителей. Ввиду важности темы доклада он был рассмотрен Консультативной группой по вопросам управления и финансов, которая отметила содержательные и сбалансированные по характеру заключения и рекомендации, содержащиеся в докладе, а также важность того, что в нем сведены воедино большинство основных проблем управления в Организации.

2. Реформы управления в Организации Объединенных Наций не являются уникальным явлением. Этот трудный, но необходимый процесс переживают многие международные организации и национальные правительства. Объединенная инспекционная группа находится в сравнительно преимущественном положении, поскольку она имеет возможность изучить результаты аналогичных усилий в других организациях и довести до сведения Организации Объединенных Наций информацию об уместности для нее такого опыта. Организация Объединенных Наций является уникальной в некоторых отношениях, однако качество доклада было бы выше, если бы существующие в Организации проблемы и поиск их решений были увязаны с аналогичной деятельностью в других международных и национальных государственных учреждениях, например, на основе изучения тематических исследований, посвященных ряду случаев успешного осуществления реформ.

3. Следует также напомнить, что решающими в определении характера и роли Организации являются приоритетные цели, устанавливаемые государствами-членами. Генеральный секретарь считает, что вопросам установления приоритетов и рационализации межправительственного механизма должно придаваться крайне важное значение. Вместе с тем в докладе эти проблемы затрагиваются лишь вскользь, и в нем отводится незначительное место рассмотрению вопроса о межправительственном управлении на микроуровне, которое, по мнению многих наблюдателей, является одним из реальных препятствий на пути повышения эффективности управления в Секретариате.

4. Одна из смежных проблем заключается в следующем: является ли оптимальным нынешнее соотношение ресурсов, направляемых Секретариатом на цели контроля, отчетности, оценки и надзора (как внутреннего, так и внешнего) в соответствии с мандатом, возложенным государствами-членами, и ресурсов, направляемых на осуществление основных задач. В настоящее время в рамках контроля и надзора Секретариат представляет доклады Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам, Комитету по программе и координации, Управлению служб внутреннего надзора, Объединенной инспекционной группе, Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций, а также таким другим основным органам надзора, как

Комитет по конференциям, Комитет по информации, Комиссия по народонаселению, Статистическая комиссия, Специальный комитет по операциям по поддержанию мира и т.д. Такая система надзора во многих случаях ложится тяжелым бременем на Секретариат и не всегда благоприятствует эффективному осуществлению основной деятельности. В докладе подчеркивается значение контроля за осуществлением программ, однако он мог бы быть более полезным, если бы в нем предлагались пути рационализации механизмов отчетности и упрощения системы отчетности о результатах осуществления программ и придания ей большего единообразия.

5. Генеральный секретарь считает также, что доклад приобрел бы дополнительную значимость, если бы в нем углубленно был рассмотрен еще один интересный вопрос, который в нем затрагивается лишь поверхностно. Речь идет о том, что в связи с быстрым ростом в последние годы операций по поддержанию мира и гуманитарных операций на всей планете в докладе (в пункте 16с) отмечается, что, тем не менее, "просто поразительно, как Секретариату удалось предотвратить полный крах административных систем перед лицом неожиданных крупных и скоротечных полевых операций таких масштабов и видов, с которыми Организация никогда ранее не сталкивалась". К сожалению, доклад не содержит более никаких упоминаний о способности Секретариата более чем адекватно справляться с неожиданными, беспрецедентными и значительными дополнительными задачами в условиях нерегулярности притока финансовых средств и отсутствия каких-либо чрезвычайных резервов. Вместе с тем можно отметить, что, несмотря на все признанные недостатки в области управления, Организация, очевидно, обладает в плане управления определенными кадровыми ресурсами, гибкостью и устойчивостью, а также персоналом достаточной преданности и компетентности, с тем чтобы она могла с честью выходить из таких испытаний. Доклад мог бы быть более полезным, если бы в нем определялись кардинальные факторы, обусловившие эти достижения, и предлагались пути их укрепления и усиления и тем самым продвижения вперед процесса реформы управления.

6. Несмотря на указанные выше недостатки, Генеральный секретарь считает, что доклад содержит тщательный и обширный анализ и в нем определены четкие перспективы в этой области. Он содержит богатый материал для оценки проделанной до настоящего времени работы и определения будущего направления реформы системы управления в Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь также с удовлетворением отмечает, что характер и смысл содержащихся в докладе рекомендаций согласуются с курсом реформы, осуществляемой Секретариатом, и что в ряде случаев содержащиеся в докладе предложения либо уже реализованы, либо их осуществление уже начато руководством, хотя и не обязательно в точно такой же форме, в какой это предлагается в докладе.

7. Прежде чем определять конкретные меры в связи с содержащимися в докладе рекомендациями, следует резюмировать основные направления предложенного Генеральным секретарем плана совершенствования управления. Осуществляемая реформа Секретариата зиждется на пяти стратегических целях в области управления:

а) совершенствование управления системой расходования средств Организацией и расширение программы повышения эффективности и снижения затрат;

б) совершенствование управления программой работы Организации, начиная с установления стратегических приоритетов и кончая бюджетным процессом, в рамках которого распределяются ресурсы для реализации этих приоритетов, и системой оценки результатов исполнения;

с) совершенствование управления людскими ресурсами наряду с расширением возможностей персонала и повышением его результатов работы;

d) повышение качества информации, используемой в процессе управления, и обеспечение ее своевременного получения;

e) более эффективное использование технических средств и обеспечение ими всей Организации.

Несмотря на растущие бюджетные проблемы, во всех пяти областях достигнуты определенные результаты и прогресс. Созданы условия для дальнейшего совершенствования, и работа в этих направлениях продолжается.

II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ

Рекомендация 1

8. Генеральный секретарь согласен с направленностью рекомендации. Вместе с тем ввиду ограниченности имеющихся ресурсов он предпочел такой вариант, когда рекомендации по стратегическим вопросам политики выносились бы старшими руководителями Организации. Консультативная группа по вопросам управления и финансов, деятельность которой ориентирована на решение вопросов стратегического управления осуществляемой реформы, выполняет эту функцию посредством обзора оптимальных путей выполнения мандатов, рационализации программ работы и использования новой техники и рассмотрения новых инициатив по совершенствованию управления, подотчетности и надзора.

9. В своей деятельности Консультативная группа опирается на рекомендации Совета по вопросам эффективности, который, тесно сотрудничая с руководителями программ, основное внимание в своей деятельности уделяет мероприятиям, в рамках которых возможно повышение эффективности и снижение затрат. Им уже определены конкретные меры по незамедлительному повышению эффективности, которые приведут к сокращению расходов, не затронув осуществления программ и мероприятий, главным образом на основе перестройки или упрощения организационной структуры в целях повышения качества и своевременности выполняемых мероприятий и предоставляемых услуг. Совет по вопросам эффективности в своей работе в конкретных программных областях опирается на поддержку специализированных рабочих групп, на которые возложена задача по определению и реализации необходимых изменений в процедурах и методах в рамках их уровня компетенции и вынесению при необходимости рекомендаций Консультативной группе и Совету по вопросам эффективности в отношении изменений систематического характера. К числу таких "тактических" центров осуществления реформы относятся Целевая группа Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и Рабочая группа по стратегиям Организации Объединенных Наций в области информации, а также рабочие группы по вопросам реформы системы закупок; привлечения внешних подрядчиков для оказания типографских услуг, услуг, связанных с документацией, и прочих конференционных услуг; служебной аттестации и планирования людских ресурсов и другим вопросам; по вопросам устранения полного или частичного дублирования в осуществлении программ; и использования передовой техники.

10. Хотя функционирование вышеуказанного механизма удовлетворяет Генерального секретаря, вопрос о создании группы стратегического планирования останется в повестке дня.

Рекомендация 2

11. Генеральный секретарь согласен с этой рекомендацией. Он считает, что реализация новой системы организации служебной деятельности станет существенным вкладом в осуществление этой

рекомендации. Предполагается, что цикл в рамках организации служебной деятельности будет начинаться с составления рабочих планов на каждом организационном уровне начиная с департаментов и заканчивая рабочими группами и увязки индивидуальных планов работы с планами всей рабочей группы. В планы работы на каждом уровне включались и будут включаться цели с установлением конкретных сроков их достижения. Генеральный секретарь будет и далее предпринимать усилия по совершенствованию механизмов планирования и отчетности в соответствии с этой рекомендацией.

Рекомендация 3

12. Генеральный секретарь согласен с необходимостью придания представляемой Пятому комитету отчетности об управлении и работе более понятного, своевременного, ориентированного на решение задач и целенаправленного характера и хотел бы отметить, что в формат недавно подготовленного доклада об исполнении бюджета за двухгодичный период 1994-1995 годов внесены улучшения, выходящие за рамки прежних усилий. Работа по совершенствованию формата и содержания отчетности будет продолжаться. Вместе с тем в этой связи важно помнить о риске подготовки излишнего объема отчетности (как отмечено в пунктах 165i и j доклада) и разработать новые меры в целях повышения качества отчетности при сокращении излишнего ее объема.

Рекомендация 4

13. Генеральный секретарь поддерживает направленность этой рекомендации, обращенной к Пятому комитету, и готов сотрудничать с государствами-членами в достижении этой цели. Вместе с тем необходимо тщательно продумать порядок ее реализации, с тем чтобы можно было обеспечить правильное соотношение между укреплением санкционированной функции межправительственного надзора и предотвращением создания системы, которая приведет к возникновению еще большего, чем в настоящее время, бюрократического аппарата. Нынешняя стесненность в кадрах для выполнения основной деятельности, а также последствия увеличения потребностей в документации и конференционном обслуживании в период, когда предпринимаются неустанные усилия по ограничению дальнейшего роста рабочей нагрузки Конференционных служб, должны также рассматриваться с точки зрения предполагаемых выгод от создания нового механизма.

III. КОНКРЕТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Служба планирования и развития Управления людских ресурсов (пункт 21)

14. В настоящее время штат подразделений по вопросам планирования и развития в области управления людскими ресурсами полностью укомплектован и они функционируют в полную силу. В результате проведенной в последнее время структурной перестройки Управления людских ресурсов (УЛР) в соответствии с резолюциями 50/214 и 50/215 А-С Генеральной Ассамблеи функция планирования людских ресурсов возложена на подразделение в составе Отдела оперативного обслуживания, а Службы повышения квалификации персонала стали частью Отдела специального обслуживания, и в них объединены функции, связанные с проведением экзаменов, программами профессиональной подготовки и повышения квалификации персонала, организацией служебной деятельности, содействием развитию карьеры и консультированием. Службы повышения квалификации персонала отвечают за комплексное осуществление в рамках УЛР функций организации служебной деятельности, повышения квалификации персонала и содействия развитию карьеры.

Система служебной аттестации (пункты 36-45)

15. Разработка новой системы служебной аттестации (ССА) была закончена в январе 1995 года. Была организована интенсивная программа обучения в целях ознакомления персонала на всех уровнях и во всех местах службы с принципами организации служебной деятельности, планирования работы, обеспечения прямой и обратной связи, а также порядком функционирования новой системы. В период с января 1995 года по июль 1996 года этой программой обучения было охвачено около 10 000 сотрудников. В каждом департаменте и управлении аттестационный цикл охватывает период либо с 1 января по 31 декабря, либо с 1 апреля по 31 марта. Полное осуществление ССА началось 1 января или 1 апреля 1996 года. После завершения одного полного цикла будет проведен обзор результатов в свете опыта первого года и будут внесены изменения в целях обеспечения того, чтобы система эффективно удовлетворяла потребности Организации и ее персонала. В каждом департаменте и управлении был определен по крайней мере один центр для координации процесса обучения и осуществления и контроля за ними. Контроль за осуществлением производится на основе анкет, интервью и выборочного обзора планов работы. УЛР оказывает техническую помощь в форме содействия разработке планов работы и установления стандартов в отношении осуществления служебной деятельности. По завершении первого цикла контроль за ведением документации по служебной аттестации будет осуществляться через соответствующие административные канцелярии.

Отсутствие подразделения управленческих услуг в Секретариате (пункт 50)

16. Генеральный секретарь разделяет эту обеспокоенность. Вместе с тем у него вызывает удовлетворение тот факт, что Отдел ревизии и консультирования по вопросам управления Управления служб внутреннего надзора делает значительный упор на ревизию управления, в рамках которой основное внимание уделяется вопросам экономии, эффективности и действенности операций, систем и процедур, и что этот отдел принял решение о включении компонента ревизии управления во все крупные проводимые ревизии а/. С учетом того, насколько активно ревизоры из Управления служб внутреннего надзора будут делиться своим опытом проведения ревизий с руководством, эта деятельность может стать ценным источником специальной информации для совершенствования компонентов подотчетности и ответственности в рамках общей реформы управления.

Неполная реализация проекта комплексной системы управленческой информации (ИМИС) на первом этапе (пункт 57)

17. Замечание о том, что неполная на первом этапе реализация проекта ИМИС привела к обширному анализу потока работы, но при этом была обеспечена компьютеризация существующих рабочих структур, является неправильным. Напротив, в ходе анализа объема работы и последующего осуществления ИМИС были рационализированы и упрощены многие административные, финансовые и кадровые процедуры.

Отправление правосудия (пункты 75-80)

18. Реформа внутренней системы отправления правосудия, предложенная Генеральным секретарем b/, рассматривается в настоящее время Генеральной Ассамблеей. Цель предлагаемой реформы является триединой:

- a) стимулирование улаживания и урегулирования споров на ранних этапах;
- b) обеспечение профессионализма в работе апелляционных и дисциплинарных комиссий и ее ускорения и большей справедливости в ней;
- c) обеспечение эффективной с точки зрения затрат и простой системы правосудия.

Влияние процесса сокращения (пункты 125-139)

19. Изложенные в докладе замечания по этому вопросу приняты к сведению. В настоящее время Организация осуществляет основательный обзор и сокращение своих расходов по персоналу в целях достижения показателя доли вакантных должностей и сокращения объема бюджета, утвержденных Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 50/214 и 50/215 А от 23 декабря 1995 года. В целях защиты в рамках этого процесса карьерной международной гражданской службы в полной мере используются программа стимулирования досрочного выхода в отставку, непродление контрактов сотрудников по достижении ими пенсионного возраста, мораторий на внешний набор, за исключением имеющих важное значение специалистов, и программа досрочного выхода на пенсию. В рамках сокращения расходов по персоналу и перераспределения сотрудников первоочередное внимание уделяется соображениям программного и структурного характера, а также квалификации сотрудников и результатам их работы c/.

Доля, приходящаяся на общее вспомогательное обслуживание (пункт 137)

20. Следует отметить, что в 36 процентов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, приходящиеся на общее вспомогательное обслуживание, входят и ассигнования на Конференционные службы. Хотя такое объединение соответствует нынешней структуре бюджета по программам, оно вновь показывает, что объединение конференционных служб с подразделениями эксплуатации зданий и общего управления в целях оправдания призыва к сокращению вспомогательных расходов, уменьшает важную роль конференционных служб для программ основной деятельности. Специфика управления конференционными службами могла бы быть рассмотрена в докладе ОИК более подробно.

"Тысячи мелких мероприятий по линии общественной информации" (пункт 163)

21. Это замечание не подкрепляется фактами; Департамент общественной информации опубликовал в 1995 году в общей сложности 82 материала по общественной информации,

включая издания, посвященные организационным вопросам, справочные и тематические издания. Следует отметить, что с годами этому Департаменту приходится иметь дело со все возрастающим числом мандатов, обусловленным тем, что Организация Объединенных Наций находится в центре мировых событий. Департамент общественной информации не может игнорировать мандаты, возложенные межправительственными органами. Следует также отметить, что в большинстве случаев мероприятия по линии общественной информации, проводимые в связи с текущими событиями, невозможно прогнозировать на несколько лет вперед.

Примечания

a/ The Office of Internal Oversight Services: its genesis, its mission, its working methods, its impact (DPI/1769, February 1996), p.8.

b/ См. A/C.5/50/2.

c/ См. ST/AI/415.
