



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 August 2003  
Russian  
Original: English

---

### Пятьдесят восьмая сессия

Пункты 121 и 132 предварительной повестки дня\*

### Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря о деятельности Управления служб внутреннего надзора

## Обзор элементов дублирования и применения сложных механизмов и бюрократической практики в рамках административных процессов и процедур Организации Объединенных Наций

### Записка Генерального секретаря

1. Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 48/218 В от 29 июля 1994 года, 54/244 от 23 декабря 1999 года и 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад, направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора, по итогам аналитического обзора элементов дублирования и применения сложных механизмов и бюрократической практики в рамках административных процессов и процедур Организации Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы этого доклада и соглашается с рекомендациями, направленными на устранение дублирования и повышение эффективности административных механизмов.

---

\* A/58/150.



## **Доклад Управления служб внутреннего надзора по итогам обзора элементов дублирования и применения сложных механизмов и бюрократической практики в рамках административных процессов и процедур Организации Объединенных Наций**

### *Резюме*

В своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря с помощью Управления служб внутреннего надзора провести анализ административных функций, процедур и политики с целью устранения дублирования, ненужных и сложных бюрократических процедур и практики во всех департаментах и подразделениях Секретариата и обеспечить, чтобы Организация управлялась на комплексной основе во избежание дублирования.

Основное внимание группа уделила процедурам, касающимся оформления поездок, закупок и выплат пособий персоналу, используя при этом механизм консультаций, который предусматривал получение необходимых сведений путем опроса соответствующего персонала в рамках всей Организации.

Управление служб внутреннего надзора установило, что административная структура Секретариата не в полном объеме использует достижения технологии и не всегда применяет современные методы управления, принятые в других организациях. Многие из наших административных функций по-прежнему выполняются вручную, являются запутанными, трудоемкими, неэффективными и дорогостоящими. В ряде случаев наличие нескольких контрольных инстанций замедляет процесс, не давая каких-либо реальных выгод.

Наряду с этим, Управление служб внутреннего надзора отметило, что некоторые отделы уже решили этот вопрос путем разработки новых процессов, а другие находятся на различных этапах внедрения или планирования необходимых мер по изменению процессов в своих областях деятельности.

Управление служб внутреннего надзора создало руководящую группу под названием «группа по управлению проектами» на период проведения этой аналитической работы. В ее состав было предложено войти соответствующим сотрудникам Департамента по вопросам управления и работникам административных канцелярий. Эта группа по управлению проектами должна была создать рабочую модель, которая могла бы служить основой для подготовки рекомендаций настоящего доклада и решения любых возникающих межсекторальных вопросов.

На основе замечаний, предложений и идей, высказанных в ходе многочисленных консультаций с персоналом (в основном из Департамента по вопросам управления), были разработаны следующие рекомендации:

1. создать проектную группу в составе всех заинтересованных сторон для целей проведения подробного анализа потребностей в отношении следующих функций:

- a) автоматизация процесса обработки путевых документов с введением





## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	5
II. Методология .....	3–6	5
III. Сфера применения .....	7–9	6
IV. Общие замечания .....	10–12	6
V. Подробные замечания .....	13–51	7
A. Выполняемые вручную и дублирующие процедуры .....	14–20	7
B. Сложные бюрократические процедуры .....	21–32	9
C. Пересмотр роли административных подразделений .....	33–39	11
D. Обеспечение интеграции процессов при их улучшении .....	40–48	13
E. Внедрение перемен .....	49–51	15
VI. Рекомендации .....	52–66	15

## I. Введение

1. В своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря с помощью Управления служб внутреннего надзора провести анализ административных функций, процедур и политики с целью устранения дублирования, ненужных и сложных бюрократических процедур и практики во всех департаментах и подразделениях Секретариата и обеспечить, чтобы Организация управлялась на комплексной основе во избежание дублирования.

2. Руководству было предложено высказать замечания по проекту доклада, которые были учтены в ходе подготовки настоящего окончательного доклада. Замечания руководства приводятся курсивом.

## II. Методология

3. Для выполнения этого поручения Секция консультирования по вопросам управления Управления служб внутреннего надзора использовала механизм консультаций, который с самого начала предусматривал участие административных сотрудников в данном процессе. Управление служб внутреннего надзора исходило из того, что те сведения и знания, которые могут быть получены от сотрудников, ежедневно осуществляющих административные функции, имеют большое значение для настоящего проекта, а также из необходимости разъяснения для сотрудников важности таких вопросов и возможности улучшить методы работы.

4. Применяемая методология включала оказание содействия в проведении семинаров-практикумов для сотрудников административных служб Секретариата, а также опросов и совещаний с участием персонала и руководства Департамента по вопросам управления, включая Отдел счетов, Службу оформления поездок и перевозок, Отдел закупок и Управление людских ресурсов. Для сбора данных среди сотрудников периферийных отделений широко использовалась электронная почта.

5. Управление служб внутреннего надзора собрало данные по административным службам Центральным учреждениям и периферийным отделений относительно процессов и процедур, которые, по их мнению, являются дублирующими, бюрократическими и чрезмерно сложными. Кроме того, группа Управления служб внутреннего надзора просила сотрудников дать свои предложения на предмет возможного изменения, улучшения или ликвидации процессов и процедур в интересах повышения эффективности и результативности в работе.

6. Департамент по вопросам управления активно участвовал в обсуждениях относительно осуществляемых в настоящее время и запланированных на будущее инициатив по совершенствованию процедур и в определении последствий осуществления этих инициатив и рекомендаций Управления служб внутреннего надзора для Организации.

### III. Сфера применения

7. В рамках проекта рассматривались исключительно административные процессы. Из сферы этого проекта были исключены производственные вопросы, так как такие вопросы рассматриваются по линии осуществления других инициатив в рамках реформы.

8. В ходе проведения настоящего обзора Управление служб внутреннего надзора в своем подходе к выполнению мандата Генеральной Ассамблеи занималось прежде всего теми административными областями, упрощение которых может привести к повышению производительности труда в работе Организации. Процедуры оформления поездок, закупок и выплаты пособий персоналу были отобраны ввиду того, что на них приходится значительный объем административной работы, и потому их изменение могло бы в наибольшей степени повлиять на эффективность работы Организации.

9. И хотя эти рекомендации были вынесены на основе заключений, сделанных в отношении указанных трех областей, они применимы для большинства процедур Организации, которые по-прежнему полностью не автоматизированы или требуют заполнения форм вручную. Кроме того, многие рекомендации предусматривают проведение новой или более рациональной организационной политики с охватом всех процессов.

### IV. Общие замечания

10. В ходе аналитического обзора было установлено, что административная структура Секретариата не в полном объеме использует достижения технологии и не всегда применяет современные методы управления, принятые в других организациях. Действительно, многие из наших административных функций по-прежнему выполняются вручную, являются запутанными, трудоемкими, неэффективными и дорогостоящими. В ряде случаев наличие нескольких контрольных инстанций замедляет процесс, не давая каких-либо реальных выгод.

11. Наряду с этим, Управление служб внутреннего надзора отметило, что некоторые отделы уже решили этот вопрос путем разработки новых процессов, а другие находятся на различных этапах внедрения или планирования необходимых мер по изменению процессов в своих областях деятельности. Так, Управление людских ресурсов создало автоматизированную систему набора и расстановки кадров «Галакси», которая предусматривает создание отдельного модуля, облегчающего выплату пособий персоналу и дающего сотрудникам доступ к их личным файлам. Отдел счетов изучает возможность усовершенствования процедур возмещения путевых расходов, а Отдел закупок проводит мероприятие по реформированию процедур оформления заявок на приобретение товаров и услуг.

12. Настоящий доклад содержит рекомендации, касающиеся улучшения двух важнейших элементов работы: во-первых, упрощение процессов на основе автоматизации делопроизводства и, во-вторых, внедрение надлежащей политики, направленной на содействие обеспечению автоматизации труда. Осуществление предлагаемых рекомендаций, которые были разработаны по итогам анали-

тического обзора, позволит в значительной степени устранить такие проблемы, как дублирование и излишняя сложность, и приведет к удешевлению административных процедур в рамках Организации.

## **V. Подробные замечания**

13. Приводимые в последующих пунктах подробные замечания подтверждают необходимость преобразований. Несмотря на то, что в докладе в первую очередь рассматриваются конкретные процедуры оформления поездок, закупок и выплаты пособий персоналу, Управление служб внутреннего надзора считает, что эти замечания применимы и для других организационных процедур, которые по-прежнему требуют заполнения форм вручную. Таким образом, эти рекомендации и соответствующие выгоды относятся не только к рассматриваемым процедурам.

### **A. Выполняемые вручную и дублирующие процедуры**

14. Внедрение Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) позволило Организации отказаться от обработки документов в основном в напечатанном виде в пользу применения процедур, которые были частично автоматизированы. Однако полную автоматизацию можно обеспечить лишь тогда, когда все производственные функции можно будет осуществлять в электронном виде. Неотъемлемой частью используемых в настоящее время процедур оформления поездок, закупок и выплаты пособий персоналу является заполнение вручную той или иной формы. И хотя большинство форм, широко используемых в Организации, сейчас можно получить в электронном виде, они не интегрированы с Комплексной системой управленческой информации. Действующие процедуры все еще требуют ввода данных этих форм в Комплексную систему управленческой информации или в другие компьютеризированные системы. Кроме того, нередко процедуры требуют, чтобы ответственный сотрудник ставил свою подпись на распечатанный вариант такой формы.

15. Снижение эффективности использования ресурсов в результате дублирования операций может быть весьма значительным с учетом того кумулятивного эффекта, который образуется из-за необходимости заполнения форм для всех административных процедур в Организации и последующего введения тех же самых данных в компьютеризированную систему. Если учесть задержки в обработке документов и ошибки при вводе данных, то эффективность может оказаться еще ниже.

16. «Сбор данных на уровне заявителя» предусматривает возложение соответствующих функций и ответственности за правильный ввод данных на источник или инициатора операции. Эта концепция позволяет обеспечить непосредственный ввод данных в соответствующую систему тем лицом, которое запрашивает конкретную операцию, что снижает потребность в формах на бумажном носителе и устраняет дублирование ввода данных и сопутствующие ошибки, обусловленные вводом неправильных данных.

17. В условиях автоматизации операция в электронном виде последовательно проводится через систему, что позволяет пересылать соответствующий доку-

мент надлежащему лицу для принятия решений в реальном времени. Такое электронное делопроизводство экономит время, обычно расходуемое на физическую передачу документов в напечатанном виде для их утверждения или подтверждения лицам, которые зачастую находятся в разных местах. В случае использования электронного делопроизводства сроки осуществления операции не зависят от физического местонахождения или удаленности лица, которому направляется документ на утверждение или подтверждение.

18. В рамках электронного делопроизводства должны существовать механизмы внутреннего контроля за совершением операций. Процедуры утверждения и подтверждения носят обязательный характер и являются неотъемлемой частью делопроизводства в рамках административных процессов. В большинстве случаев единственной признаваемой формой санкционирования операции является собственноручная подпись соответствующего лица. Наличие такой разрешающей собственноручной подписи физического лица требует совершения ручной процедуры, которая препятствует усилиям, направленным на полную автоматизацию того или иного процесса. Таким образом, одним из основных элементов процесса является признание и принятие электронных подписей. Необходимо внедрить организационную политику, гарантирующую наличие всех надлежащих элементов обеспечения защиты и соблюдения процедур, которые позволяют сохранить такой же уровень внутреннего контроля и ответственности, как и при использовании собственноручной подписи на документах.

19. Вполне очевидно, что без автоматизации невозможно устранить дублирование и упростить соответствующие процессы. Это подтверждают примеры уже полученной ощутимой экономии. Управление служб внутреннего надзора рассчитало, что, например, расходы на ежемесячное распечатывание и распространение среди сотрудников Секретариата платежных ведомостей Секцией платежных ведомостей ежегодно обходилось Организации примерно в 88 тыс. долл. США. Во время подготовки настоящего доклада Служба эксплуатации Комплексной системы управленческой информации и Секция платежных ведомостей разработали и внедрили процедуру распространения платежных ведомостей по электронной почте, благодаря чему сотрудники могут ознакомиться со своими ежемесячными платежными ведомостями в любом месте, где они имеют доступ к своему электронному почтовому ящику в системе Организации Объединенных Наций. Благодаря этому отпала необходимость в распечатывании и распространении платежных ведомостей, причем сотрудники получили также возможность ознакомиться с ними даже в тех случаях, когда они находятся за пределами своих подразделений.

20. Автоматизированное делопроизводство обладает также тем преимуществом, что документ в напечатанном виде не будет утерян или ошибочно адресован при перемещении из одного подразделения в другое. Автоматизированное аудиторское отслеживание даст возможность осуществлять контроль за движением подписанных документов и позволяет соответствующему персоналу проверять состояние оформления их документов в реальном времени. На каждом этапе обработки документа соответствующая информация сохраняется и может, таким образом, быть использована для подготовки новых форм, что позволит административным сотрудникам сэкономить много времени.

## **В. Сложные бюрократические процедуры**

21. Еще одним способом упрощения является ликвидация лишних промежуточных этапов в рамках того или иного процесса. Так, нынешний порядок оформления поездки предусматривает, что от первоначального запроса до окончательного расчета выплат и надбавок необходимо совершить 29 операций. Этот процесс является сложным и излишне подробным и может вести к непоследовательному применению правил исчисления путевых расходов и к задержкам в возмещении таких расходов.

22. В 2001 году Секретариатом было оформлено примерно 5800 поездок. Управление служб внутреннего надзора отметило, что примерно в 50 процентах поездок сотрудники не отклонялись от маршрута и совершили эти поездки в сроки, установленные в первоначальном заявлении. В этой связи, если бы совершающие поездку сотрудники получили билеты и аванс для покрытия расходов и суточных в полном объеме, то при окончательном расчете остаток был бы равен нулю. Однако в настоящее время ввиду того, что аванс на поездку выплачивается не полностью, а процедура подачи требований о возмещении путевых расходов является обязательной, при окончательном расчете остается лишь небольшая сумма к выплате — в основном для покрытия терминальных расходов. Если учесть усилия, затрачиваемые заявителями, административными сотрудниками и Отделом счетов при обработке путевых документов, а также жалобы в отношении задержек в получении выплат по окончательному расчету, то становится очевидным, что в этой области может быть получена значительная экономия средств. Задержки при окончательном расчете можно объяснить большим объемом требований, поступающих в Группу по возмещению путевых расходов и оплате счетов поставщиков в Отделе счетов, в которой шесть сотрудников категории общего обслуживания анализируют и пересчитывают каждое требование для определения точной суммы, причитающейся совершившему поездку лицу или подлежащей взиманию с него. Для обеспечения точности они также вынуждены дублировать проверку, за которую отвечает административная канцелярия.

23. Пересмотр процедур обработки всех поездок, в ходе которых не наблюдалось отклонение от маршрута, указанного в первоначальном заявлении на поездку, представляет собой хорошую возможность для преодоления дублирования и сложностей в процессе оформления документов для поездки. Для этого достаточно предусмотреть новую процедуру, в соответствии с которой руководитель программы получит право подтверждать завершение поездки, а административный сотрудник — выполнение соответствующих правил и положений. Применение такой новой процедуры при отсутствии отклонения от маршрута, указанного в первоначальном заявлении, могло бы обеспечить окончательное оформление поездок в рамках департамента или управления без необходимости подачи требования о возмещении путевых расходов.

24. Использование такой рекомендуемой процедуры могло бы сократить примерно на 50 процентов число требований о возмещении путевых расходов, представляемых в настоящее время Группе по возмещению путевых расходов и оплате счетов поставщиков. Кроме того, уменьшение рабочей нагрузки должно привести к ускорению оформления тех требований о возмещении путевых расходов, которые должны быть представлены.

25. В отношении оформления выплаты пособий персоналу Управление служб внутреннего надзора установило, что большое число операций, заявлений и необходимых подписей требует значительных затрат усилий как сотрудников, так и персонала Управления людских ресурсов. В настоящее время Управление людских ресурсов осуществляет ввод заявления сотрудника о выплате пособия в Комплексную систему управленческой информации, проверку прилагаемой подтверждающей документации, подготовку копий документов и направление заявления на оформление.

26. Проведенный Управлением служб внутреннего надзора анализ расходов, связанных с проверкой права сотрудника на получение соответствующего пособия, проверкой подтверждающей документации, вводом данных и направлением документов на оформление административными сотрудниками в Управлении людских ресурсов, показал, что расходы на обработку одной субсидии на аренду жилья составляют примерно 390 долл. США, а расходы на обработку одного заявления на получение субсидии на образование — 340 долл. США. Стоимость ручной обработки формы на выплату надбавки на иждивенцев (Р.84) для всех сотрудников Централных учреждений составляет 537 000 долл. США в год. В целом обработка Управлением людских ресурсов документации в связи с выплатой сотрудникам различных пособий обходится Организации примерно в 1,9 млн. долл. США в год. Эта сумма является расчетным показателем объема текущих административных расходов, и ее не следует рассматривать в качестве потенциальной совокупной экономии. Рекомендуемые изменения потребуют передачи части ресурсов другим звеньям, например создания подразделения для проверки заявлений сотрудников о выплате пособий и осуществления соответствующих контрольных функций.

27. Попытки Управления служб внутреннего надзора сравнить процедуры Организации Объединенных Наций с аналогичными процедурами других международных организаций показали, что во многих случаях эти организации сталкиваются с такими же проблемами. Однако Всемирному банку удалось внести изменения в пакет субсидий и надбавок для своих сотрудников, благодаря чему снизилась стоимость обработки соответствующей документации. Согласно используемому Всемирным банком порядку выплаты пособий сотрудникам, субсидия на арендную плату, пособие на образование и надбавки на иждивенцев объединены в паушальную сумму, которая выплачивается в конце соответствующего квартала. Это пособие названо «надбавкой за мобильность» и предназначено для стимулирования и вознаграждения мобильности персонала. Оно рассчитывается по скользящей шкале и перестает выплачиваться на десятом году, однако данный цикл начинается заново при каждой смене сотрудником места службы.

28. Надбавка за мобильность позволяет сэкономить на делопроизводстве и поощряет мобильность персонала, однако ее применение может привести к увеличению общей суммы расходов Организации на выплату пособий. В том случае, если Организация Объединенных Наций пожелает выбрать этот вариант, ей необходимо будет тщательно проработать с Комиссией по международной гражданской службе вопрос о последствиях выплаты пособий персоналу в виде паушальной суммы.

29. Расчетная сумма административных расходов при нынешнем порядке выплаты пособий персоналу приводится с учетом внедрения он-лайновой систе-

мы оформления выплаты таких пособий. Этот процесс может быть еще больше упрощен за счет поэтапного внедрения процедур, предусматривающих перенос ответственности за направление заявлений на получение пособий с административных сотрудников Управления людских ресурсов на заявителя.

30. Концепция самоподтверждения предполагает, что окончательная ответственность за точность личных данных возлагается на самого сотрудника. Коротко говоря, процедура самоподтверждения требует, чтобы тот или иной сотрудник подтвердил точность данных, представляемых вместе с заявлением на получение соответствующего пособия, и отвечал за сохранение всей отчетной документации. Важнейшими механизмами для внедрения такой процедуры самоподтверждения являются проведение политики в поддержку такой концепции и создание в рамках Управления людских ресурсов системы контроля и проверки заявлений сотрудников на получение пособий. Следует разработать критерии применения такой системы контроля и проверки для установления категории заявлений на получение пособий, требующих постоянной проверки, и категории заявлений, требующих выборочной проверки, с тем чтобы за определенный период времени можно было проверить всех сотрудников. В каком-то смысле автоматизация процессов ведет к облегчению контроля, т.к. данные становятся более доступными и легче подвергаются сортировке и анализу. Кроме того, такая система может быть отрегулирована таким образом, чтобы обозначать исключения или выявлять любые нарушения на основе заранее установленных критериев.

31. Наряду с этим необходимо одновременно разработать нормативные положения, позволяющие Организации взysкивать убытки в случае злоупотребления. После утверждения таких положений руководство обязано обеспечить их последовательное применение, с тем чтобы избежать финансовых потерь для Организации.

32. Дублирование, сложность механизмов и бюрократическая практика в применении административных процедур Организации обусловлены также неэффективными процедурами внутреннего контроля, которые, возможно, в большей степени сами увеличивают стоимость оформления документов, нежели те риски, для снижения которых они предназначены. За счет введения системы самоподтверждения может быть получена значительная экономия, однако с учетом размеров возможных потерь при выплате, например, субсидий на образование Управление служб внутреннего надзора не рекомендует на начальном этапе применять такую процедуру самоподтверждения в этом процессе. Проблема заключается в том, чтобы найти оптимальное соотношение между эффективностью и контролем, что, в конечном итоге, позволит уменьшить риски для Организации.

### **С. Пересмотр роли административных подразделений**

33. В рамках нынешней системы административные канцелярии и административные подразделения периферийных отделений выполняют основную работу по подготовке большинства административных решений. В то же время повышение степени автоматизации и все большее делегирование полномочий должны привести к сокращению объема сугубо административных функций, выполняемых отдельными административными сотрудниками и привлечению

их к выполнению других обязанностей. Кроме того, рекомендуемые изменения в процедурах позволят передать ответственность за ввод данных непосредственно сотрудникам, подающим заявления. Сотрудники, занимающиеся в настоящее время этими вопросами в административных канцеляриях или административных подразделениях, могут быть переведены на другие участки. Определение их новых функций потребует проведения дополнительного анализа со стороны Департамента по вопросам управления.

34. Перевод административных сотрудников на другие участки, особенно в структуру производственных подразделений, позволит сократить численность административного аппарата. В марте 1997 года Генеральный секретарь заявил, что к 2001 году Организация должна сократить административные и не связанные с программами расходы примерно с 38 процентов до 25 процентов от объема регулярного бюджета. Хотя использование показателей 1996 года в качестве основы для расчета не позволяет с достаточной точностью провести непосредственное сравнение по причине последующей структурной перестройки, по оценкам Управления служб внутреннего надзора, на долю административных и не связанных с программами расходов приходилось 22 процента средств регулярного бюджета 2002–2003 годов. Эти цифры включают общий объем ассигнований Департамента по вопросам управления, а также административные и вспомогательные расходы по обслуживанию программ всех департаментов и управлений Организации Объединенных Наций, перечисленных в бюджете по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов (A/56/6/Add.2).

35. Имеются значительные возможности для дальнейшего делегирования полномочий руководителям программ и изменения структуры административных служб в департаментах и управлениях. Эта функция реализуется с небольшими различиями. Одни подразделения делегируют руководителям программ большой объем полномочий в вопросах утверждения административных документов и повышают ответственность руководителей программ за расходы и бюджеты. Другие подразделения применяют подход, требующий от руководителей программами направлять отдельные документы в административную канцелярию для их подтверждения и утверждения, в результате чего возникает дополнительная инстанция контроля, которая дублирует роль руководителя программы и тормозит решение вопроса.

36. Управление служб внутреннего надзора рекомендует более конкретно определить роль административной канцелярии с учетом изменения процедур, предусматривающих передачу ответственности и полномочий руководителям программ в принятии основных решений. Это должно позволить устранить дублирование, упростить процедуры и сосредоточить внимание на решении конкретной задачи и на содержании миссии, а не на процедуре оформления.

37. Дублирование можно дополнительно устранить путем консолидации общего вспомогательного обслуживания, которое в настоящее время может дублироваться во многих подразделениях Организации, в рамках централизованных региональных учреждений. По мнению Управления служб внутреннего надзора, централизация услуг в таких областях, как обработка заявлений о приеме на работу, оформление выплаты пособий сотрудникам и подготовка платежных ведомостей, позволит устранить дублирование и повысить экономическую эффективность затрат и их действенность, прежде всего в отноше-

нии периферийных отделений и миссий по поддержанию мира. Централизация предоставления услуг в ряде областей также позволит получить экономию средств за счет эффекта масштаба и внедрения специализации.

38. Эта модель централизации не подразумевает отказа от делегирования полномочий руководителям программ. Полномочия по принятию решений и утверждению документов могут по-прежнему делегироваться соответствующим инстанциям в Организации, а централизация коснется только фактического предоставления услуг. При этом необходимо реализовать ряд ключевых элементов, позволяющих внедрить централизованное административное обслуживание, к числу которых относятся:

- автоматизация процессов;
- объединение баз данных Комплексной системы управленческой информации и обеспечения доступа к данным в режиме реального времени для всех мест службы;
- четкое определение условий соглашений об уровне обслуживания.

39. *В ответ на проект доклада Департамент по вопросам управления указал, что централизация общего вспомогательного обслуживания означает крупный сдвиг, который будет иметь последствия для распределения бюджетных средств и людских ресурсов по подразделениям Организации и местам службы, и что рассмотрение этих вопросов не следует упускать из виду.*

#### **D. Обеспечение интеграции процессов при их улучшении**

40. Наиболее важный вопрос разработки или улучшения систем и процессов касается признания того, что Организация должна придать своей деятельности более стратегический характер и применять общесистемный подход, направленный на удовлетворение потребностей всей Организации, а не того или иного департамента. Комплексная автоматизация процессов, касающихся оформления поездок, закупок и выплаты пособий сотрудникам, является конкретным примером того, каким образом Организация может создать более эффективные и экономичные административные механизмы, с одновременным упрощением процессов и сокращением риска ошибок.

41. Управление служб внутреннего надзора создало руководящую группу под названием «группа по управлению проектами» на период проведения настоящего аналитического обзора. В ее состав было предложено войти соответствующим сотрудникам Департамента по вопросам управления и работникам административных канцелярий. Эта группа была призвана создать рабочую модель, которая могла бы служить основой для подготовки рекомендаций настоящего доклада и решения любых возникающих межсекторальных вопросов.

42. Группа по управлению проектами единодушно высказалась в поддержку применения скоординированного и целостного подхода к реализации рекомендаций по улучшению процессов, которые позволят обеспечить:

- применение общесистемного подхода к осуществлению задач при принятии решений, касающихся приоритетности мероприятий;

- максимальное использование преимуществ взаимодействия в разработке процедур в целях сокращения расходов по проектам;
- разработку систем, обеспечивающих гибкость и возможность их расширения и интеграции с Комплексной системой управленческой информации, которая является официальным хранилищем информации Организации Объединенных Наций, а также согласование таких систем с требованиями стратегии Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационной технологии;
- чтобы объединенные информационные системы обеспечивали доступ к данным во всех местах службы и чтобы их компьютерные программы, когда они будут разработаны, позволяли работать в едином режиме «просмотра и поиска» и обеспечивали возможность обучения персонала.

43. Такой коллективный подход к разработке интегрированных систем, который был продемонстрирован в работе группы по управлению проектами, является крупным достижением. Если департаменты будут подходить к вопросам внедрения таких систем в индивидуальном порядке, существует опасность того, что их конфигурация будет отвечать только тем требованиям, которые предъявляет департамент, заказавший их разработку, в результате чего будет утрачиваться возможность для создания такой программы, которая позволила бы интегрировать все системы Организации. Совместный подход имеет еще то преимущество, что он предоставляет возможность более комплексно и обоснованно запрашивать требуемые ресурсы.

44. Например, хорошей концепцией является система отбора кадров «Галактика» в Управлении людских ресурсов, которая была создана без дополнительных ресурсов. По мнению Управления служб внутреннего надзора, система «Галактика» могла бы стать отличной программой, особенно в том, что касается ее интеграции с существующими системами, если бы разработка ее первоначального проекта осуществлялась с учетом общесистемной перспективы.

45. Замена систем материально-технического снабжения Организации могла бы проверить правильность такого подхода. В настоящее время в Организации существуют две системы закупок: одна используется Центральными учреждениями и периферийными отделениями, а другая — Департаментом операций по поддержанию мира и миссиями по поддержанию мира. Кроме того, системы закупок в разных местах располагают отдельными базами данных, в результате чего возникло большое число баз данных и каталогов о поставщиках.

46. В ходе совещаний целевой группы Отдел закупок представил свое предложение относительно создания единой системы закупок для всей Организации, которая позволит устранить дублирование, характерное для баз данных о поставщиках, и предоставит данные для более обоснованных решений о закупках. Хотя основными пользователями общей системы закупок были бы Отдел закупок и Департамент операций по поддержанию мира, имеются другие соображения, в частности важность интеграции с Комплексной системой управленческой информации, которая обуславливает необходимость того, чтобы любая инициатива по созданию общей системы закупок учитывала интересы всех подразделений.

47. Вместе с тем в сфере разработки систем осуществляется ряд инициатив: в частности Управление людских ресурсов (УЛР) создало в рамках своей систе-

мы «Галактика» модель под названием “e-Benefits”, которая предназначена для обработки заявлений сотрудников о выплате пособий, а Департамент операций по поддержанию мира планирует разработать систему закупок на местах. Разработчики должны осознавать необходимость применения общего подхода в рамках всей Организации.

48. В рамках рабочей модели группа по управлению проектами рекомендует провести в качестве первого шага анализ потребностей в связи с разработкой новых систем, прежде всего в отношении закупок и выплаты пособий персоналу. Анализ потребностей позволит обеспечить выбор наилучшего решения и определить с подробной разбивкой затрат на приобретение технологии и смежных затрат по внедрению системы. Это также позволит провести надлежащий анализ затрат/выгод и получить необходимые данные для принятия решений, касающихся внедрения систем.

## **Е. Внедрение перемен**

49. В ходе опроса сотрудники и представители администрации указывали на то, что в прошлом с целью упростить административные процедуры неоднократно выдвигались инициативы по их реформированию, однако такие попытки не привели к существенным переменам в этой области. Другие говорили о сопротивлении переменам в Организации.

50. Управление служб внутреннего надзора проанализировало предыдущие попытки пересмотра механизмов, прежде всего работу Совета по вопросам эффективности, которые были отражены в докладе в 1996 году. Было установлено, что ряд перемен и инициатив, предлагаемых в докладе в рамках рассмотрения характерных проектов, не были осуществлены. Проведенный анализ показал, что в ряде случаев низкая степень приоритетности проектов по повышению эффективности была обусловлена большим спросом на ограниченные ресурсы со стороны ряда пользователей и требованиями программы работы. Кроме того, в то время не было обеспечено надлежащее руководство или создание руководящего комитета для надзора и контроля за осуществлением инициатив в области реформ.

51. Выполнение рекомендаций касается как изменения процессов и применения новых процедур и систем, так и обеспечения того, чтобы сотрудники были заинтересованы в переменных. Меры по улучшению процессов должны учитывать этот аспект при разработке проекта и обеспечивать наличие у проектной группы достаточно подготовленных специалистов по вопросам управления внедрением перемен.

## **VI. Рекомендации**

52. Представленные ниже рекомендации во многих случаях основываются на тех идеях, которые возникли в результате проведения консультаций с руководством и сотрудниками Департамента по вопросам управления.

53. Департамент по вопросам управления должен создать проектную группу в составе представителей Совета по информационно-коммуникационной технологии, Управления по политике в области управления, Секции оформления

поездов и перевозок, Группы по возмещению путевых расходов и оплате счетов поставщиков, Управления людских ресурсов, Отдела информационно-технического обслуживания, Службы по содержанию Комплексной системы управленческой информации и Отдела закупок в целях проведения подробного анализа потребностей.

54. *Департамент по вопросам управления считает, что вместо создания еще одной группы для осуществления этой рекомендации такая функция должна стать приоритетом в работе Комитета по информационно-коммуникационным технологиям и Департамента по вопросам управления.*

55. Анализ потребностей должен определить наиболее перспективные варианты технологических решений и потребности в финансировании для выполнения следующих рекомендаций:

а) автоматизация процесса обработки путевых документов с введением для сотрудников электронной формы заявления на поездку, которая будет интегрирована с Комплексной системой управленческой информации, и электронной формы требования о возмещении путевых расходов, с использованием данных, введенных в систему;

б) создание общеорганизационной системы программного обеспечения для закупок, которая будет применяться в Центральных учреждениях, периферийных отделениях и миссиях по поддержанию мира. Эта система должна обеспечивать он-лайнный режим направления заявок, доступ к электронному каталогу и единую централизованную базу данных о поставщиках;

в) дальнейшая автоматизация процессов, связанных с выплатой субсидии на аренду жилья, субсидии на образование и пособия на иждивенцев, с тем чтобы сотрудники имели доступ к их личным сведениям и электронным формам заявлений на получение соответствующих пособий (МС-03-001-001)\*.

56. *Департамент по вопросам управления согласился с рекомендациями относительно автоматизации процесса обработки путевых документов, создания единой системы закупок в рамках всей организации и улучшения системы оформления выплаты пособий сотрудникам, с тем чтобы сотрудники имели возможность подавать заявления в он-лайнном режиме и получать подтверждение права на такие пособия при помощи электронных средств.*

57. *В то же время до начала автоматизации процессов Департамент по вопросам управления проведет обзор соответствующих положений и правил. Такой обзор позволит документально обосновать необходимость изменения производственных процессов и создать основу для разработки новой системы. Уже была проделана работа по улучшению процедур оформления выплаты надбавок на иждивенцев, и пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи будет представлен доклад о поправках к Правилам и положениям о персонале с рекомендацией снять требование о том, чтобы сотрудники ежегодно в письменной форме представляли заявления на получение надбавок на иждивенцев.*

---

\* Символы, помещенные в скобках в настоящем разделе, обозначают внутренний код, используемый Управлением служб внутреннего надзора для нумерации рекомендаций.

58. Департамент по вопросам управления должен издать административную инструкцию о введении следующих изменений в процедуру оформления окончательного расчета по завершении поездок, которые были совершены без отклонения от разрешенного маршрута:

а) руководители программ должны быть уполномочены утверждать фактические путевые расходы на определенную сумму, установленную с учетом уровня их полномочий;

б) административный сотрудник должен подтверждать соответствие выплат установленным положениям и правилам (МС-03-001-002).

59. *Департамент по вопросам управления полностью поддерживает эту рекомендацию. Департамент по вопросам управления предлагает, чтобы с учетом того, что авансовые платежи для поездки и требования о возмещении путевых расходов оформляются Отделом счетов, такую деятельность возглавило Управление по планированию программ, бюджету и счетам.*

60. Департамент по вопросам управления должен издать административную инструкцию по вопросам безопасности информационно-коммуникационных технологий и защиты личных сведений для обеспечения того, чтобы у всех сотрудников имелись конкретные памятки о правилах пользования личными пропусками и паролями. Такая административная инструкция должна предусматривать возможность использования электронной формы утверждения и устанавливать соответствующую ответственность (МС-03-001-003).

61. *Департамент по вопросам управления соглашается с рекомендациями относительно создания применимых инструментов при разработке нормативных положений по вопросам обеспечения безопасности и защиты личных сведений, а также основы для надлежащего утверждения документов в электронной форме и механизма установления ответственности в связи с применением таких процедур.*

62. Департамент по вопросам управления должен издать административную инструкцию с определением тех процессов, в которых сотрудники могут применять процедуру самоподтверждения. Такая административная инструкция должна также предусматривать следующее:

а) заявление о достоверности представленной информации, которое сотрудники обязаны будут подписать;

б) что представленная документация может быть проверена в любое время и что Организация имеет право проверять документацию в более поздние сроки;

с) что документация должна предоставляться сотрудниками по требованию и в установленные сроки;

d) ответственность сотрудников за несоблюдение (МС-03-001-004).

63. *Департамент по вопросам управления соглашается с этой рекомендацией и определит более подходящий способ ее реализации: например, издавать ли общую административную инструкцию по применению сотрудниками процедуры самоподтверждения, как это предлагается, или включить процедуру подтверждения и ее разъяснение в административные инструкции, регулирующие выплату конкретных пособий. Это позволит сотрудникам ознако-*

*миться только с одной административной инструкцией, а не с двумя: административной инструкцией о выплате субсидии на образование или субсидии на аренду жилья, а затем с другой — о порядке их оформления.*

64. Департамент по вопросам управления должен принять меры по пересмотру роли административной канцелярии и административных сотрудников в департаментах и управлениях, с тем чтобы отразить изменения, связанные с улучшением процедур и расширением делегирования полномочий руководителям программ (МС-03-001-005).

65. *Департамент по вопросам управления соглашается с этой рекомендацией, которая сейчас рассматривается в контексте анализа вопросов делегирования полномочий. Предполагается, что анализ позволит пересмотреть роль Департамента по вопросам управления и соответствующих подразделений, в частности административных канцелярий.*

66. Департамент по вопросам управления должен принять меры по исключению дальнейшего дублирования компьютеризованных систем в Организации путем:

- а) создания и ведения централизованного регистра систем;
- б) направления департаментам и управлениям поручения представить Совету по информационно-коммуникационной технологии для его одобрения предложения о проектах разработки новых систем;
- в) обеспечения доступа всех сотрудников к регистру через Интранет (МС-03-001-006).

67. *Департамент по вопросам управления уже добился существенного прогресса в области осуществления этой рекомендации. Уже создан централизованный регистр систем; подготовлен проект круга ведения комитета по рассмотрению вопросов применения информационно-коммуникационных технологий; и в настоящее время в Интранете помещен централизованный регистр систем.*

(Подпись) Дилип **Наир**  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора