



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
23 July 2009  
Russian  
Original: English

Шестидесят четвертая сессия  
Пункт 131 предварительной повестки дня\*  
План конференций

## **Оценка хода осуществления инициативы по обеспечению комплексного глобального управления Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению**

### **Доклад Управления служб внутреннего надзора**

**«Осуществление инициативы по обеспечению комплексного глобального управления все еще не завершено; на сегодняшний день основные ожидаемые от нее общеорганизационные выгоды еще не материализовались»**

#### *Резюме*

Инициатива по обеспечению комплексного глобального управления была провозглашена в 2004 году с целью улучшения деятельности Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению. Она была задумана в качестве инициативы по осуществлению сотрудничества в установлении норм с участием структур конференционного обслуживания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделении Организации Объединенных Наций в Вене.

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) установило, что отсутствует точное и последовательное определение конечных целей инициативы по обеспечению комплексного глобального управления, положенных в ее основу предположений и рисков, связанных с ее реализацией. Также не было установлено никаких конкретных поддающихся оценке целей или целевых показателей в прямой увязке с этой инициативой. Тем не менее Департамент с тех пор осуществил широкий круг оперативных мероприятий, связанных с этой инициативой, с участием большого числа сотрудников в Центральных учреждениях и

\* A/64/150.



других местах службы. Что касается достижений, связанных с этой инициативой, то сотрудники указывают на многочисленные совместные инициативы и мероприятия, которые осуществлялись в последние несколько лет, а также на то, что они больше, чем прежде, знают об условиях и порядке работы своих коллег в других местах службы. УСВН установило, что в действительности со временем доклады по комплексному глобальному управлению вытеснили предусматривавшиеся в прежних повестках дня серии докладов, посвященных реформам в Департаменте.

В практическом плане работа по реализации этой инициативы осуществлялась по двум направлениям, которые, хотя и были различными, пересекались во времени и по составу участников:

- подготовка в период 2005–2007 годов свода административных правил, методов и процедур конференционного обслуживания — задача, над которой работали девять отдельных целевых групп;
- создание в 2006 году системы комплексного конференционного управления и совета по управлению информационными технологиями в качестве всеобъемлющей базовой структуры для разработки трех информационно-технических систем (глобальные проекты I, II и III), связанных с:
  - комплексной отчетностью («хранилище статистической информации»);
  - планированием и обслуживанием заседаний;
  - планированием подготовки и обработкой документации.

В указанном своде был собран ключевой набор норм и стандартов, применяемых местами службы, однако основное внимание в нем было уделено в большей степени административным определениям и ожидаемым показателям объема работы. УСВН, отмечая пользу закрепления этих аспектов в форме документа, считает также, что рассматриваемая инициатива не привела к какой-либо значительной унификации рабочих процедур; она скорее высветила расхождения между местами службы. После опубликования первого варианта свода в рамках инициативы основное внимание стало уделяться глобальным проектам в области информационных технологий. УСВН считает, что один из недостатков этих проектов заключался в том, что их осуществление началось в отсутствие явной заинтересованности в стандартизации рабочих процедур. УСВН считает также, что уделение приоритетного внимания в рамках осуществления инициативы по обеспечению комплексного глобального управления глобальным проектам в области информационных технологий, обсуждение которых во многих случаях выливалось в обсуждение языков программирования, поставщиков программного обеспечения и прикладных программ и сопоставление возможностей внутренних и внешних специалистов по информационным технологиям, возможно, непреднамеренно отвлекло внимание от имеющего решающее значение обсуждения вопросов управления внутренним рабочим процессом и реформы порядка функционирования и от принятия решений по ним. Такие проблемы, разумеется, не могут быть решены специалистами по информационным технологиям.

Сотрудниками во всех местах службы было затрачено значительное время на осуществление глобальных проектов в области информационных технологий. Вместе с тем на настоящий момент ни один из них еще не завершен в полном объеме. Хотя в течение этого времени было внедрено общее программное обеспечение для планирования проведения заседаний — система e-Meets, — это

фактически не является результатом осуществления рассматриваемой инициативы. Типовая система до сих пор не внедрена. Как и до провозглашения рассматриваемой инициативы, места службы по-прежнему пользуются разрозненными автоматизированными системами и платформами для различных видов профессиональной деятельности. Число выгод, полученных от улучшения управления информацией и механизмов отчетности, стандартизации процедур и процессов и обеспечения глобального доступа к информации в режиме реального времени, незначительно.

В то же время распоряжение Генеральной Ассамблеи о том, чтобы эта инициатива осуществлялась с должным учетом соответствующих особенностей в местах службы накладывает определенные ограничения на желательность стандартизации разрозненных методов работы, процедур и порядка привлечения клиентов. При осуществлении рассматриваемой инициативы Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению так и не дал конкретных разъяснений по поводу того, как он будет согласовывать решение задачи учета особенностей мест службы, с одной стороны, и достижение цели стандартизации методов работы — с другой. Таким образом, возможно, осуществление указанной инициативы в конечном счете высветило различия между местами службы, но не устранило их.

Поскольку на места службы возложена задача обслуживания располагающихся в них и являющихся их клиентами органов, формальных стимулов для перераспределения ресурсов мало. На неофициальной основе соответствующее сотрудничество осуществляется через профессиональные сети коллег, однако системам управления кадрами и ресурсами нелегко обеспечить согласование соответствующих затрат и выгод такого перераспределения ресурсов. Заместитель Генерального секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению отвечает за исполнение бюджета для всех рассматриваемых четырех мест службы. Вместе с тем на практике существует мало возможностей для перераспределения средств между местами службы и вне Нью-Йорка. Кроме того, заместитель Генерального секретаря не располагает каким-либо официальным механизмом контроля над персоналом. За период с 2004 года никакого продвижения вперед или каких-либо изменений в этих важных областях не произошло.

Данные статистики предоставляемых услуг, которую ведет Департамент, хранятся в различных местах службы. Эти данные отражают соответствующие расхождения в определениях показателей. Данные об оказании услуг несовместимы между собой с точки зрения качества, сопоставимости и надежности.

Что касается достижения экономии финансовых средств за счет осуществления указанной инициативы, то в совокупном плане УСВН не обнаружило такой экономии, опираясь на данные, представленные Департаментом. За период с 2004 года ни общий объем расходов, ни общий объем конференционного обслуживания не претерпели значительных изменений. Таким образом, хотя осуществление глобальных проектов в области информационных технологий еще продолжается, на сегодняшний день не удалось выявить каких-либо «общесистемных» выгод от этого.

УСВН выносит пять рекомендаций для рассмотрения Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению и Генеральной Ассамблеей.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	5
А. Справочная информация: Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению и инициатива по обеспечению комплексного глобального управления .....	6
В. Сферы охвата и методика проведения оценки .....	7
II. Выводы .....	8
А. Суть и замысел .....	8
В. Упорядочение операций .....	11
С. Перераспределение ресурсов и объема работы .....	15
D. Экономия масштаба .....	20
III. Заключение .....	26
IV. Рекомендации .....	27
Приложение	
Выборочная статистика об объеме работы Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, 2004–2008 годы .....	29

## I. Введение

1. Во исполнение просьбы заместителя Генерального секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению Отдел инспекций и оценки Управления службы внутреннего надзора (УСВН) провел в период с марта по июнь 2009 года независимую оценку инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. Просьба к УСВН провести такую оценку была обращена в соответствии с пунктом 4 раздела III резолюции 63/248 Генеральной Ассамблеи. Окончательный доклад включает полученные от Департамента комментарии по проекту доклада от 30 июня 2009 года. В соответствующих случаях комментарии ДГАКУ выделены курсивом.

2. УСВН отмечает, что оно участвовало в первоначальной разработке указанной инициативы в лице своей бывшей консультационной группы по вопросам управления преобразованиями. С тех пор это подразделение было передано из УСВН в Департамент по вопросам управления<sup>1</sup>. УСВН четко оговорило с Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, что оно выполнит просьбу Департамента о проведении нынешней оценки на том условии, что эта оценка не будет проводиться в формате прежнего участия в работе над инициативой по обеспечению комплексного глобального управления или же с соблюдением использовавшегося тогда порядка и формулировок и сделанных в то время выводов.

3. Результативность рассматриваемой инициативы как общего подхода к управлению или общей его концепции в отсутствие соответствующих базовых критериев, охватывающих предварительное осмысление того, как будет проявляться успех ее реализации, или отсутствие каких бы то ни было результатов от ее осуществления оценить сложно. УСВН отмечает, что осуществлению этой инициативы препятствуют многие факторы, не зависящие от Департамента; например, факторы, связанные с предписанными организационными структурами и полномочиями, ограничения, обусловленные общим объемом ресурсов, и общеорганизационная практика в области управления людскими ресурсами и регулирования расходов. УСВН признает, что формирование условий для достижения целей этой инициативы, возможно, займет больше времени, чем прошло с начала ее реализации до настоящего момента, и что, возможно, потребуется проведение еще одной независимой оценки на более позднем этапе.

4. В порядке последнего вступительного замечания УСВН признает общую обоснованность приводимого ниже комментария Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению:

*Вполне общепризнано, что процессы реформирования в крупных организациях требуют значительного времени и усилий, влекут за собой значительные финансовые затраты и их результаты не сразу становятся очевидны, а проявляются постепенно. В случае с инициативой по обеспечению комплексного глобального управления было бы справедливо отметить с самого начала, что ее осуществление было начато в условиях серьезных ограничений, например, приходилось продолжать осуществлять все «обычную» работу, и конкретно на ее внедрение было отведено очень мало «финансовых или кадровых» ресурсов.*

<sup>1</sup> Осуществлено в 2007 году в соответствии с резолюцией 61/275 Генеральной Ассамблеи, на основе результатов рассмотрения документа A/60/883.

## **А. Справочная информация: Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению и инициатива по обеспечению комплексного глобального управления**

5. Под общим руководством Комитета по конференциям<sup>2</sup>, перед которым Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению через Генерального секретаря ежегодно отчитывается по плану конференций, Департамент выполняет порученные ему функции, которые, в частности, включают<sup>3</sup> оказание технической секретариатской поддержки и конференционного обслуживания Генеральной Ассамблеи, Экономическому и Социальному Совету, Совету Безопасности и их комитетам и вспомогательным органам, ряду специальных межправительственных органов, специальных конференций, органов экспертов и совещаний, проводимых в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделении Организации Объединенных Наций в Вене. Для каждого из этих четырех мест службы предусмотрено по три различные подпрограммы<sup>4</sup>, связанные с работой по конференционному обслуживанию: «Планирование, укрепление и координация конференционного обслуживания», «Услуги по обработке документации» и «Заседания и издательские услуги».

6. Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению является одним из крупнейших департаментов Секретариата, на который приходится примерно 15 процентов от совокупного объема ассигнований на Секретариат по регулярному бюджету на 2008–2009 годы<sup>5</sup> и штат которого составляет в общей сложности более 2000 человек. Общий объем программы работы Департамента в стоимостном выражении был оценен на двухгодичный период 2008–2009 годов в общей сложности в 620,8 млн. долл. США (см. A/62/6 (Sect.2)). Центральные учреждения Организации Объединенных Наций и Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве являются крупнейшими местами службы, в которых предоставляются услуги по конференционному управлению: на ассигнования на Центральные учреждения приходится 55,6 процента бюджета Департамента, а на конференционное управление в Женеве — 32,9 процента этого бюджета. Отделения в Вене и Найроби представляют собой небольшие места службы в системе Департамента, на которые соответственно приходится 7 и 2,7 процента от объема программных ресурсов Департамента. Помимо этих четырех мест службы, в которых имеются подразделения Департамента, есть еще группа мест размещения подразделений Секретариата — прежде всего региональные экономические и социальные комиссии — с более ограниченным объемом деятельности по конференционному обслуживанию, в которых проводятся некоторые предусмотренные расписанием совещания и в которых, тем не менее, в различной степени применяются предписанные Генеральной Ассамблеей стандарты управления документооборотом и организации проведения заседаний (например, касающиеся принципа равного отношения ко всем официальным языкам Организации) (см. резолюцию 42/207 С Генеральной Ассамблеи).

<sup>2</sup> В соответствии с резолюцией 43/222 В Генеральной Ассамблеи.

<sup>3</sup> См. ST/SGB/2005/9.

<sup>4</sup> Соответственно подпрограммы 2, 3 и 4 программы работы, прогнозируемой в бюджете по программам, последним из которых является документ A/64/6 (Sect. 2).

<sup>5</sup> См. резолюцию 62/237.

7. В декабре 2001 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/253 просила Генерального секретаря обеспечить комплексное управление конференционным обслуживанием во всех местах службы Организации. В докладе Генерального секретаря, подготовленном во исполнение указанной просьбы в 2002 году (A/57/289), инициатива по обеспечению комплексного глобального управления была предложена в интересах улучшения функционирования Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению и достижения общесистемных выгод. Одновременно цели обеспечения более комплексного и инициативного подхода к планированию проведения заседаний и документооборота и управлению этими процессами были включены в более широкую программу общеорганизационных реформ, предложенных Генеральным секретарем<sup>6</sup>. Основываясь далее на положениях резолюции 57/283 В Ассамблеи, Генеральный секретарь в 2003 году доложил<sup>7</sup> о реформах, предпринятых Департаментом, и выдвинул инициативу проведения крупного исследования, посвященного комплексному глобальному управлению в консультации с УСВН и в сотрудничестве со всеми четырьмя соответствующими местами службы. В докладе консультантов по результатам исследования, подготовка которого была завершена в 2004 году, было впервые дано всеобъемлющее описание понятия «комплексное глобальное управление» в контексте деятельности Департамента.

## **В. Сферы охвата и методика проведения оценки**

8. В соответствии с мандатом УСВН<sup>8</sup> цель нынешней оценки заключалась в том, чтобы оценить, насколько это возможно на основе системного и объективного подхода, уместность, эффективность и результативность (включая оказанное воздействие) инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. При проведении оценок Отдел инспекций и оценки УСВН руководствуется нормами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки<sup>9</sup>. УСВН использовало сочетание методов сбора качественных и количественных данных, в том числе следующие:

а) проведение углубленных собеседований со 191 сотрудником Департамента, включая руководителей, в Центральных учреждениях и в отделениях в Женеве, Вене и Найроби; клиентами департаментов-составителей и из государств-членов в соответствующих местах службы; и представителями региональных комиссий;

б) прямое наблюдение за видеоконференциями и телеконференциями и совещаниями руководства Департамента, совета по управлению информационными технологиями и целевых групп;

<sup>6</sup> См. A/57/387, пункты 102–108.

<sup>7</sup> См. A/58/213.

<sup>8</sup> УСВН проводит свои оценки на основании положений резолюций 48/218 В, 54/244 и 59/272 Генеральной Ассамблеи и бюллетеня ST/SGB/2002/7.

<sup>9</sup> См. стандарты проведения оценки в системе Организации Объединенных Наций и нормы проведения оценок в системе Организации Объединенных Наций, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, 29 апреля 2005 года, размещены по адресу: [http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc\\_cat\\_source\\_id=4](http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4).

с) анализ имеющейся статистики об объеме работы за период 2004–2008 годов по каждому месту службы и виду услуг;

д) углубленный анализ документов с изложением мандатов и логических схем и бюджетных брошюр, а также других официальных и неофициальных документов, содержащих подробную или краткую информацию о планировании оперативной работы, управлении ею и отчетности по ней.

9. Данная оценка охватывает также элементы анализа результатов недавно проведенной УСВН проверки управления информационно-коммуникационными технологиями и их безопасности в Департаменте по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению<sup>10</sup>.

10. УСВН не может ручаться за точность и достоверность данных, представленных Департаментом. УСВН признает, что в представленные статистические данные об объеме работы заложены различия в толковании определений и порядке наблюдения в разных местах службы. Кроме того, некоторые из этих данных, как представляется, не соответствуют данным по Департаменту, опубликованным в других источниках, в связи с чем у УСВН есть определенные сомнения в отношении качества данных, представленных Департаментом.

11. УСВН отмечает ограниченность оценки, обусловленную тем, что ее пришлось проводить в короткие сроки, с тем чтобы можно было доложить о ней Комитету по конференциям в ходе шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи. УСВН не смогло провести сбор столь подробных, сколь это следовало бы, исходных данных по каждому основному виду обслуживания в каждом месте службы, тем не менее оно удовлетворено тем, что имеется достаточная фактологическая база для того, чтобы сделать выводы и вынести заключения и рекомендации по результатам независимой оценки.

## II. Выводы

### A. Суть и замысел

12. Работа Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению имеет центральное значение для выполнения мандата и функционирования Организации Объединенных Наций как форума, на котором государства-члены обсуждают глобальные вопросы. Через конференционное обслуживание и документы, обеспечиваемые Департаментом, многие государства-члены самым непосредственным образом соприкасаются с официальной работой Организации.

13. В докладе консультантов 2004 года основное внимание было уделено тому, как объединить деятельность соответствующих четырех мест службы, которые обеспечивают конференционное обслуживание под руководством Департамента, и глобально управлять ею. Подход, основанный на комплексном глобальном управлении, был направлен на преодоление «противоречий» в том, что касается распределения полномочий в Департаменте в отношении разра-

<sup>10</sup> OIOS audit of information and communication technology governance and security at the Department for General Assembly and Conference Management, Assignment No. AT/2008/550/01, 19 March 2009.

ботки политики и конференционного управления, и в частности проблем согласования одновременно выдвигаемых требований о централизации и децентрализации. Кроме того, в этом докладе было отмечено, что спрос на конференционное обслуживание неодинаков на протяжении календарного года и что комплексное глобальное управление обещает сгладить резкие колебания в объеме требуемых и предоставляемых услуг (см. A/59/133 и Согг.1).

## **1. Комплексное глобальное управление связано с широким кругом видов деятельности**

14. УСВН отмечает, что основополагающие цели конференционного управления и актуальность комплексного глобального управления получили широкое признание среди сотрудников Секретариата, и делает вывод о том, что в работе над реализацией инициативы по обеспечению комплексного глобального управления персонал проявил высокую степень приверженности делу, профессионализма и добросовестности. УСВН отмечает примеры связанных с комплексным глобальным управлением достижений, включенных в комментарии, представленные Департаментом:

- a) *составление общего списка кандидатов для привлечения к письменному переводу по контрактам;*
- b) *разработка и введение в действие свода методов работы;*
- c) *предоставление исключений из общесистемных правил;*
- d) *осуществление горизонтальных переводов;*
- e) *глобальная система представления документов по графику;*
- f) *обмен сотрудниками;*
- g) *применение стандартов Международной организации по стандартизации в отношении экологизации издательского дела, разработка системы издания документов полностью в цифровой форме (выпуск в печатной форме по требованию), автоматическое форматирование документов для заседающих органов;*
- h) *перераспределение объема работы;*
- i) *значительное расширение коммуникации, обмена информацией и опытом между местами службы и обусловленное этим повышение эффективности деятельности;*
- j) *прямые полномочия у заместителя Генерального секретаря в вопросах, касающихся определения и распределения бюджетных ресурсов для всех мест службы.*

15. УСВН относится к вышеизложенному как к отражению того, с чем у персонала ассоциируется комплексное глобальное управление, и вновь обращается к ряду из этих вопросов в ходе изложения своих выводов. Вместе с тем УСВН подчеркивает, что существенная дополнительная польза от проведения оценки УСВН как независимым надзорным органом заключается в том, что основное внимание в ней уделено не деятельности как таковой, а отдаче от нее в плане осуществления более широких преобразований в соответствии с первоначальными ожиданиями и намеченными результатами.

## 2. Четкое определение оперативных целей и целевых показателей отсутствует

16. УСВН проанализировало доклады Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению и Комитета по конференциям, а также резолюции по плану конференций, имеющие отношение к комплексному глобальному управлению и связанным с ним реформам, и отмечает, что отсутствует последовательное или точное определение конечных целей инициативы по обеспечению комплексного глобального управления, положенных в ее основу предположений и рисков, связанных с ее реализацией. Также не было установлено никаких конкретных поддающихся оценке целей или целевых показателей поэтапного достижения улучшений в прямой увязке с этой инициативой. У заинтересованных сторон понятие «комплексное глобальное управление» ассоциируется с множеством различных дополнительных представлений о конечной цели и смысле этой системы. В этом плане в определении комплексного глобального управления отсутствует достаточная четкость.

17. Независимо от различных формулировок УСВН считает конечные цели инициативы по обеспечению глобального комплексного управления тождественными тем целям, которые Генеральная Ассамблея установила для деятельности по конференционному управлению в целом, т.е. обеспечение как можно более высокого уровня качества, своевременности, эффективности и экономичности<sup>11</sup>. Они также нашли отражение в целях осуществляемой Департаментом реформы, которые изложены в его документе, подготовленном в развитие первоначального предложения о комплексном глобальном управлении (A/60/112, пункт 3). УСВН считает, что содержательное описание основополагающих результатов, непосредственно увязанных с комплексным глобальным управлением, было дано в докладе о плане конференций 2006 года (A/61/129, пункт 9), которым УСВН также воспользовалось при определении схемы изложения выводов по результатам нынешней оценки: упорядочение и оптимизация операций; перераспределение ресурсов и объема работы; и экономия масштаба.

18. Ясно, что Генеральная Ассамблея отметила, что подразумеваемое в цели комплексного глобального управления повышение эффективности деятельности идет параллельно с требованиями об обеспечении «справедливого распределения» или «перераспределения» объема работы между местами службы и соблюдения принципа равенства официальных языков. УСВН отмечает кардинальную оговорку, включенную Генеральной Ассамблеей в ее руководящие указания и заключающуюся в том, что система комплексного глобального управления должна быть реализована «с учетом специфики различных мест службы и функционирования в области конференционного обслуживания в рамках совершенствования глобального управления» (резолюция 57/283 В, раздел II.В, пункт 8).

19. УСВН отмечает, что с 2006 года Департамент начал посвящать один из разделов своего годового доклада о плане конференций комплексному глобальному управлению, прекратив выпуск прежней серии своих годовых докладов об осуществлении реформы<sup>12</sup>. В ходе проведенных собеседований персонал Департамента подтвердил, что осуществление инициативы по обеспечению комплексного глобального управления стало наиболее важной реформой, предпринятой в Департаменте за период с 2004 года.

<sup>11</sup> С 2004 года эти цели указывались и подтверждались в следующих резолюциях Генеральной Ассамблеи: 58/250, 59/265, 60/236 В, 61/236, 62/225 и 63/248.

<sup>12</sup> Последние доклады: A/59/172 и A/60/112.

## **В. Упорядочение операций**

### **1. Свод методов работы высветил разнообразие практики в различных местах службы**

20. Когда Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению в 2005 году представил доклад о своей реформе (см. A/60/112), инициатива по обеспечению комплексного глобального управления предусматривалась как нормотворческая работа на двухлетний период, основанная на содержащемся в докладе консультантов 2004 года предложении о создании в общей сложности девяти целевых групп для выработки согласованных правил и процедур в областях а) согласования статистических показателей; б) планирования заседаний; в) людских ресурсов; г) привлечения внешних подрядчиков; д) информационных технологий; е) бюджета и финансов; ж) документации и издательского дела; з) информирования клиентов; и и) проведения экзаменов. Намеченным результатом работы этих целевых групп должен был стать свод административных правил, методов и процедур конференционного обслуживания, в котором бы в письменной форме были закреплены согласованные методы работы. Этот свод планировалось сделать «живым документом», в который бы вносились изменения по мере выявления передовых методов и выбора рабочих процессов. Эти целевые группы вели интенсивную работу и смогли составить указанный свод, подготовка первоначального варианта которого была завершена в 2006 году и который последний раз пересматривался в 2007 году.

21. В этом своде даются определения и разъяснения в отношении ряда важных понятий и вопросов в области конференционного управления (например, касающихся норм объема работы, которые применяют места службы для персонала языковых подразделений). По существу большая часть этого свода касается правил, стандартов и методов в области административного управления и управления кадрами, в отношении которых его несомненно можно считать источником справочной информации. В то же время в нем в гораздо меньшей степени рассматриваются лежащие в основе этой деятельности рабочие процессы, вертикальная интеграция между видами профессиональной практики и горизонтальная интеграция между местами службы. В этом своде, например, не решена проблема различий в степени технического редактирования документов до их представления на письменный перевод в разных местах службы.

22. УСВН установило, что на вопрос о полезности этого свода большинство сотрудников Департамента отмечало, что, когда этот свод был составлен, от него было мало практической пользы. По непонятным причинам некоторые сотрудники не знали о его существовании. При том что все высоко ценили сотрудничество в рамках осуществления этой инициативы, некоторые усматривали в ней скорее «источник разобщенности, чем единства». Немногие сотрудники в Департаменте заявили об использовании этого свода в качестве справочника в своей работе, поскольку в нем было закреплено лишь то, что им уже было известно. В силу этого основным следствием работы целевых групп и составления указанного свода, возможно, стало повышение осведомленности об имеющихся расхождениях, а не упорядочение и унификация рабочих процессов.

23. В своих комментариях ДГАКУ указал, что работа над сводом продолжается и что пользователи сочли его нынешний вариант наиболее полезным, например, для обеспечения согласованности процесса сбора данных по показате-

лям выполнения работы и ее объема в разных местах службы и для унификации толкования «правил и процедур». Тот факт, что некоторые сотрудники, возможно, не знают о его существовании или не используют его на повседневной основе, не умаляет его ценности или влияния на рабочие процедуры, применяемые теми же сотрудниками.

**2. Центром внимания в рамках инициативы по обеспечению комплексного глобального управления стали глобальные проекты в области информационных технологий, хотя при этом не была проведена реформа лежащих в их основе рабочих процессов**

24. УСВН установило, что процесс работы девяти целевых групп и составления свода вылился в три глобальных проекта в области информационных технологий под эгидой инициативы по созданию системы комплексного конференционного управления, начавшемуся в 2006 году на основе рекомендаций по результатам исследования, проведенного компанией «Дальберг глобал девелопмент эдвайзерс»<sup>13</sup>, направленных на углубление интеграции рабочих процессов и прикладных программ в соответствующих четырех местах службы. Это сопровождалось одновременным созданием совета по управлению информационными технологиями, с тем чтобы обеспечить координацию, упорядочение и стандартизацию конференционного обслуживания в четырех местах службы, способствуя тем самым обеспечению взаимозаменяемости и эффективности услуг (A/62/161, пункт 9). Этими тремя проектами являются следующие:

- проект I — комплексная отчетность («хранилище статистической информации»), осуществляемый под руководством Отделения Организации Объединенных Наций в Вене и Центральных учреждений;
- проект II — планирование и обслуживание заседаний, осуществляемый под руководством Отделения Организации Объединенных Наций в Вене;
- проект III — планирование подготовки и обработка документации, осуществляемый под руководством Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве.

25. УСВН установило, что на осуществление этих трех проектов было затрачено много времени и усилий. Места службы, которым было поручено руководство осуществлением этих проектов, в настоящее время считают, что до завершения этих проектов осталось недолго, однако признают, что степень их осуществления к настоящему времени неодинакова. Проект I, который первоначально считался наиболее простым из них, был направлен на извлечение необходимой для Центральных учреждений информации из действующих информационно-технических систем, используемых в четырех местах службы, с тем чтобы уменьшить объем работы по составлению отчетности вручную. К настоящему моменту этот проект не завершен. Факт отсутствия централизованного источника данных для проведения нынешней оценки является свидетельством отсутствия прогресса в осуществлении проекта I. УСВН известно, что в рамках Департамента была создана Группа контроля, оценки, управления рисками и проверки статистических данных, которая может заниматься вопросами, касающимися обеспечения надежности и согласованности данных.

<sup>13</sup> Global information technology project of The Department for General Assembly and Conference Management, final report, Dalberg, 19 August 2006.

26. Проект II выполнен частично. Его цель заключалась в том, чтобы во всех местах службы использовалось одно и то же программное обеспечение для планирования проведения заседаний. С тех пор во всех местах службы внедрена система e-Meets. Вместе с тем e-Meets предваряет систему комплексного глобального управления, и типовая система, которая разрабатывалась в рамках проекта II, еще не внедрена. Между тем e-Meets не обеспечивает увязки процессов документооборота<sup>14</sup>. Более того, УСВН отмечает, что e-Meets не обеспечивает взаимосвязи между графиками проведения заседаний в разных местах службы.

27. Проект III был и остается самым сложным, поскольку он направлен на решение наиболее сложного набора вопросов и преодоление связанных с этим препятствий. Процесс обработки документов и планирования документооборота является той областью, в которой Департамент может провести наиболее серьезные преобразования и добиться наиболее существенного повышения производительности, однако для этого требуется определенное взаимодействие — по вертикали, в рамках мест службы, и по горизонтали, между местами службы. УСВН отмечает, что в отношении данной ключевой сферы — обработки документов и планирования документооборота — в докладе компании «Дальберг» были перечислены три варианта: перепроектирование или объединение каким-либо образом существовавших на тот момент платформ<sup>15</sup>; применение программного обеспечения, которое используется в одном из мест службы, в других местах службы; или настройка готового программного обеспечения для удовлетворения потребностей Департамента.

28. УСВН считает, что отсутствие руководящих указаний в рамках этих общих вариантов наряду с тем фактом, что не были решены более фундаментальные вопросы унификации рабочих процедур и объединения рабочего процесса, относилось к числу причин отсутствия прогресса в осуществлении проекта III. УСВН считает, что необычно много времени было затрачено на обсуждение относительных преимуществ использования готового программного обеспечения по сравнению с разработкой программного обеспечения по заказу и использования внутренних специалистов по информационным технологиям по сравнению с внешними специалистами в этой области, что отвлекло силы от изучения существа применяемых методов работы. По результатам недавно проведенной УСВН проверки были вынесены аналогичные заключения, в которых было отмечено, что недостаточное руководство осуществлением глобальных проектов в области информационных технологий привело к излишней трате ресурсов и времени: «Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению нарисовал планы ... которые, с одной стороны, были чрезвычайно амбициозными, а с другой стороны, для них не были достаточно проработаны вопросы программы работы и затрат. В результате осуществление проекта по разработке системы комплексного конференционного управления заняло слишком много времени и вылилось в перерасход бюджетных средств»<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Помимо того, что отмечено в отношении конфигурации Комплексной системы контроля за документацией и производительностью (КСКДП) в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене.

<sup>15</sup> КСКДП в отделениях в Вене и Найроби; система e-Drits в Женеве и система e-Doc в Центральных учреждениях.

<sup>16</sup> OIOS audit report, Internal Audit Division: 09-0203, "Audit of information and communications technology", para. 13.

29. УСВН выносит заключение о том, что главным препятствием для разработки и/или внедрения совместных информационно-технических систем является отсутствие унификации рабочих процедур. Преследуя цель обеспечения комплексного глобального управления, Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению так и не проработал вопрос о том, как он будет совмещать выполнение выраженной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 57/283 В просьбы о том, чтобы эта система внедрялась с должным учетом конкретных особенностей в местах службы, с одной стороны, с целью стандартизации рабочих процедур — с другой. Таким образом, основополагающими причинами того, что в разных местах службы по-прежнему используются свои информационные системы, являются те же, которые воспрепятствовали внедрению более широкого комплексного глобального управления. Нет никакого общего обоснования или четких практических преимуществ для того, чтобы места службы тратили время и ресурсы на разработку новых общесистемных программ, которые не обеспечивают оптимального удовлетворения особых потребностей их конкретных местных заинтересованных в их услугах клиентов.

30. УСВН отмечает, что в период проведения оценки в Департаменте по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению активно велась деятельность в связи с осуществлением проекта III. Департамент был информирован (после консультаций с главным сотрудником по информационным технологиям, возглавляющим Управление информационно-коммуникационных технологий, и группой по управлению знаниями) о том, что, поскольку в качестве системы управления документооборотом Организации Объединенных Наций выбрана платформа Documentum, любая устанавливаемая Департаментом автоматизированная система документации должна быть полностью совместима с платформой Documentum. Таким образом, платформа Documentum должна будет функционировать в качестве серверной СУБД для удовлетворения потребностей Департамента в обработке документов и планировании документооборота. Тем временем, места службы в основном прекратили осуществлять промежуточные вложения в разработку существующих у них индивидуальных систем программного обеспечения. В частности, в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве не производится никакого периодического обновления системы e-DRITS. В то же время Центральные учреждения продолжали заниматься разработкой своей системы обработки документации и планирования документооборота — e-Doc. Отделения в Вене и Найроби продолжают использовать Комплексную систему контроля за документацией и производительностью (КСКДП), которая достаточным образом обслуживается в целях удовлетворения потребностей этих «небольших мест службы». УСВН отмечает, что как в системе e-Doc, так и в системе e-DRITS используется язык программирования Magic, и не видит никаких причин, по которым эти два места службы не могли бы сделать выбор между указанными двумя системами, несмотря на различия в их потребностях в обслуживании клиентов. С учетом внедрения платформы Documentum, в любом случае требуется разработка новых автоматизированных систем обработки документации и планирования документооборота. У Департамента есть возможность в качестве промежуточного решения подумать об удалении глухой преграды и принятии мер в направлении обеспечения унификации, операционной совместимости систем и согласованности выдаваемых ими данных.

31. ДГАКУ в своих комментариях указал, что в ходе осуществления проекта III был накоплен значительный опыт и что впредь будет вестись работа по созданию оптимизированной системы документации на основе тщательной организации лежащих в ее основе рабочих процедур в рамках всего сектора документооборота и издательского отдела, вслед за чем для ее обеспечения будет создана всеобъемлющая современная автоматизированная платформа.

## **С. Перераспределение ресурсов и объема работы**

### **1. Усилия по глобальному управлению бюджетными средствами носили ограниченный характер**

32. В целях обеспечения глобального управления бюджетными ресурсами предпринимались определенные ограниченные усилия. Во-первых, УСНВ было информировано о том, что при подготовке проектов бюджета между Центральными учреждениями и другими местами службы в последние годы проводилось больше консультаций, чем в предыдущие годы. Во-вторых, заместитель Генерального секретаря стал следить за осуществлением расходов в каждом месте службы на протяжении двухгодичного периода и рассматривать возможности перераспределения некоторых ресурсов в другие места службы и включил предложения о реклассификации должностей в предлагаемый бюджет на 2010–2011 годы. Например, в рамках бюджета на двухгодичный период 2010–2011 годов было предложено перевести некоторые должности в Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве для укрепления его потенциала по обслуживанию Совета по правам человека. Вместе с тем, как указывалось в докладе Генерального секретаря в 2006 году (A/61/129, пункт 9), хотя на Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению была возложена функция общего управления ресурсами конференционного обслуживания в соответствующих четырех местах службы, он не располагает инструментами фактического надзора и контроля за использованием общих средств в других местах службы помимо Нью-Йорка.

### **2. Библиотечное обслуживание в Женеве и Вене не включается в бюджет Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению**

33. В порядке отступления от нынешнего анализа, но в связи с механизмами внутреннего управления на уровне заместителя Генерального секретаря и в рамках соответствующего раздела бюджета Организации Объединенных Наций в целом УСВН отмечает представляющееся нелогичным включение в разделе бюджета, посвященном Департаменту, компонента библиотечного обслуживания в подразделы, касающиеся отделений в Женеве и Вене. Библиотечное обслуживание для целей программ и отчетности находится в ведении Департамента общественной информации и как таковое должно включаться в соответствующий раздел бюджета. Если же библиотечное обслуживание как в Женеве, так и в Вене должно по-прежнему оставаться в ведении Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению в качестве окончательного этапа общего процесса документооборота, то Департамент должен быть наделен всем объемом полномочий в отношении осуществления соответствующего руководства и управления.

**3. Структура двойного подчинения стала причиной того, что Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению имеет ограниченные полномочия в отношении других мест службы**

34. В представленных Генеральной Ассамблее первоначальном докладе Генерального секретаря и его предложении в отношении комплексного глобального управления важнейшая задача, которую надлежит решить, была определена как «различающиеся положения в отношении того, кто решает вопросы конференционного обслуживания», и в частности наличие ситуации, когда заместитель Генерального секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению отвечает за бюджетные расходы всех соответствующих четырех мест службы, не располагая на практике возможностями влиять на то, как используются эти средства (см. A/59/133 и Согг.1). В этой связи УСВН отмечает, что это положение не изменилось, а именно в том, что отделения в Женеве, Вене и Найроби имеют в своем составе подразделения конференционного обслуживания, которые фигурируют в бюджете Департамента, но организационно вынесены за его рамки и подчинены генеральным директорам соответствующих отделений Организации Объединенных Наций<sup>17</sup>. УСВН делает вывод о том, что с 2004 года ничего не изменилось в плане существования неопределенности, связанной с механизмом двойного управления в отношении подразделений Департамента.

35. В рамках централизованного подхода к управлению заместитель Генерального секретаря отвечает за всю деятельность Департамента, за руководство системой конференционного управления, в том числе за вынесение руководящих указаний в отношении политики, практики, стандартов и процедур, а также за распределение ресурсов и административное управление деятельностью Департамента во всех местах службы (ST/SGB/2005/9, раздел 3.3). В этом плане заместитель Генерального секретаря отвечает за весь раздел 2 бюджета по программам, который охватывает весь комплекс ресурсов для всех соответствующих четырех мест службы. В то же время в бюллетенях Генерального секретаря по отделениям в Женеве, Найроби и Вене предусмотрен децентрализованный подход, в соответствии с которым за повседневную работу отвечают руководители подразделений конференционного управления в этих местах службы, которые подотчетны их соответствующим генеральным директорам. Этот механизм был признан в качестве центральной проблемы управления в Департаменте на момент разработки инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. С 2004 года порядок подчинения руководителей подразделений конференционного управления в этих местах службы не менялся. Очевидно, что решение вопроса о внесении любых таких изменений не входит в компетенцию самого Департамента. В порядке определения уместности всего механизма подотчетности и распределения полномочий УСВН проанализировало также все соответствующие договоры старших руководителей с Генеральным секретарем и не нашло никаких подтверждений наличия механизмов для координации и согласования функций. В договор на 2008 год лишь один генеральный директор включил конкретную ссылку на инициативу, связанную с комплексным глобальным управлением.

<sup>17</sup> См. ST/SGB/2005/9, ST/SGB/2000/4, ST/SGB/2004/5 и ST/SGB/2009/3.

#### **4. Перераспределение объема работы и ресурсов происходит редко**

36. УСВН считает, что комплексное глобальное управление могло бы создать возможность перераспределения объема работы а) либо путем перемещения сотрудников в места службы с более высоким объемом работы (например, посредством прикомандирования сотрудников), б) либо путем передачи работы в места размещения сотрудников, что возможно в первую очередь в области обработки документации. УСВН установило, что оба эти вида регулирования объема работы использовались в ограниченных масштабах. Оно установило также, что зачастую перераспределение объема работы, которое происходило между местами службы, организовывалось сотрудниками через уже существовавшие до выдвижения рассматриваемой инициативы профессиональные сети и на основе неофициальных связей и таким образом не может быть отнесено непосредственно на счет как такового комплексного глобального управления. Одно из препятствий для перераспределения объема работы, отмеченное УСВН, связано с техническими знаниями по тематике, являющейся конкретной для мест службы, и местами проведения заседаний специализированных структур Организации. Это ограничивает определенными рамками количество работы, которое может быть перераспределено. Клиенты заказчиков услуг отдают строгое предпочтение тому, чтобы их документы переводились переводчиками, работающими в данном месте службы, которые знакомы с соответствующей темой и с которыми у них налажена прямая связь. УСВН было информировано о том, что Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению рассматривал возможность использования подразделений письменного перевода по контрактам в каждом месте службы для целей перераспределения объема работы (например, для устранения отставания в переводе документов и перевода документов, не относящихся к числу приоритетных), однако такая практика не получила широкого распространения.

#### **5. Прикомандирование сотрудников и горизонтальные переводы**

37. УСВН установило, что практика прикомандирования и перевода сотрудников охватывает преимущественно языковой персонал; как правило, осуществляется прикомандирование устных переводчиков и перевод либо письменных, либо устных переводчиков. В таблице 1 указано общее число случаев прикомандирования сотрудников из одних мест службы в другие за период с 2004 по 2008 год — с момента провозглашения инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. Число прикомандирований достигло максимального уровня в 2005 году и сокращалось в 2006, 2007 и 2008 годах. Число случаев прикомандирования сотрудников довольно незначительно в сопоставлении с общей численностью персонала Департамента, составляющей почти 2000 человек. И в этом случае нельзя с определенностью отнести это на счет комплексного глобального управления. Предположительно, в некоторых случаях это происходило независимо от указанной инициативы.

Таблица 1  
**Прикомандирование сотрудников Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению из одних мест службы в другие, 2004–2008 годы**

<i>2004 год</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год</i>	<i>2008 год</i>
22	47	26	35	29

38. В таблице 2 указано общее число горизонтальных переводов персонала между местами службы за период с 2004 по 2008 год — с момента провозглашения инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. В последние несколько лет это число увеличилось, однако вновь нельзя с определенностью отнести это на счет комплексного глобального управления, особенно в свете старения контингента языкового персонала Департамента и того факта, что все более значительное число сотрудников достигает возраста обязательного выхода на пенсию, в результате чего увеличивается число вакантных должностей, что создает возможности для осуществления перевода сотрудников. Кроме того, как правило, объявления о вакантных должностях размещаются в системе «Гэлакси», и, таким образом, соответствующие переводы не являются результатом внутренней инициативы Департамента по обеспечению комплексного глобального управления.

Таблица 2  
**Горизонтальные переводы сотрудников Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению между местами службы, 2004–2008 годы**

<i>2004 год</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год</i>	<i>2008 год</i>
2	5	14	21	17

39. УСВН установило, что и другие факторы оказывают влияние на прикомандирование и переводы сотрудников. Некоторые места службы отдавали предпочтение отправке документации, которую можно перевозить, на обработку в какое-либо другое место службы, а не тому, чтобы нести расходы по оплате поездок и выплате суточных, а также в связи с возможными замещениями персонала в случае возникновения в этих местах службы незапланированных потребностей в обеспечении услуг. Более того, внедрение системы служебной аттестации — e-PAS, — которая применяется не единообразно в разных местах службы, — по меньшей мере в одном месте службы аттестационные оценки распределяются в соответствии с кривой нормального распределения в отрыве от оценок в других местах службы, — потенциально ставит в невыгодное положение тех, кто может быть заинтересован в подаче заявлений на перевод в другие места службы.

40. Кроме того, как УСВН сообщило Генеральной Ассамблее в 2008 году в своем докладе A/63/94, отсутствует глобальный подход к управлению деятельностью по набору временного персонала в языковых службах, поскольку до сих пор не разработано каких-либо четких критериев, руководящих принципов

или стандартных оперативных процедур набора и использования временного персонала, которые могли бы применяться во всех местах службы. Также из-за отсутствия должных процедур и, как следствие, отсутствия транспарентности и последовательности в решении вопросов включения в реестр и отбора кандидатов УСВН не смогло выяснить, обеспечивает ли процесс набора временного персонала, чтобы все языковые службы находились в равном положении и располагали в равной степени благоприятными условиями работы и ресурсами.

## **6. Различия в методах и процедурах работы в разных местах службы**

41. УСВН установило, что сотрудники Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению осведомлены об особенностях каждого места службы и обслуживаемых ими клиентов и о том, как под предлогом «специфики» ограничиваются ожидания Генеральной Ассамблеи в отношении комплексного глобального управления. Места службы в первую очередь уделяют внимание оказанию и регулированию конференционного обслуживания у себя, с учетом потребностей собственных клиентов. Таким образом, любая помощь другим местам службы оказывается лишь после удовлетворения запросов местных клиентов. Многие сотрудники в соответствующих местах службы воспринимают различия между ними в плане обслуживаемого контингента клиентов, культуры и структуры как непреодолимое препятствие для налаживания унифицированного рабочего процесса. Один из сотрудников метко подытожил это следующим образом: «Мы все делаем одну и ту же работу, однако акценты проставляем в ней по-разному». УСВН на основе анализа записей документарного учета отметило, что за период с 2004 года основные рабочие процедуры практически не претерпели каких-либо значительных изменений, что было подтверждено большинством заявлений сотрудников Департамента, сделанных в ходе собеседований с ними. Это не означает, что соответствующие сектора услуг и места службы не внесли за этот период никаких технических поправок, ожидаемых от любой профессиональной организации.

42. С точки зрения объема работы важное значение для глобального объединения конференционного управления имеет вопрос о координации между Центральными учреждениями и Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве, поскольку на эти два места службы вместе взятые приходится почти 90 процентов утвержденного объема деятельности по конференционному управлению. Они также являются местами с наиболее существенной долей услуг, предоставляемых «по требованию» в связи с деятельностью Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека. В то же время для отделений в Вене и Найроби схожими характеристиками является не только относительно небольшие размеры этих мест службы, но и то, что весьма значительная часть их работы выполняется для удовлетворения потребностей в связи с мероприятиями, не предусмотренными в расписании, и финансируется за счет внебюджетных ресурсов.

43. Тот факт, что значительная доля ресурсов отделений в Вене и Найроби покрывается из внебюджетных источников, оказывает важное влияние на порядок их функционирования в плане связей с заказчиками услуг<sup>18</sup>. Как в Отделении в Вене, так и в Отделении в Найроби для каждого заседания, мероприятия или документа подготовка всей сметы расходов и соразмерная передача средств производятся фактически в соответствии с согласованным графиком платежей<sup>19</sup>. Они осуществляют контроль за расходами и использованием ресурсов на протяжении всего этого процесса. В силу порядка, который сложился в результате их зависимости от внебюджетных ресурсов (или возможности воспользоваться ими), эти места службы в некотором отношении более «отзывчивы» к потребностям заказчиков услуг, чем Отделение в Женеве или Центральные учреждения, работа которых находится в более прямой зависимости от ассигнований из регулярного бюджета и расписания конференций и совещаний.

## **D. Экономия масштаба**

### **1. Система конференционного обслуживания перегружена, однако резкие колебания в объеме работы немногочисленны**

44. УСВН известно, что, когда была провозглашена инициатива по обеспечению комплексного глобального управления, динамика объема работы в каждом месяце службы характеризовалась заметными резкими колебаниями числа проводимых в них заседаний и объема видов их деятельности на протяжении всего года. Одна из посылок, положенных в основу концепции комплексного глобального управления, заключалась в том, что она поможет смягчить последствия этого за счет совместного обеспечения обслуживания запланированных заседаний и перераспределения работы и ресурсов между местами службы, с тем чтобы можно было, пользуясь «спадами» в объеме работы в одном месте службы, оказывать содействие в выполнении резко увеличившегося объема работы в другом месте службы. УСВН отмечает, что определенное «заполнение свободных периодов» в сезонных расписаниях происходило параллельно. Руководство Департамента информировало УСВН о том, что это, возможно, отчасти обусловлено обменом информацией и взаимодействием, которые осуществлялись в рамках комплексного глобального управления, но также отчасти является неизбежным результатом необходимости изыскивать возможности для осуществления дополнительных утвержденных мероприятий Организации; вместе с тем УСВН не смогло проверить эту информацию. На диаграммах I и II ниже показано распределение числа заседаний по месяцам и местам службы соответственно за 2004 и 2008 годы. УСВН, однако, отмечает, что в то время, как в Вене и Найроби ежемесячное распределение работы было «сглажено», цикл

<sup>18</sup> В соответствии с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов 23,49 процента расходов Отделения Организации Объединенных Наций в Вене покрывались Международным агентством по атомной энергии, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и Подготовительной комиссией Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, а в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби 41,1 процента расходов покрывались за счет внебюджетных ресурсов.

<sup>19</sup> Для всех совещаний, помимо тех, которые предусмотрены в расписании конференций. Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби дало общее описание этой системы в документе “Cost-recovery mechanism: Inter-Agency Meeting on Language Arrangements, Documentation and Publications”, IAMLADP/2005/R.8, 8 July 2005.

проведения заседаний в Нью-Йорке и Женеве в основном не претерпел изменений, вследствие чего существует мало возможностей для перераспределения объема работы между этими двумя местами службы.

Диаграмма I

Число заседаний с разбивкой по месяцам и местам службы, 2004 год

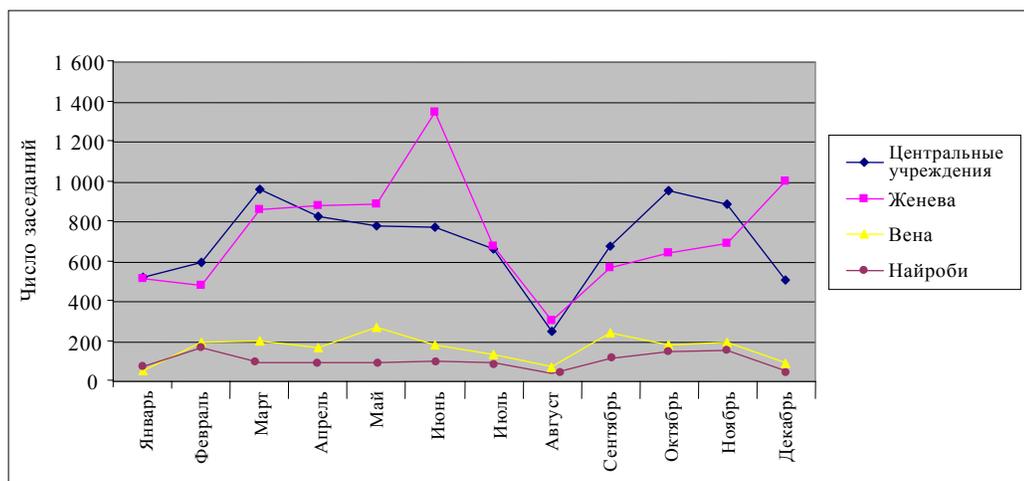
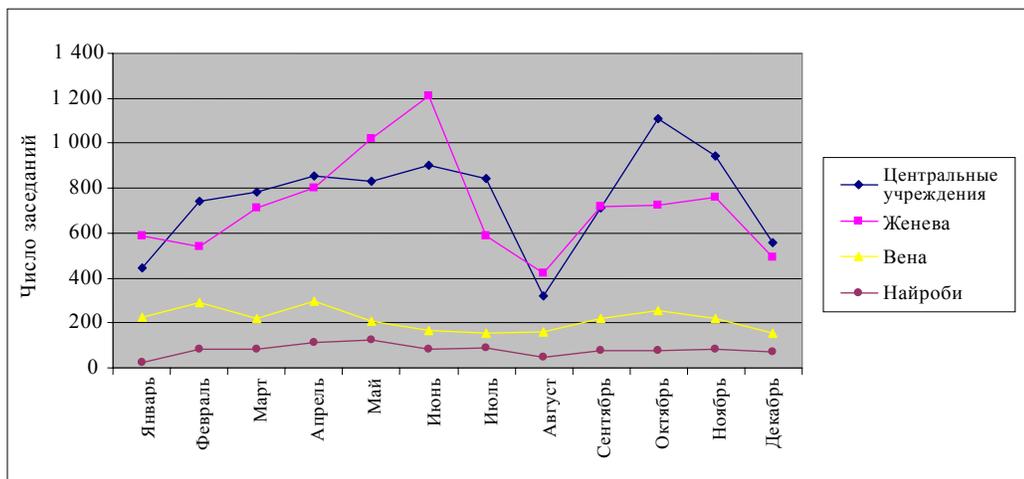


Диаграмма II

Число заседаний с разбивкой по месяцам и местам службы, 2008 год



45. Число заседаний в местах службы, за исключением Вены, за период с 2003 года по 2008 год оставалось стабильным<sup>20</sup>. УСВН установило, что данные о числе заседаний и динамике этого показателя свидетельствуют о том, что одна из посылок, положенных в основу концепции комплексного глобального управления, а именно о том, что глобальное управление может привести к экономии за счет устранения резких колебаний в объеме работы, была неправильной. Увеличение числа заседаний, проводимых в Вене, и небольшие размеры Отделения в Найроби означают, что эти места службы не в состоянии оказать значительную поддержку Отделению в Женеве или Центральным учреждениям в периоды резкого увеличения объема работы в этих местах службы.

## **2. Достигнуто незначительное увеличение объема совместного обслуживания и определенное сглаживание резких колебаний предусматриваемого расписанием объема работы**

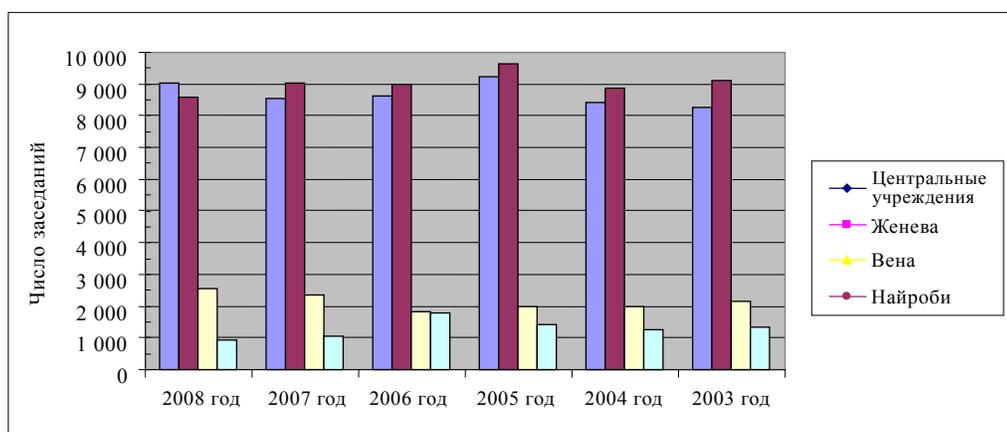
46. К 2008 году общее число структур, для которых предусматривалось оказание услуг Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному обслуживанию на основании включения их в годовое расписание конференций, достигло 299<sup>21</sup>. В номинальном выражении совокупный объем всего круга услуг, предоставляемых Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному обслуживанию, с момента провозглашения инициативы по обеспечению комплексного глобального управления оставался относительно стабильным: в целом в период 2004–2008 годов произошло лишь незначительное его увеличение. Кроме того, данные, приведенные в приложении к настоящему докладу, указывают на то, что общее число заседаний, обеспечиваемых и не обеспечиваемых устным переводом, увеличилось на 4,15 процента, а общее число обработанных страниц возросло на 6,72 процента. Департамент сообщил, что за период с 2004 по 2008 год общие показатели степени использования конференционных услуг несколько возросли в Центральных учреждениях — с 79 до 83 процентов — и в Найроби — с 96 до 100 процентов, — и несколько снизились в Женеве и Вене, соответственно с 91 до 88 процентов и с 90 до 87 процентов.

47. В период 2004–2008 годов Департамент ежегодно планировал и обслуживал проведение в рассматриваемых четырех местах службы в среднем 6489 заседаний, обеспечиваемых устным переводом, и 14 822 заседаний, не обеспечиваемых устным переводом. В тот же период во всех четырех местах службы вместе взятых Департамент также обрабатывал в среднем 901 391 страницу в год (см. приложение). На диаграмме III ниже показано общее число заседаний в каждом месте службы в период 2003–2008 годов; данные за 2003 год были включены для того, чтобы показать, что число заседаний оставалось аналогичным тому, которое было до провозглашения инициативы по обеспечению комплексного глобального управления.

<sup>20</sup> Этот показатель в Отделении Организации Объединенных Наций в Вене увеличился примерно на 20 процентов: с 2151 заседания в 2003 году до 2570 заседаний в 2008 году.

<sup>21</sup> В 2004 году их число составляло 288 (см. A/59/32, A/60/32, A/61/32, A/62/32 и A/63/32).

Диаграмма III  
**Число заседаний с разбивкой по местам службы, 2003–2008 годы**



48. Помимо увеличения номинального объема спроса на услуги Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению УСВН отмечает, что, возможно, изменилась сложность работы в качественном отношении, например в связи с потребностями структур, имеющими право на обслуживание «по требованию», прежде всего в связи с созданием Совета по правам человека и проведением универсального периодического обзора в Женеве.

49. Имеющиеся сводные данные в объеме обслуживания не отражают различия между местами службы и между конкретными видами услуг, предоставляемых Департаментом, однако в общем плане масштабы изменений относительно невелики. Несмотря на обилие свидетельств, подтверждающих, что Департаментом были затрачены время и усилия на работу целевых групп, создание свода правил и процедур и осуществление глобальных проектов в области информационных технологий, УСВН не видит никаких доказательств в поддержку утверждения о том, что комплексное глобальное управление привело к какой-либо общей в рамках всей системы экономии для Организации. Несомненно, пятилетний период наблюдения является весьма коротким с учетом всего комплекса изменений, которые произошли в сфере деятельности Департамента. Что касается изменений, которые произошли в плане оказания обслуживания в целом, за счет, например, внедрения в местах службы системы представления докладов по графику, то они обусловлены многочисленными факторами помимо комплексного глобального управления. Вероятно, что некоторые из этих изменений произошли бы независимо от наличия комплексного глобального управления.

### 3. **Какие бы то ни было «общесистемные» выгоды нельзя отнести на счет комплексного глобального управления**

50. УСВН установило, что отсутствуют какие-либо твердые доказательства, подтверждающие заключение о том, что за счет осуществления инициативы по обеспечению комплексного глобального управления были достигнуты какие-то общесистемные выгоды. Ни один из общих показателей, проанализированных

УСВН в связи с совокупным объемом услуг, предоставленных Департаментом, не свидетельствует о значительном увеличении объема проделанной работы в период 2004–2008 годов. «Ощущение» улучшения взаимодействия, на которое указали многие сотрудники, несомненно является искренним и, кроме того, представляет собой необходимый компонент комплексного глобального управления, однако этого недостаточно, чтобы служить доказательством успеха в плане унификации, достижения экономии или того, что такое сотрудничество иным образом сказалось на выполнении целей, связанных с конференционным управлением. В то время как совокупный объем предоставляемых Департаментом услуг оставался относительно стабильным, совокупный объем финансовых ресурсов увеличился в номинальном выражении с двухгодичного периода 2004–2005 годов по двухгодичный период 2008–2009 годов на 13,3 процента.

51. УСВН отмечает, что Департамент представил «показатели для оценки работы» в своих докладах о плане конференций, которые охватывали отдельные аспекты письменного и устного перевода, в 2007 году и «матрицу показателей для оценки работы» в своем докладе за 2008 год (см. A/62/161 и Согг. 1 и 2 и A/63/119 и Согг.1). УСВН не смогло удостовериться в наличии четкой связи между показателями для оценки работы и указанной матрицей, с одной стороны, и комплексным глобальным управлением — с другой. Кроме того, для многих сотрудников, включая письменных переводчиков, редакторов, составителей кратких отчетов и устных переводчиков, установлены нормы выработки, закрепленные в своде правил и процедур, и поэтому возможности для значительного увеличения с течением времени соответствующих показателей, используемых для оценки работы, ограничены. Фактически возможным непреднамеренным следствием документарного закрепления норм выработки для этих профессиональных групп, может быть, является то, что эти нормы определяют верхнюю и нижнюю границы показателя объема работы, а сама оценка объема выработки ведет к снижению морального духа среди этих групп сотрудников категории специалистов.

#### **4. Качество сводной статистики об объеме работы является низким**

52. УСВН выносит заключение о том, что большая часть данных, предоставленных Департаментом по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, мало пригодна для целей сопоставления тенденций изменения сводных показателей обслуживания во времени. Во-первых, по ряду аспектов оказываемого обслуживания единица наблюдения менялась с течением времени, что, например, выразилось в изменении сферы охвата докладов о плане конференций. Во-вторых, при представлении отчетности каждое место службы использует определения, которые составлены с учетом особенностей их рабочих процедур. В-третьих, если для одних видов обслуживания используются объективные показатели, то для других — данные основаны на относительно неофициальных оценках. И наконец, по ряду аспектов УСВН обнаружило недостоверность данных учета, обусловленную, например, внесением ретроактивных корректировок, или другие расхождения в данных учета. По этим причинам сводные данные, пригодные, по мнению УСВН, для проведения настоящего анализа, получить было нелегко. Таким образом, данные, приведенные в приложении, были получены на основе информации, отдельно представленной каждым местом службы, и в некоторых случаях на основе этих отдельно представленных данных были получены различные значения для одних и тех же показателей.

53. Кроме того, УСВН при анализе методики, которую Департамент использовал для сбора информации об удовлетворенности клиентов, установил, что все места службы проводят опросы клиентов, однако используемые инструменты обследования или стратегии составления выборок не согласованы между местами службы. В отсутствие строгого процесса составления выборки могут возникать трудности в плане толкования результатов обследования, сообщаемых Департаментом, и невозможно проводить сопоставления между местами службы. Например, в 2008 году Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению в Центральных учреждениях сообщил, что менее 3 процентов его клиентов не удовлетворены обслуживанием (участники опроса указали, что услуги Департамента были низкого или очень низкого качества), однако Центральные учреждения используют весьма пассивный подход к тому, чтобы получить отзыв респондентов. Невозможно определить степень удовлетворенности услугами тех, кто принял решение не принимать участия в таком пассивном опросе. В отличие от этого Отделение в Женеве в 2007 году использовало целенаправленный подход к составлению выборки и представило данные о степени удовлетворенности клиентов, включенных в выборку. Отделение в Вене распространяет опросные анкеты среди участников крупных совещаний. В среднем доля респондентов составляет 10 процентов, и полученные отзывы доводятся до сотрудников, ответственных за обслуживание заседаний. Оно использует результаты опросов для целей совершенствования программы работы, однако какие-либо свидетельства того, что эти данные доводятся до сведения других мест службы, отсутствуют. И наконец, Отделение в Найроби проводит опросы среди тех, кто участвует в заседаниях его двух крупных клиентов, и установило, что 65 процентов респондентов оценивают общее качество конференционного обслуживания как отличное или хорошее.

54. УСВН установило также, что, хотя все места службы добиваются получения отзывов от своих клиентов, какие-либо свидетельства того, что Департамент использует данные об удовлетворенности клиентов в рамках всей системы для проведения сопоставлений или определения передовых методов в соответствующих местах службы, отсутствуют. В настоящее время централизованная база данных<sup>22</sup> для систематического сбора и анализа информации отсутствует. Каждое место службы независимо хранит и анализирует собственные данные. УСВН отмечает, что, как представляется, Департамент обычно использует для целей проведения опросов среди клиентов об их удовлетворенности обслуживанием пассивный подход к построению выборки, составляя нерепрезентативную выборку исходя из соображений удобства, — подход, который по определению является ненадежным и неуместным для определения подлинной степени удовлетворенности<sup>23</sup>.

55. *Департамент в своих комментариях указал, что осуществление инициативы по комплексному глобальному управлению выявило сложность процесса*

<sup>22</sup> Проект I в рамках глобальной инициативы в области информационных технологий может обеспечить создание такой централизованной базы данных, однако такая база еще не создана и не ведется; см. A/63/119, пункты 13–16.

<sup>23</sup> Нерепрезентативная выборка, составляемая из соображений удобства, получается в тех случаях, когда участники опроса выбираются на основе относительного доступа к ним; в данном случае из числа тех государств-членов, представители которых присутствуют при проведении опроса и готовы заполнить анкету.

*сбора и анализа данных и представления отчетности по ним. Вновь созданная в Департаменте Группа контроля, оценки, управления рисками и проверки статистических данных уже занимается решением многих выявленных проблем. Данная оценка служит уместным напоминанием о насущной потребности обеспечения сбора и анализа достоверных и согласующихся между собой данных.*

56. УСВН установило, что Департамент не использовал никаких механизмов или инструментов с тем, чтобы попытаться проследить за достижением какого-либо роста производительности или фактической экономии на расходах за счет комплексного глобального управления. Некоторые сотрудники Департамента, которые отмечают, что со времени начала осуществления инициативы по обеспечению комплексного глобального управления характер функционирования Департамента стал более глобальным, заявляют о достижении какой-то экономии на расходах и/или роста производительности; однако УСВН установило, что эти заявления об экономии не могут быть подтверждены никакими реальными цифрами. УСВН признает, что нынешних информационно-технических средств, возможно, недостаточно для полного выявления достигнутой экономии, однако это не является оправданием того, что не предпринимались попытки выявить какую бы то ни было достигнутую экономию или рост производительности.

### **III. Заключение**

57. По вполне понятным причинам в каждом месте службы основное внимание уделяется предоставлению и регулированию конференционного обслуживания с учетом потребностей их соответствующих клиентов, перед которыми они несут ответственность в первую очередь. Следствием этого является обоснованная позиция, заключающаяся в том, что помощь другим местам службы может оказываться лишь после удовлетворения потребностей местных клиентов. При этом нет никаких стимулов для того, чтобы отказаться от своей сложившейся в каждом месте службы практики. Инициатива по обеспечению комплексного глобального управления открыла возможность для взаимодействия и обмена информацией между местами службы. Вместе с тем такой обмен информацией высветил расхождения между местами службы, а не привел к какому-либо согласованию практики. В любом случае не может быть больших сомнений в том, что осуществление инициативы по обеспечению комплексного глобального управления все еще не завершено; на сегодняшний день основные ожидаемые от нее общеорганизационные выгоды еще не материализовались.

58. Значительная часть усилий в Департаменте, связанных с комплексным глобальным управлением, направлена на осуществление глобальных проектов в области информационных технологий, однако они не стали проводником реформы и цели согласования процедур во всех местах службы. Техника может нести в себе множество выгод для Департамента и его деятельности и могла бы стать полезным инструментом для реализации инициативы по обеспечению комплексного глобального управления. Вместе с тем существует риск возникновения предположения, заключающегося в том, что осуществление реформы будет достигнуто за счет внедрения техники. Руководство должно было четко указать подлежащие использованию технологии и общие ожидания и конечные выгоды для Департамента в целом, а также для каждого места службы; к сожалению, этого не произошло. Для того чтобы комплексное глобальное конфе-

ренионное управление в Организации Объединенных Наций стало реально-стью, необходимо четкое определение руководящих полномочий. Необходимо решить проблему двойного подчинения, с тем чтобы можно было обеспечить четкий порядок подчинения в Департаменте, позволяющий осуществлять руководство деятельностью во всех соответствующих четырех местах службы.

## IV. Рекомендации

### Рекомендация 1

59. УСВН рекомендует предложить Департаменту по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению подготовить для рассмотрения Генеральной Ассамблеей обновленное описание общей цели, ограничений и оперативных параметров комплексного глобального управления, в которое может быть фактически включено (см. пункты 16–23 и 34–35 выше):

- a) сопоставление мандата заместителя Генерального секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению с мандатами генеральных директоров отделений в Женеве, Вене и Найроби;
- b) указание того, как отражать роль конференционного управления в договоре заместителя Генерального секретаря с Генеральным секретарем, а также необходимости обеспечения согласованности функций конференционного управления в договорах генеральных директоров;
- c) указание желательности стандартизации обслуживания в разных местах службы;
- d) описание роли комплексного глобального управления в реформировании конференционного управления и намерений Генерального секретаря в отношении его развития.

### Рекомендация 2

60. УСВН рекомендует Департаменту, с учетом результатов рассмотрения Генеральной Ассамблеей вышеприведенной рекомендации, приступить к подготовке фактической всеобъемлющей и подробной стратегии в отношении комплексного глобального управления, которая могла бы включать следующее (пункты 16–35):

- a) анализ полученного опыта и передовых методов работы в различных местах службы и определение рабочих процессов, подлежащих стандартизации или унификации, и очередности их стандартизации и унификации;
- b) описание порядка подчинения в рамках комплексного департамента, включая совещание руководителей подразделений конференционного обслуживания и совет по управлению информационными технологиями, и их функций и обязанностей;
- c) график и порядок перехода на общую платформу для информационно-технических систем;
- d) задачу фактического распространения комплексного глобального управления на более широкую сеть мест службы в рамках Секретариата;
- e) информацию о ходе использования свода правил и процедур и план его обновления.

**Рекомендация 3**

61. УСВН рекомендует Департаменту по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению в сотрудничестве с Управлением по планированию программ, бюджету и счетам провести, для рассмотрения в контексте грядущей системы общеорганизационного планирования ресурсов, анализ уместности, целесообразности и последствий фактической будущей практики бюджетирования и регулирования расходов в Организации на основе опыта, накопленного Отделением Организации Объединенных Наций в Вене и Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби в плане применения принципа установления цен, бухгалтерского учета, перевода средств и/или иного согласования средств в связи с: а) использованием заказчиками предусмотренных и не предусмотренных в расписании конференций услуг по конференционному управлению; и б) перераспределением объема работы и ресурсов между местами службы (пункты 36–43).

**Рекомендация 4**

62. УСВН рекомендует Департаменту по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению в сотрудничестве с Управлением по планированию программ, бюджету и счетам, Департаментом общественной информации и должностными лицами других соответствующих подразделений Секретариата четко сформулировать доводы в пользу рассмотрения Генеральной Ассамблеей возможности передачи библиотечного обслуживания в Женеве и/или в Вене из ведения Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению (раздел 2 бюджета по программам) в ведение Департамента общественной информации (раздел 27), который в настоящее время обеспечивает функциональное руководство этим видом обслуживания и основной контроль за ним, или же передачи библиотечного обслуживания в ведение заместителя Генерального секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению (пункт 33).

**Рекомендация 5**

63. УСВН рекомендует Департаменту по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению рассмотреть, после проведения надлежащего анализа эффективности затрат, временные механизмы информационно-технического обеспечения, которые позволят сократить как затрачиваемые ресурсы, так и распространение практики использования автономных программ, и использовать любое имеющееся программное обеспечение в целях повышения эффективности и достижения экономии средств (пункты 24–31).

64. *Департамент в своих комментариях указал, что он согласен с проведением анализа эффективности затрат на осуществление такой инициативы и надеется, что разработку нового процесса документооборота можно будет осуществить в достаточно короткие сроки во избежание необходимости внедрения еще одного поколения разрозненных систем документооборота.*

(Подпись) Инга-Бритт Алениус  
Заместитель Генерального секретаря  
по службам внутреннего надзора

21 июля 2009 года

## Приложение

### Выборочная статистика об объеме работы Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, 2004–2008 годы

	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
<b>Заседания, обеспечивавшиеся устным переводом</b>	<b>6 391</b>	<b>6 532</b>	<b>6 542</b>	<b>6 294</b>	<b>6 686</b>
Центральные учреждения	2 986	3 316	3 267	3 193	3 271
Женева	2 597	2 286	2 414	2 327	2 636
Вена	487	589	508	572	549
Найроби	321	341	353	202	230
<b>Заседания, не обеспечивавшиеся устным переводом</b>	<b>14 172</b>	<b>16 024</b>	<b>14 408</b>	<b>14 777</b>	<b>14 731</b>
Центральные учреждения	5 427	5 907	5 351	5 357	5 771
Женева	6 300	7 658	6 329	6 805	6 218
Вена	1 517	1 379	1 318	1 784	2 021
Найроби	928	1 080	1 410	831	721
<b>Число документов, переведенных на шесть языков</b>	<b>54 716</b>	<b>55 589</b>	<b>54 689</b>	<b>52 651</b>	<b>53 802</b>
Центральные учреждения	30 458	31 441	31 981	30 358	30 595
Женева	14 868	14 521	13 823	13 569	13 894
Вена	5 626	6 079	5 678	5 742	6 340
Найроби	3 764	3 548	3 207	2 982	2 973
<b>Общее число обработанных документов</b>	<b>34 987</b>	<b>36 638</b>	<b>34 819</b>	<b>33 607</b>	<b>33 297</b>
Центральные учреждения	13 113	12 579	12 908	12 715	12 719
Женева	10 292	10 299	10 282	9 852	10 038
Вена	10 896	12 794	10 680	10 261	9 860
Найроби	686	966	949	779	680
<b>Общее число обработанных страниц</b>	<b>860 263</b>	<b>881 061</b>	<b>872 457</b>	<b>975 138</b>	<b>918 039</b>
Центральные учреждения	340 708	318 193	346 443	353 261	371 196
Женева	274 394	330 462	334 818	422 796	334 451
Вена	220 724	207 414	165 817	173 416	190 564
Найроби	24 437	24 992	25 379	25 665	21 828
<b>Общее число страниц напечатанных документов</b>					
Центральные учреждения	*	*	423 503 404	392 674 261	391 098 814
Женева	302 785 000	261 852 000	275 213 000	227 546 000	254 278 000
Вена	38 162 000	39 778 000	37 836 000	32 059 000	35 272 000
Найроби	*	*	*	*	*

\* Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению данных не представил.