



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2015

Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 140 предварительной повестки дня*

Объединенная инспекционная группа

Ведение документации и архивов в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Ведение документации и архивов в Организации Объединенных Наций».

* A/70/150.



Ведение документации и архивов в Организации Объединенных Наций

Подготовил:

Жерар Биро

**Объединенная инспекционная группа,
Женева, 2013 год**

Ведение документации и архивов в Организации Объединенных Наций JIU/REP/2013/2

Резюме

Нынешние политика и процедуры Организации Объединенных Наций, а также соответствующие организационные механизмы не обеспечивают возможностей для эффективного ведения документации и архивов (ВДА) ни в Центральных учреждениях, ни на местах. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) изучила данный вопрос не только с точки зрения сохранения институциональной памяти, но и с точки зрения обеспечения эффективности рабочих процессов, подотчетности и транспарентности коммерческих операций, процессов принятия решений и управления рисками. Целевая аудитория настоящего доклада не ограничивается сотрудниками, по роду службы занимающимися вопросами управления информацией, — в нем содержатся рекомендации, призванные привлечь внимание сотрудников высшего и среднего руководящего звена и рядовых сотрудников, занимающихся основной деятельностью, к важности эффективного ведения документации и архивов как одной из основных составляющих надлежащей системы управления, одному из условий эффективности административных процессов, платформе для совершенствования управления знаниями и фактору, сулящему организациям и структурам Организации Объединенных Наций выгоды в различных областях и на различных уровнях.

Потребность в консолидации нормативной базы

В докладе подчеркивается настоятельная необходимость обновления и консолидации положений, норм и правил, регулирующих ВДА в организациях и структурах Организации Объединенных Наций. Нормативная база ВДА должна быть переформатирована во всеобъемлющий и не допускающий двойного толкования свод принципов, правил и практических процедур, охватывающих весь жизненный цикл документов (рекомендация 1). Это позволит обеспечить строгое соблюдение таких принципов во всех организациях и структурах на основе адаптированных к конкретным условиям программ ВДА (рекомендация 2), хотя и потребует организации надлежащей учебной подготовки для каждой категории сотрудников (всех сотрудников, сотрудников руководящего звена и сотрудников, конкретно отвечающих за ведение документации и архивов) и эффективного мониторинга (рекомендация 3).

Одной из основных проблем является обеспечение того, чтобы действующие нормативные требования и процедуры позволяли обрабатывать всю документацию (на бумажных и цифровых носителях и в иной форме) в соответствии с одними и теми же принципами, несмотря на очевидные различия в ее форматах и характеристиках. Понятно, что для учета, ведения и хранения такой документации необходимы совершенно разные инструменты, однако для обеспечения внутриорганизационного единообразия в части ее использования на всю документацию должны распространяться одни и те же принципы обработки.

Некоторым международным организациям уже удалось добиться этого благодаря решительным и целенаправленным мерам как со стороны их руководства, так и со стороны государств-членов.

Необходимость существенного улучшения практики работы с документами на бумажных и цифровых носителях

В настоящее время порядок ведения документации и архивов в Организации Объединенных Наций характеризуется отсутствием единого подхода и непоследовательным применением нормативных требований. Нынешние проблемы в области учета, обработки и архивирования документов на бумажных носителях свидетельствуют об отсутствии ясности в отношении судьбы таких документов как основных, так и документов, имеющих административную, юридическую или историческую ценность, а именно в отношении того, были ли они собраны и сданы на хранение в архив или просто утрачены.

Что касается документов на цифровых носителях, то из-за отсутствия динамичной системы управления ими и неприменения к ним принципов ВДА (если они не распечатываются) соответствующие организации и структуры подвергаются серьезным рискам, связанным с угрозами неприкосновенности, безопасности и аутентичности таких документов как в данный момент, так и в будущем, когда придет время для обработки и оценки этих документов в соответствии с установленным порядком ВДА и когда они могут оказаться единственным видом документов, пригодным для архивирования. В этой связи необходимо будет внести серьезные изменения в создаваемые системы ведения электронной документации в целях обеспечения динамичного управления такой документацией (рекомендация 4). Вопрос об обеспечении сохранности документации на цифровых носителях является одним из основных вопросов, требующих безотлагательного рассмотрения в связи с определением будущей конфигурации архивов организаций и структур Организации Объединенных Наций.

Невозможность сохранения статус-кво

Организациям и структурам Организации Объединенных Наций необходимо добиться значительного прогресса в деле обеспечения эффективного функционирования программ ВДА как на уровне штаб-квартир, так и в отделениях на местах. Это требует долгосрочных целенаправленных усилий как со стороны государств-членов, так и со стороны руководства каждой из организаций и структур. Для надлежащего пересмотра принципов и процедур ВДА, их консолидации и адаптации к требованиям эпохи цифровых технологий и обеспечения их применения на всех уровнях потребуются также инвестиции в укрепление внутреннего потенциала и оснащение подразделений и структур Организации Объединенных Наций надлежащим инструментарием, необходимым прежде всего для работы в цифровой среде. По мнению Инспектора, такие инвестиции вполне оправданы, учитывая потенциальную среднесрочную отдачу от них, включая повышение эффективности основной деятельности, и общих показателей эффективности, сокращение расходов на персонал и т.д.

В этой связи Инспектор рекомендует предпринять, в рамках соответствующего проекта, согласованные усилия по созданию условий для осуществления на уровне каждой из организаций и структур программы ВДА (рекомендация 6). Такой проект должен предполагать следующее:

- поддержку со стороны государств-членов, основанную на результатах тщательного анализа затрат и непосредственных и/или среднесрочных и долгосрочных выгод, в том числе с точки зрения облегчения поиска соответствующих документов, что позволит повысить общую эффективность и эффективность административной деятельности и добиться экономии финансовых ресурсов;
- целенаправленные усилия со стороны руководства соответствующей организации или структуры по повышению дисциплинированности и ответственности всего управленческого персонала и рядовых сотрудников, которые первыми почувствуют эффект от принятых мер;
- достаточно высокий уровень руководства проектом, позволяющий обеспечить стратегическое видение и надлежащий уровень ответственности и полномочий в отношении различных компонентов деятельности по управлению информацией, а также междисциплинарный подход (ВДА, управление знаниями и ИКТ), необходимый для мобилизации и согласования усилий специалистов различного профиля;
- охват всех подразделений соответствующей организации или структуры (как в ее штаб-квартире, так и в отделениях на местах) в целях обеспечения содержательного диалога в режиме реального времени по вопросу о требованиях, касающихся ВДА.

Учитывая положения принятого Комитетом высокого уровня по вопросам управления Стратегического плана на 2013–2016 годы, в котором (пункт 13) говорится о желательности осуществления совместных проектов с учетом средств и возможностей каждой из организаций и структур, Инспектор призывает организации и подразделения системы Организации Объединенных Наций объединить, на добровольной основе, усилия и ресурсы в целях обеспечения общего подхода к вопросам ВДА, и в частности к такому важному вопросу, как сохранение документов в цифровой форме (рекомендация 5).

Рекомендация 1

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны критически проанализировать свои соответствующие нормативные положения по ВДА и с учетом требований времени и изменений в практике, методах и технологиях ведения документации, разработать на их основе всеобъемлющий и не допускающий разного толкования свод принципов, правил и процедур, охватывающих жизненный цикл задокументированной информации. Они должны обеспечить строгое соблюдение таких принципов правил и процедур применительно ко всем материалам, отнесенным соответствующей организацией или структурой к категории документов.

Рекомендация 2

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, а также сотрудники старшего руководящего звена этих организаций и структур должны нести ответственность за разработку и реализацию всеми подведомственными им департаментами, управлениями и другими подразделениями основных компонентов программ ВДА применительно ко всем документам, за которые они несут ответственность.

Рекомендация 3

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны обеспечить выделение надлежащих временных, кадровых и финансовых ресурсов на цели институционализации адаптированных к конкретным потребностям программ учебной подготовки по вопросам ВДА, осуществляемых с привлечением профильных экспертов как в штаб-квартирах, так и на местах и ориентированных на: а) сотрудников старшего и среднего руководящего звена; b) сотрудников, отвечающих за ведение документации, и других сотрудников, имеющих отношение к ведению документации и архивов; и c) персонал в целом.

Рекомендация 4

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны обеспечить соответствие информационных систем, предназначенных для учета, создания и ведения документов в электронной форме, международным стандартам в области ведения и обеспечения сохранности документов и архивов в цифровой форме.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций необходимо создать межорганизационную целевую группу во главе с опытным специалистом в области ВДА, в которую вошли бы представители организаций и структур, в наибольшей степени заинтересованных в выработке общего подхода к вопросам долгосрочного и/или бессрочного сохранения документов в цифровой форме (стратегия, политика и инфраструктура).

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее и руководящим органам организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, следует просить Генерального секретаря и соответствующих исполнительных глав представить предложение по общеорганизационному или совместному проекту, направленному на последовательное совершенствование ВДА в их соответствующих организациях и структурах.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
Резюме	3
Сокращения	9
I. Введение	11
А. Общая информация	11
В. Цели	11
С. Обоснование	12
D. Сфера охвата и определения	12
Е. Методология	14
F. Ограничения	16
II. Основы ведения документации и архивов	17
А. Ведение документации	18
В. Учрежденческая документация	18
С. Программа в области ведения документации	20
D. Ведение документации и архивов	24
Е. Ведение документации и управление информацией	24
III. Нормативная база	25
А. Секретариат Организации Объединенных Наций	26
В. Фонды и программы и другие организации и структуры	32
С. Другие межправительственные организации	33
IV. Текущая практика и связанные с ней риски	34
А. Разнородность практики производителей документации в отсутствие программ ВДА	37
В. Условия сохранения печатных архивов и документации, потерявшей свою актуальность	44
С. Нехватка специалистов на внутриорганизационном уровне	46
D. Нехватка ресурсов на уровне организационных подразделений	51
Е. Недостаточная интеграция функций, касающихся информации	53
F. Осуществление: недостаточный мониторинг	54
G. Ограниченная информированность: необходимость информационно-пропагандистских мероприятий и обучения	56
H. Дополнительные сложности в организациях и структурах на местах	59
I. На пути к улучшению координации в системе Организации Объединенных Наций	63

V.	Трудности, связанные с ведением цифровых архивов	65
A.	В настоящее время к большинству цифровых файлов не применяются процедуры ведения документации	65
B.	Потребность в системах управления информацией с функциями для ведения документации	69
C.	Интеграция ЭСВДА с другими общеорганизационными информационными системами	77
D.	Оцифровка	78
E.	Цифровое хранение	79
VI.	Время принимать стратегические решения	82
A.	Преимущества усовершенствования практики ВДА	82
B.	Нынешнее неблагоприятное положение	88
C.	Необходимая общеорганизационная инициатива	89
Приложение		
I.	Определение основных терминов ВДА (также доступно на веб-сайте ОИГ с расширенным набором терминов в сопоставлении с определениями, утвержденными отдельными международными организациями)	94
II.	Основные директивные и руководящие документы, касающиеся ведения документации и архивов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций	96
III.	Основные международные стандарты ведения документации и архивов	102
IV.	Организационные механизмы ведения документации и архивов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций	103
V.	Основные стратегические и директивные документы, касающиеся электронной почты и ее вложений в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций	107
VI.	Механизмы ведения печатных архивных фондов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций	109
VII.	Обзор ВДА в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций	112
VIII.	Онлайновое обследование ОИГ практики ведения документации и архивов	115
IX.	Обзор мер, которые организации-участники должны принять во исполнение рекомендаций ОИГ JIU/REP/2013/2	117
X.	Universal Declaration on Archives, 2010 (имеется только на веб-сайте ОИГ)	
XI.	Main RAM definitions used by different international organizations (имеется только на веб-сайте ОИГ)	
XII.	Background information: assessed RAM within selected United Nations entities (имеется только на веб-сайте ОИГ)	

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организация работ
ВД	ведение документации
ВДА	ведение документации и архивов
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГПКР	Генеральный план капитального ремонта
ГСВО	Главный сотрудник по вопросам информации
ГСВИТ	Главный сотрудник по вопросам информационных технологий
ДОБООН	документация, общая для большинства отделений Организации Объединенных Наций
ДОИ	Департамент общественной информации
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДУ	Департамент по вопросам управления
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕК	Европейская комиссия
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
КВ	круг ведения
ИМО	Международная морская организация
ИТ	информационные технологии
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
ЛР	людские ресурсы
МОМУТ	Международный остаточный механизм для уголовных трибуналов
МСА	Международный совет архивов
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОВШК	отделения вне штаб-квартиры
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций в области населенных пунктов
ОУК	Общеорганизационное управление контентом

ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПКМ	погонный километр
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУД	Подразделение по управлению документацией
СВАД	Секция ведения архивов и документации Секретариата Организации Объединенных Наций
СИП	Секция по вопросам институциональной памяти
СУД	сотрудник по управлению документацией
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УЗ	Управление знаниями
УИКТ	Управление информационно-коммуникационных технологий
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УЛР	Управление людских ресурсов
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭСВА	Электронная система ведения архивов
ЭСВДА	Электронная система ведения документации и архивов
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

A. Общая информация

1. В рамках своей программы работы на 2012 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор деятельности по ведению документации и архивов (ВДА) в Организации Объединенных Наций. Этот обзор был проведен по предложению Инспектора, к которому в ходе консультативного процесса проявили интерес 19 организаций, в результате чего это предложение было включено в окончательную программу работы.

2. Выбор предмета настоящего обзора может вызвать удивление, поскольку слово «архивы» зачастую ассоциируется с покрытыми пылью подшивками документов в подвальных помещениях общественных зданий, к которым почти никто не обращается, за исключением разве что историков и студентов. Покончить с такими устаревшими представлениями позволила Всемирная декларация по вопросу об архивах, принятая в сентябре 2010 года в Осло Генеральной ассамблеей Международного совета архивов (МСА)¹ и поддержанная в ноябре 2012 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). В этой декларации содержится напоминание о том, что ведение документации и архивов является функцией, призванной обеспечить сохранность, ведение и доступность документации той или иной организации, с тем чтобы можно было заглянуть в ее прошлое и сохранить ее институциональную память и индивидуальность. Архивы, в которых задокументированы решения, действия и факты, способствуют обеспечению большей подотчетности, транспарентности и эффективности, без чего невозможно обеспечить надлежащее управление международными организациями.

B. Цели

3. Цель обзора состояла в оценке того, обеспечивает ли нынешний набор нормативных положений и процедур Организации Объединенных Наций, а также соответствующие организационные механизмы возможности и условия для эффективного ведения документации и архивов в штаб-квартирах и на местах. Он был призван также определить те области, где необходимо внести коррективы в текущую практику ВДА.

4. Настоящий доклад предназначен не только для лиц, профессионально занимающихся вопросами управления информацией, — он содержит рекомендации, призванные привлечь внимание сотрудников высшего и среднего руководящего звена и рядовых сотрудников, занимающихся основной деятельностью, к важности эффективного ведения архивов и документации как одной из основных составляющих надлежащей системы управления, одному из условий эффективности административных процессов, платформе для совершенствования управления знаниями и фактору, сулящего организациям и структурам Организации Объединенных Наций выгоды в различных областях и на различных уровнях. Поэтому деятельность по ведению документации и архивов следует

¹ См. <http://www.ica.org/6573/reference-documents/universal-declaration-on-archives.html>.
См. также приложение X к настоящему докладу на веб-сайте ОИГ (www.unjiu.org).

оценивать не только с точки зрения ее вклада в сохранение институциональной памяти, но и с точки зрения ее роли в обеспечении бесперебойности и эффективности рабочих процессов, подотчетности и транспарентности коммерческих сделок, а также ее влияния на процессы принятия решений и управление рисками. В рамках той или иной конкретной организации ВДА обеспечивает возможности и условия для управления и обмена знаниями, поскольку позволяет сохранить основной контент, построенный на экспертных знаниях, и обеспечить его доступность для различных структурных подразделений.

5. В настоящем докладе содержится компаративный анализ проблем и трудностей, с которыми сталкиваются Секретариат и все организации и структуры, находящиеся в прямом или опосредованном ведении Генерального секретаря, а также предложения в отношении возможных путей их преодоления. В нем показывается, чем похожи и чем отличаются различные организации и структуры Организации Объединенных Наций, приводятся примеры передовой практики и похвальных инициатив и определяются проблемы, недостатки и недоработки.

С. Обоснование

6. Организации и структуры Организации Объединенных Наций сталкиваются в области ВДА с рядом серьезных проблем и трудностей. Есть ряд важных причин, обуславливающих необходимость совершенствования существующих систем ВДА не только в интересах сохранения институциональной памяти и основных знаний, но и в интересах повышения эффективности многих видов деятельности (административной, нормативной, основной) и обеспечения экономии средств. Такого рода потенциальные выгоды должны учитываться государствами-членами и руководством организаций и структур Организации Объединенных Наций при принятии решений в рассматриваемой области. И наконец, настоящий доклад может способствовать повышению эффективности работы по планированию замены сотрудников и процессов передачи дел, а также обеспечению бесперебойности рабочих процессов как в случае освоения должностей, так и в случае, когда возникает необходимость в сохранении важных документов, в том числе касающихся административных процедур или содержащих важную информацию основного характера.

Д. Сфера охвата и определения

7. Настоящий обзор охватывает Секретариат Организации Объединенных Наций, ее фонды и программы и другие связанные с ней структуры, коллективно определяемые как «Группа Организации Объединенных Наций»². Со-

² Как отмечается в докладе о ОИГ о взаимоотношениях между сотрудниками и руководством Организации Объединенных Наций, препровожденном Генеральной Ассамблее 9 июля 2012 года (см. A/67/136), под «Группой Организации Объединенных Наций» понимаются Центральные учреждения Секретариата Организации Объединенных Наций, три отделения Организации Объединенных Наций за пределами Центральных учреждений (в Женеве (ЮНОГ, УКГВ, УВКПЧ, ЮНКТАД, ЕЭК ООН, УВКБ и БАПОР), Найроби (ЮНОН, ЮНЕП и ООН-Хабитат) и Вене (ЮНОДК и ЮНОВ), четыре региональных экономических комиссии (ЭКА в Аддис-Абебе, ЭСКАТО в Бангкоке, ЭСКЗА в Бейруте и ЭКЛАК в Сантьяго), а также миротворческие операции и специальные политические миссии

держатся в нем рекомендации могут также представлять интерес для специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые могут сталкиваться с аналогичными проблемами в рассматриваемой области.

8. Основное внимание в настоящем докладе уделяется не ведению архивов, а ведению документации, поскольку формирование надежного и полного архива является неизбежным результатом надлежащего осуществления хорошо проработанных и адаптированных к конкретным условиям и потребностям программ ведения документации на всех уровнях соответствующей организации или структуры. В докладе рассматриваются вопросы, касающиеся ведения учрежденческой документации, как она определяется в международном стандарте ISO 15489 («Документ: информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или физическим лицом в качестве доказательства в связи с выполнением юридических обязательств или ведением дел»)³. За рамками доклада остается вся другая документация, включая документы заседающих органов и информационные материалы, предназначенные для широкой общественности, в том числе публикации, брошюры, проспекты и любые другие опубликованные документы, за которые должны отвечать отдельные лица или подразделения и для которых должны быть разработаны отдельные принципы и процедуры официального архивирования и хранения.

9. Архивы — это не только собрания документов, предназначенных для длительного хранения. Они являются еще и своего рода багажом организации, ее наследием, поскольку содержат информацию, которая должна учитываться в процессе текущей деятельности. Архивные службы должны играть активную роль в обеспечении доступа к собранным ими документам, что подразумевает выполнение ряда функций, таких как систематизация и описание документов, предоставление услуг информационно-справочного характера, оказание помощи пользователям, организация читальных залов, обеспечение сохранности документов и осуществление просветительской деятельности. К сожалению, эти важные составляющие ВДА конкретно не рассматриваются в настоящем докладе из-за ограниченности его объема.

10. В соответствии с бюллетенем Генерального секретаря по вопросу о ведении документации и архивов в Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2007/5) под архивными документами понимаются документы, предназначенные для бессрочного хранения с учетом их административной, фискальной, юридической, исторической и информационной ценности. В этом бюллетене также указывается, что архивы Организации Объединенных Наций — это архивы самой Организации (независимо от их местонахождения) и архивы организаций-предшественников, хранителем которых является Секретариат, а также документы на бумажных и электронных носителях, подле-

Организации Объединенных Наций (общим числом более 40), фонды и программы Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, БАПОР, ООН-Женщины и ВПП), Университет Организации Объединенных Наций (УООН) и два уголовных трибунала Организации Объединенных Наций (Международный уголовный трибунал для Руанды в Аруше и Кигали и Международный уголовный трибунал для бывшей Югославии в Гааге), а также Международный остаточный механизм для уголовных трибуналов (МОМУТ)). Настоящий доклад не охватывает секретариаты конвенций.

³ ISO 15489: *Information and Documentation – Records Management, Part 1 (General)*, 2001.

жащие хранению в силу их административной, фискальной, юридической, исторической или информационной ценности как свидетельств официальной деятельности Организации Объединенных Наций.

11. К ведению документации следует относиться как к деятельности, носящей вспомогательный характер по отношению к таким более широким и более сложным областям деятельности, как управление информацией, управление общеорганизационным контентом, управление знаниями, управление веб-контентом, управление цифровыми активами, управление рабочими процессами и т.д. Хотя все эти аспекты зависят от ВДА и затрагиваются в настоящем докладе, они не являются основным объектом внимания.

12. Организации и структуры Организации Объединенных Наций в настоящее время осваивают новые технологические рубежи, включая использование периферийных коммуникационных платформ и облачных технологий, а также совместных разработок, в попытке видоизменить свои традиционные операционные модели в целях повышения их эффективности и обеспечения экономии средств, примером чего может служить инициатива Всемирной продовольственной программы, получившая название “Соппест”. В этой связи весьма актуальной является рекомендация 4, сформулированная в документе JIU/REP/2012/8, посвященном целесообразности выработки организациями — членами КВУУ КСР общего подхода к использованию облачных технологий. Хотя эти инициативы и имеют отношение к ведению документации и архивов, они также остались за рамками настоящего доклада, поскольку заслуживают отдельного тщательного анализа, особенно в части, касающейся их доказанного вклада в повышение эффективности и сокращение расходов. Однако возможности, которые они открывают для будущей деятельности Организации Объединенных Наций, лишь подчеркивают, по мнению Инспектора, необходимость рационализации политики и практики в области ВДА.

Е. Методология

13. Инспектор использовал целый ряд методов оценки для проверки и перепроверки обоснованности своих выводов и рекомендаций. Настоящий доклад содержит информацию и данные, полученные по состоянию на август 2013 года, в том числе в результате:

- изучения имеющихся в открытом доступе (в Интернете и на интранет-сайтах обследованных организаций и структур, специализированных профессиональных ассоциаций и поставщиков) нормативных документов, касающихся ВДА и смежных вопросов;
- подготовки первоначального документа, содержащего описание целей, рамок и методологии обследования; перечень вопросов, подлежащих изучению; определения основных терминов; перечень вопросов для респондентов (с указанием соответствующих баллов), а также перечень основных сторон, имеющих отношение к ВДА, и информацию о сроках обследования;
- анализа ответов на вопросник, разосланный профильным подразделениям различных организаций и структур, охваченных обследованием. Ответы представило подавляющее большинство организаций и структур, с кото-

рыми у сотрудников ОИГ, проводивших обследование, был установлен контакт (через соответствующих координаторов в этих структурах), за исключением ЮНЕП и ЮНОН;

- выездов на места и опроса сотрудников, занимающихся ведением документации и архивов, и других сотрудников, отвечающих за ВДА, на предмет того, как у них организована соответствующая деятельность и какими нормами и положениями она регулируется;
- личных бесед и видеоконференций с отдельными составителями и пользователями документов (руководящими сотрудниками и сотрудниками основных и вспомогательных департаментов), сотрудниками, занимающимися информационно-техническими вопросами, лицами, отвечающими за координацию ВДА, консультантами и т.д. в целях ознакомления с практикой их работы. Инспектор посетил также ФАО, где его интересовали подоплека и уроки широкомасштабного проекта по модернизации системы ведения документации (2010–2015 годы), цель которого состоит в проведении критического анализа и упорядочении процессов ведения документации в ФАО;
- анализа результатов онлайн-опроса отдельных заинтересованных сторон, проведенного ОИГ в целях получения информации о практике, которой придерживаются составители документов в различных организационных подразделениях (департаментах, региональных и страновых отделениях, миротворческих и специальных политических миссиях и т.д.)⁴. Свои ответы на вопросы, сформулированные в письменном виде, представили 58 из 165 лиц, отобранных с использованием метода комбинированной (случайной и неслучайной) выборки;
- консультаций с должностными лицами ряда национальных и международных учреждений, занимающихся вопросами ВДА (Международного совета архивов, Национального архива Франции и т.д.), а также с должностными лицами сопоставимых межправительственных организаций (таких как Европейская комиссия (ЕК), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Организация Североатлантического договора (НАТО) и Всемирный банк) в целях получения представления о том, каким образом они решают вопросы ВДА. Инспектор принял также участие в учебно-практическом семинаре, организованном в 2013 году Секцией международных организаций МСА;
- при подготовке окончательной версии доклада были учтены замечания участвующих организаций по проекту доклада. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ окончательная точка в работе над докладом была поставлена после консультаций между самими инспекторами в целях проверки того, согласуются ли его выводы и рекомендации с коллективными знаниями и опытом Группы;
- анализа международно признанных стандартов и руководящих принципов, разработанных международными организациями (Международной организацией по стандартизации (ИСО) и МСА) или компетентными национальными органами.

⁴ См. приложение VIII к настоящему докладу.

14. Доклад содержит шесть рекомендаций, последняя из которых адресована Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и руководящим органам соответствующих организаций и структур Организации Объединенных Наций. Для облегчения работы с докладом, а также содействия выполнению содержащихся в нем рекомендаций и мониторингу этого процесса в приложение IX включена таблица, из которой видно, с какой целью представляется доклад соответствующей организации — для принятия решений или просто для информации. В таблице указано, каких организаций касается та или иная рекомендация, требует ли она решений со стороны директивных или руководящих органов этих организаций или мер со стороны их исполнительных глав. Учитывая сферу охвата обследования, о которой говорится в разделе D выше, рекомендации адресованы Генеральному секретарю и/или всем исполнительным главам самостоятельно функционирующих органов и программ (далее «организации и структуры Организации Объединенных Наций, охваченные настоящим докладом»).

15. Инспектор выражает признательность всем, кто оказывал ему помощь в подготовке настоящего доклада, и в частности всем, кто участвовал в опросах и с готовностью делился своими знаниями и опытом.

Г. Ограничения

16. Основное внимание в настоящем докладе уделяется институциональным механизмам и управленческим аспектам. Он не дает ответов на все вопросы, касающиеся профессиональных аспектов, и не охватывает вопросов чисто технического и технологического характера, в которых ОИГ недостаточно компетентна. Следует иметь в виду, что, если в 2000 году информация в цифровой форме составляла примерно одну четверть всей задокументированной информации, а остальные три четверти приходились на информацию на бумажных, магнитных или аналоговых носителях, то к 2013 году **доля информации в цифровой форме в общем объеме информации достигла 98 процентов**, что стало результатом резкого увеличения числа цифровых файлов, которое удваивается каждые три года⁵. Стремительное увеличение объема документов на цифровых носителях и разнообразие цифровых форматов порождают целый ряд вопросов, связанных с ведением документации, на которые пока не найдено удовлетворительных ответов, но которые могут в значительной степени предопределить выбор вариантов действий Организации Объединенных Наций в связи с необходимостью сохранения в неприкосновенности ее институциональной памяти. Такого рода стратегические вопросы являются весьма актуальными для многих международных организаций, а также национальных правительств, которые сталкиваются с похожими проблемами и трудностями и стоят перед необходимостью определения стратегии будущих действий. **Лишь немногие из них окончательно определились с такой стратегией и разработали планы действий с учетом всех проблем и факторов.** С этим связан ряд ограничений, повлиявших на результаты проведенного обследования:

⁵ Viktor Mayer-Schönberger and Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston, May 2013.

- фактическое отсутствие в обследованных организациях и структурах исходных или базовых данных: даже когда всем понятно, что практика ведения документации и архивов является во многих отношениях неудовлетворительной, никто не знает реальных масштабов проблемы. Запасы документов на бумажных носителях и соответствующие архивы пополняются несистематически, а запасы документов на цифровых носителях и архивы таких документов — вообще редко;
- многообразие организаций, структур и конкретных ситуаций: в настоящее время практика ВДА в Секретариате Организации Объединенных Наций и связанных с ним структурах носит чрезвычайно разрозненный характер, причем даже в рамках одних и тех же управлений, департаментов или программ, не говоря уже о разных местах базирования. Хотя из-за временных и бюджетных ограничений не было возможности обследовать все подразделения соответствующих организаций и структур, Инспектор считает, что собранная информация позволяет с уверенностью говорить о том, что выявленные тенденции и проблемы актуальны для всех обследованных организаций и структур;
- многообразие видов документации: хотя все эксперты согласны с тем, что принципы ВДА касаются всех документов, независимо от их физической формы и характеристик (печатных, цифровых, аудиовизуальных и т.д.), а также, когда речь идет о документах на цифровых носителях, от их электронного формата (.doc, .pdf, .jpeg и т.д.), по мере развития технологий среда, в которой создаются документы, становится все более сложной и уже не поддается анализу на основе «линейной модели жизненного цикла». В одном документе могут быть воплощены самые разные технологии; он может представлять собой набор данных, касающихся миллионов операций, и может не иметь временной привязки. С учетом этих факторов Инспектор решил сосредоточить свое внимание на документах в печатной и цифровой форме (главным образом на документах, составленных и обработанных на компьютере с использованием программ “Word”, “Excel” и “PowerPoint”) и не касаться более специфических и сложных областей (веб-контент, социальные сети, мобильные технологии и т.д.), которые к тому же быстро эволюционируют. Тем не менее проблемы и недостатки, о которых говорится в настоящем докладе, безусловно, характерны и для этих областей.

II. Основы ведения документации и архивов

17. Хотя настоящий доклад посвящен достаточно узкой и специальной теме, он затрагивает практические аспекты работы и повседневной деятельности организаций и структур Организации Объединенных Наций и подавляющего большинства их сотрудников. Принципы ВДА сравнительно просты и логичны, однако в их основе лежит ряд важных концепций, о которых не всегда в полной мере известно производителям и потребителям информации. Настоящая глава призвана познакомить читателей, далеких от ВДА, с концепциями, используемыми в докладе, и показать, какое отношение они имеют к работе Организации Объединенных Наций. Она предназначена в первую очередь для сотрудников высшего и среднего руководящего звена и представителей государств-членов и, возможно, будет неинтересна лицам, профессионально занимающимся во-

просаами управления информацией и ведения документации. В приложении I к настоящему докладу содержится краткий глоссарий терминов, а на веб-сайте ОИГ можно ознакомиться со сравнительным перечнем определений, используемых отдельными организациями⁶.

А. Ведение документации

18. Ведение документации определяется как одна из областей деятельности по управлению информацией, представляющая собой «совокупность планомерных и эффективных действий по созданию, использованию, хранению и уничтожению или архивированию документов как свидетельств проведения деловых (управленческих) операций»⁷. Это определение вытекает из потребностей частного сектора, но также действительно и для международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций, поскольку они должны соответствовать как минимум тем же стандартам подотчетности, транспарентности и эффективности и поскольку их деятельность во многих случаях может представлять интерес для потомков.

19. Под ведением документации понимается использование функционального подхода к той или иной единице информации с учетом ее вида и содержания в целях определения ее текущей и будущей ценности для соответствующей организации или структуры и причин, в том числе нормативного, правового, субстантивного и исторического характера, обуславливающих такую ценность. Ведение документации — это не просто содержание в порядке документов того или иного подразделения или той или иной структуры и обеспечение доступа к ним. Это еще и **вычленение и сохранение ценной информации в любой форме с учетом ее значимости с отнесением части такой информации к категории «документов», а части последних — к категории «архивов» (на основе стандартных процедур, о которых говорится в настоящем докладе)**. Будучи одним из важных аспектов управленческой деятельности, ведение документации подразумевает ее надлежащую обработку, а именно хранение информации там, где ей и пристало быть; защиту физической или виртуальной среды, в которой она хранится; ограничение доступа к информации, считающейся конфиденциальной или секретной; оценку сроков, в течение которых она может быть востребована по тем или иным причинам; ее уничтожение по истечении таких сроков; и сохранение в неприкосновенности остальной задокументированной информации, отнесенной к категории информации, имеющей перманентную ценность.

В. Учрежденческая документация

20. В процессе своей официальной деятельности руководящие сотрудники и персонал сталкиваются с огромным объемом информации как собственной генерации, так и полученной от других подразделений своей организации или от ее партнеров. Эта информация предназначена для самых разных целей, в том числе для обоснования принимаемых решений, информирования общественности, подготовки отчетов для представления государствам-членам, оказания поддержки нормативной деятельности или документального подтверждения

⁶ См. приложение I к настоящему докладу на веб-сайте ОИГ (www.unjiu.org).

⁷ ISO 15489-1, пункт 3.16.

административных процессов. Этот океан информации содержит элементы, различающиеся не только по своей ценности, но и по степени актуальности с правовой, нормативной, административной, политической или исторической точки зрения. Для Организации Объединенных Наций, как и для любого другого публичного или частного учреждения, **чрезвычайно важно иметь возможность идентифицировать, «организовать», найти и извлечь тот или иной блок информации, имеющий временную или перманентную ценность, делающую его «документом»** по смыслу стандарта ISO 15489-1 (см. пункт 8).

21. Учрежденческой документацией считаются, например, отчеты миссий, контракты на закупку товаров и услуг, подписанная корреспонденция, заполненные административные формуляры, протоколы заседаний руководящих органов, кадровая документация и финансовые ведомости, а также материалы, предназначенные для целей общественной информации, включая веб-контент. Определение относительной важности документов («оценка документации») представляет собой достаточно сложный процесс, требующий профессиональных знаний и опыта, поскольку он должен осуществляться с соблюдением требований соответствующей организации, касающихся ведения дел и документации. Учрежденческая документация является собственностью соответствующей организации. В контексте ВДА ее можно подразделить на следующие категории⁸:

- текущая документация независимо от того, когда она была создана, которая часто используется в связи с выполнением текущих административных или основных функций соответствующей организации или структуры. Такая документация обычно хранится непосредственно в рабочих помещениях, чтобы быть постоянно под рукой;
- неходовая или нетекущая документация, которая больше не требуется в повседневном режиме, но может быть востребована по причинам административного или правового характера в течение ограниченного или неограниченного периода времени. **Такая документация подлежит перемещению из рабочих помещений в другое хранилище. По истечении установленного срока сохранения такой документации, определяемого соответствующей организацией или структурой в зависимости от того, к какой категории она относится, должен решаться вопрос о ее дальнейшей судьбе.**

22. На практике же экземпляры многих документов остаются на руках у сотрудников, поскольку в них может возникнуть необходимость, в то время как оригиналы этих документов спокойно хранятся где-нибудь в другом месте. Так, например, в Секретариате Организации Объединенных Наций бюджетная

⁸ См. Определение на веб-сайте Секции ведения архивов и документации (СВАД) Секретариата Организации Объединенных Наций. Согласно документу ST/SGB/2007/5 «не текущими записями» считаются любые данные или информация, больше не используемая в повседневном режиме в процессе официальной деятельности, но подлежащая хранению в течение определенного периода времени, а «временными записями» — любые данные или информация, потребность в которых существует лишь в течение ограниченного периода времени в связи с необходимостью завершения тех или иных рутинных дел или подготовки последующего отчета.

и кадровая документация хранится соответственно в Управлении по планированию программ, бюджету и счетам и в Управлении людских ресурсов, но экземпляры соответствующих документов можно обнаружить в самых разных департаментах.

23. В процессе обследования стало понятно, что в Организации Объединенных Наций во многих случаях не проводится четких различий между «документами» и более широким понятием записей. Все записи и материалы, произведенные или полученные в процессе работы, считаются документами — одни более важными, другие менее важными. В отсутствие официального реестра документов организационные подразделения, а также составители и получатели документов не всегда имеют четкое представление об относительной важности материалов, используемых в процессе их деятельности. Это увеличивает вероятность утраты информации или сохранения ненужных документов или информации как на материальных, так и на цифровых носителях.

С. Программа в области ведения документации

24. Под программой в области ведения документации понимается спланированный и скоординированный набор принципов, процедур и мероприятий, необходимых для обеспечения эффективного и систематического контроля за созданием, получением, хранением, использованием и уничтожением/архивированием документов в качестве свидетельств проведения деловых (управленческих) операций или источников информации о таких операциях⁹. Другими словами, **программы в области ведения документации обеспечивают основу для последовательной внутриорганизационной деятельности по обеспечению ВДА в соответствии с согласованными общими принципами, подлежащими соблюдению всеми структурными подразделениями.**

25. Наличие такого рода программ и их осуществление является одним из основных аспектов, рассматриваемых в настоящем докладе. Такие программы должны осуществляться во всех организациях и структурах и должны включать такие ключевые элементы, как а) планы классификации файлов¹⁰, разработанные в соответствии с конкретными оперативными и организационными потребностями соответствующей организации или структуры и призванные обеспечить расположение различных видов файлов в том или ином логическом порядке; б) графики сохранения документов, представляющие собой, согласно бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/2007/5, исчерпывающие инструкции практического характера по определению сроков сохранения документов тех или иных структурных подразделений с учетом их административной, фискальной, юридической, исторической или информационной ценности; в) принципы и правила, касающиеся безопасности и доступа.

26. Речь идет о вещах весьма практического характера, поскольку программы в области ведения документации должны служить руководством для сотрудников, независимо от занимаемой ими должности, при работе с документами в

⁹ ISO 15489-1, пункт 3.16.

¹⁰ В ISO 15489-2 классификация определяется как процесс определения категории или категорий той или иной деятельности и связанной с этой деятельностью документации и распределение последней по файлам в целях облегчения работы по ее описанию, контролю, увязке и определению последующих действий с ней и степени ее конфиденциальности.

процессе выполнения ими своих служебных обязанностей. Такие программы должны давать четкое представление о состоянии каждого произведенного или полученного документа, а также о распределении обязанностей по его последующей обработке, если таковая необходима. Преимущества таких программ для частного сектора состоят в том, что они позволяют компаниям сохранять лишь ту информацию, которая представляет для них «производственную» ценность или подлежит сохранению в соответствии с требованиями регулирующих органов или для целей последующих ревизионных проверок.

Жизненный цикл документов

27. Концепция ведения документации подразумевает, что документ проходит различные этапы с момента своего создания и до момента окончательного определения его судьбы. Под окончательным определением судьбы документа понимается решение о его уничтожении (после соответствующей оценки) или передаче на постоянное хранение в качестве документа, имеющего долгосрочную архивную ценность.

28. Для каждого этапа жизненного цикла документа (создание, учет, обработка, распространение или передача, индексация, сохранение, хранение, поиск, обеспечение доступа, извлечение, использование и уничтожение или сдача в архив) должны быть разработаны конкретные руководящие принципы. В Секретариате Организации Объединенных Наций за эти этапы часто отвечают разные подразделения — основные департаменты, конференционные службы, службы документации, Департамент общественной информации, Управление информационных технологий и т.д., что весьма затрудняет или даже делает невозможной выработку согласованного и комплексного подхода.

29. В идеале на протяжении всего жизненного цикла документ должен иметь реквизиты (метаданные), присвоенные ему после его создания. Таковыми являются дата, информация об авторстве, степени конфиденциальности и правах доступа, информация о содержании и технических параметрах и т.д. Метаданные оказывают непосредственное влияние на порядок прохождения документом каждого этапа его жизненного цикла и могут давать представление о его содержании, технических особенностях и структуре. Все более важную роль метаданные играют и в цифровом мире, указывая на содержание документов и их технические характеристики.

Классификация документов

30. В любом подразделении и в любой организации документы по различным вопросам должны быть упорядочены в соответствии с общей системой классификации документов. Каждое подразделение должно логически «организовать» свою внутреннюю документацию, с тем чтобы облегчить ее последующий поиск и извлечение по запросу внутренних или внешних пользователей. Неспециалиста термин «классификация» может ввести в заблуждение, поскольку он используется также в значении классификационных категорий (не-секретная информация, конфиденциальная информация и строго конфиденциальная информация).

Сроки сохранения документов

31. По логике, сроки сохранения документов должны соответствовать срокам, в течение которых они сохраняют свою реальную или потенциальную полезность. Согласно соответствующему стандарту ISO, решения по поводу сроков сохранения документов в системе документации должны приниматься с учетом нормативных требований, производственных потребностей и требований в отношении подотчетности, а также с учетом рисков. На первом этапе такие решения должны приниматься с участием профильного подразделения, а также сотрудника, отвечающего за ведение документации, и, при необходимости, других сотрудников в соответствии с внешними и внутренними руководящими принципами или стандартами, касающимися ведения документации, и потребностями в документах, относящихся к соответствующему виду деятельности. В отсутствие четких, согласованных и обнародованных положений (графиков сохранения документации) велик риск непоследовательных действий, которые могут привести к утрате ценных документов и сохранению ненужных.

32. Одной из целей установления согласованных сроков сохранения документов является обеспечение того, чтобы структурные подразделения имели представление о своих обязанностях в части сохранения документов, могли решать, нужны ли им еще те или иные документы или нет, а также могли идентифицировать документы, подлежащие сдаче на хранение в архив. Приводимые ниже примеры свидетельствуют о том, что сроки сохранения документов соответствуют не только нормативным и ревизионным требованиям, касающимся операций той или иной организации, но и здравому смыслу.

Вставка 1

Примеры руководящих принципов, касающихся сохранения документов в контексте Организации Объединенных Наций

- В продолжение всего процесса набора сотрудников вплоть до заполнения вакансий такие документы, как заявления кандидатов о приеме на работу, результаты тестов, протоколы собеседований, результаты проверки рекомендаций и принятые решения, считаются текущими документами и хранятся в тех подразделениях, которые осуществляют набор. После завершения этого этапа административных процедур указанные документы переходят в разряд «нетекущих», поскольку потребность в них может возникнуть только в случае оспаривания принятого решения или его обжалования в судебном порядке. По истечении установленных сроков сохранения этих документов они должны быть либо уничтожены в соответствии с внутренним регламентом, либо переданы на хранение с учетом их исторической ценности. Те же принципы распространяются и на документы, связанные с закупочной деятельностью, бюджетным процессом и т.д.

- Примерами административных документов, быстро утрачивающих свою ценность и не подлежащих длительному хранению, могут служить ведомости присутствия сотрудников на работе или их отсутствия по болезни (но только не соответствующие статистические данные); напротив, документы, касающиеся продолжительности службы сотрудников, должны сохраняться до их выхода на пенсию, поскольку они необходимы для определения размеров пенсионных выплат и потому требуют к себе соответствующего отношения.
- Ряд документов, получаемых или составляемых докладчиками по правам человека, остаются востребованными в течение всего срока их полномочий. После того, как тот или иной докладчик завершает свою деятельность, соответствующие документы переходят в разряд «нелекующих», однако могут содержать важную информацию, уточняющую и дополняющую информацию, включенную в официальные доклады. Эта информация дает представление о работе, проделанной докладчиком, условиях, в которых ему приходилось работать, и общей ситуации в соответствующей стране; поэтому документы с такой информацией подлежат архивированию.

Доступ¹¹

33. Важными аспектами ведения документации являются установление правил, касающихся ее защиты (классификационные категории) и доступа к ней (допуски), и их применение в целях обеспечения, с одной стороны, неприкосновенности и конфиденциальности документов, а с другой — возможности их извлечения и использования заинтересованными сторонами.

34. В контексте Организации Объединенных Наций доступ к документации имеет стратегическое значение. У каждой организации и структуры Организации Объединенных Наций есть несколько групп потенциальных пользователей ее документации и архивов — сотрудники подразделений-составителей, сотрудники других подразделений, дипломатический персонал постоянных представительств, члены делегаций на конференциях, представители общин, которых касается соответствующая деятельность Организации Объединенных Наций, представители неправительственных организаций и научных кругов, историки, студенты и журналисты, а также представители широкой общественности. Целью предоставления доступа является обеспечение возможностей для своевременного и легкого доступа к документам, необходимым для осуществления дальнейшей деятельности и выполнения требований подотчетности, и извлечения таких документов при одновременном обеспечении их неприкосновенности и их защиты от несанкционированного использования, изменения или уничтожения.

¹¹ В ИСО 15489 доступ определяется как «право, возможность, средство поиска, извлечения или использования информации». МСА понимает под доступом возможность ознакомления с документами, предоставляемую в разрешительном порядке или имеющуюся благодаря наличию инструментов поиска.

D. Ведение документации и архивов

35. Наличие надежных и полных (насколько это возможно) архивных собраний всегда является результатом разумной политики в области ВДА и ее надлежащего проведения в жизнь посредством четко сформулированных и адаптированных к конкретным потребностям программ в области ведения документации в той или иной организации или структуре. В большинстве организаций и структур произведенная документация является собственностью ее авторов (или получателей, если документация происходит из внешних источников) и подлежит обработке с использованием различных инструментов, о которых говорится в настоящей главе. По истечении установленных сроков сохранения документов нетекущие документы должны быть либо уничтожены, либо переданы на хранение в официальный архив. Считается, что в архивы обычно передается менее 10 процентов от общего числа документов.

36. При надлежащей организации работы архивов и наличия доступа к ним они могут иметь большую интеллектуальную ценность для будущих внутренних и внешних пользователей. Мандаты, цели и достижения Организации Объединенных Наций делают ее архивы бесценным источником информации, касающейся международных отношений, гуманитарной помощи, экономического и социального развития, окружающей среды, прав человека и т.д. К сожалению, многие были свидетелями утраты (иногда целых контейнеров) собранных бесценных свидетельств драматических событий, в том числе событий, имевших место в Сомали и Руанде в 1990-х годах.

37. Хранящиеся в архивах документы непреходящей ценности являются единственным источником информации о том, чего и каким образом удалось достичь Организации Объединенных Наций и ее подразделениям и структурам как в штаб-квартирах, так и на местах, особенно после закрытия той или иной миротворческой миссии или периферийного отделения. Как было отмечено одним из сотрудников, опрошенных в ходе подготовки настоящего доклада, «институциональная память любой организации или структуры Организации Объединенных Наций является результатом работы ее сотрудников (что и как было сделано на всех уровнях), должным образом учтенный и задокументированный. Документальные свидетельства этой работы коренным образом отличаются от генерируемых той же организацией или структурой материалов о ее деятельности, предназначенных для целей общественной информации». Более того, во многих случаях для правильного понимания или толкования официальных документов и окончательных текстов программных документов, соглашений, протоколов и решений требуется параллельное ознакомление с материалами переговоров в период работы над ними.

E. Ведение документации и управление информацией

38. Парадокс состоит в том, что если управление информацией и знаниями совершенно обоснованно рассматривается в качестве области деятельности, имеющей стратегическое значение для работы любой организации и выполнения возложенных на нее функций, то ведение документации, являющееся одной из основных составляющих процесса управления информацией, зачастую

считается второстепенным видом деятельности или даже обузой, что объясняется отсутствием четкого разграничения между ведением документации и управлением документооборотом, а также другими аспектами отлаженного рабочего процесса.

39. ВДА не в полной мере интегрировано с другими компонентами деятельности по управлению информацией. Отдавая себе отчет в том, что ведение документации является самостоятельным аспектом деятельности по управлению информацией и имеет свою специфику, Инспектор подчеркивает, что **принципы и процедуры, касающиеся ВДА, должны быть интернализированы всеми, кто занимается другими основными аспектами деятельности по управлению общеорганизационной информацией**, такими как управление общеорганизационными информационными ресурсами, управление знаниями и информационно-коммуникационные технологии, которые рассматриваются в настоящем докладе лишь частично. На веб-сайте ОИГ (www.unjju.org) заинтересованный читатель может ознакомиться с другими докладами ОИГ, касающимися управления информационно-коммуникационными технологиями в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2011/9) и управления знаниями (JIU/REP/2007/6).

III. Нормативная база

40. Инспектор обнаружил, что, несмотря на сходные организационные контексты и необходимость решения одних и тех же рабочих вопросов во всех их технических аспектах, организации и структуры Организации Объединенных Наций не выработали общего подхода к вопросам ВДА, из-за чего их нормативные положения, регулирующие данный вид деятельности, могут существенно различаться. Информация о действующих положениях, касающихся ВДА, или отсутствии таковых содержится в приложении II. Эти положения были утверждены либо исполнительными главами соответствующих организаций, либо руководителями более низкого уровня.

41. Наличие положений, регулирующих ВДА (будь то самостоятельных или сформулированных в рамках общей информационной политики), является обязательным для всех организаций и структур Организации Объединенных Наций. Сводные принципов, правил и процедур, касающихся ВДА, должны регулярно пересматриваться с учетом изменений в рабочих процессах и/или технологиях. Поэтому соответствующие нормативные положения должны периодически подвергаться ревизии.

42. За последние десять лет стандарты ISO, касающиеся ВДА, претерпели серьезные изменения¹². Организации и структуры Организации Объединенных Наций сильно отстают в вопросах принятия и соблюдения международно признанных стандартов, которые в большинстве случаев были уже разработаны же после публикации основных нормативных документов Организации Объединенных Наций. Судя по всему, в организациях и структурах Организации Объединенных Наций еще отсутствуют условия для быстрого перехода на эти стандарты; тем не менее **Инспектор подчеркивает важность пересмотра**

¹² Большинство соответствующих международных норм и стандартов перечислены в приложении III.

нормативных положений, касающихся ВДА, в целях приведения их в соответствие со стандартом ISO 15489, определяющим основы деятельности в данной области. С учетом результатов проведенного анализа Инспектор отмечает, что в действующих нормативных документах затрагиваются некоторые актуальные вопросы ВДА, однако зачастую недостаточно конкретно; при этом в них отсутствуют положения, касающиеся важных с точки зрения упомянутого стандарта вопросов, включая вопросы контроля и профессиональной подготовки.

43. Существующие своды положений и принципов редко дополняются инструкциями по их практическому применению, без чего невозможно обеспечить соблюдение принципа подотчетности. Отсутствие у сотрудников информации о том, что и как следует делать, ведет к тому, что соответствующие положения и принципы остаются на бумаге. Проведенное ОИГ обследование показало, что четкого представления о нормативных требованиях нет ни у составителей, ни у пользователей документов.

44. Опираясь на результаты анализа действующих нормативных положений и информации, полученной от респондентов, Инспектор изучил функции и обязанности, возложенные, согласно соответствующим нормативным документам, на различных участников процессов, связанных с ВДА, и пришел к выводу, что существует две модели:

- централизованный подход, в рамках которого ведущая роль отводится специальному подразделению, укомплектованному сотрудниками, являющимися специалистами в области ведения документации и обладающими специальными знаниями архивариусов (примерами могут служить Секция ведения архивов и документации (СВАД) в Секретариате Организации Объединенных Наций и Секция документации и архивов в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев);
- децентрализованный подход, в рамках которого соответствующие обязанности распределяются между несколькими подразделениями разного профиля (например, административным отделом, отделом информационных технологий и т.д.). Такая модель преобладает в фондах и программах.

45. Следует, однако, отметить, что даже в рамках централизованного подхода явно просматривается тенденция к возложению все большего объема обязанностей, касающихся ВДА, и в частности таких узкоспециальных аспектов ВДА, как оценка и описание документов, на самих составителей и авторов этих документов.

А. Секретариат Организации Объединенных Наций

46. В Организации Объединенных Наций ведению документации и архивов уделяется большее внимание с первых дней существования Организации. Еще в 1946 году Генеральный секретарь привлек внимание сотрудников к тому факту, что материалы, имеющие архивную ценность, не сдаются должным образом в архивы Организации Объединенных Наций¹³. С 2007 года основным руко-

¹³ См. ST/SGB/23 (1946).

водящим документом, касающимся ведения документации и архивов в Секретариате Организации Объединенных Наций, служит бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/2007/5. Этот бюллетень является шагом вперед по сравнению с предыдущими административными инструкциями по данному вопросу¹⁴. В нем определяются функции и обязанности различных участников процессов, связанных с ВДА, причем особый акцент делается (в разделе 5) на функциях и обязанностях СВАД: «Секция ведения архивов и документации отвечает за разработку политики и стандартов, касающихся ведения документации и архивов в Организации Объединенных Наций, в том числе их использования, хранения, сохранения, уничтожения или архивирования и прав доступа, включая разработку соответствующих систем и процедур. Секция также определяет политику и стандарты, касающиеся структуры, содержания и контекста электронных документов, в целях обеспечения их надлежащего составления и записи во всей их полноте, а также их сохранности, неприкосновенности и доступности в течение всего срока их хранения». Таким образом, обязанностью СВАД является обеспечение согласованности действий в рассматриваемой области в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций. Такой мандат предполагает наличие у Секции ресурсов, необходимых для его выполнения, что, однако, не соответствует действительности.

47. Хотя бюллетени Генерального секретаря касаются всех организационных подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций¹⁵, по результатам ревизии, проведенной в 2011 году Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), была отмечена необходимость уточнения нормативных положений, касающихся архивов Организации Объединенных Наций, а также вопроса о том, распространяется ли юрисдикция СВАД на подразделения и структуры за пределами Центральные учреждений Организации Объединенных Наций¹⁶. Согласно результатам настоящего обследования эти вопросы все еще актуальны.

48. В бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2013/1 указывается, что Управление централизованного вспомогательного обслуживания (в состав которого входит СВАД), помимо выполнения большого числа других сложных задач, отвечает за предоставление рекомендаций и консультаций по вопросам ведения документации и архивов в Центральные учреждения, подразделениях, расположенных вне центральных учреждений, региональных комиссиях, полевых миссиях и операциях Организации Объединенных Наций и других подразделениях секретариата¹⁷. Но поскольку при этом нигде не говорится об

¹⁴ ST/AI/326 (1984), ST/SGB/242 (1991) и другие документы. Положения, касающиеся ведения, обеспечения сохранности, хранения и уничтожения или архивирования документов конкретных организаций и структур и обеспечения доступа к ним, содержатся также (без четкого указания источников соответствующих ресурсов) в различных специальных бюллетенях Генерального секретаря, посвященных в большинстве случаев чувствительным политическим или юридическим вопросам.

¹⁵ См. ST/SGB/2002/11 — последний по времени документ с поправками к бюллетеню Генерального секретаря, посвященному организационной структуре Секретариата Организации Объединенных Наций (ST/SGB/1997/5), где перечисляются все соответствующие организационные подразделения.

¹⁶ Office of the Internal Oversight Services: “Audit of the United Nations Archives and Records Management”, IAD: 12-00212, March 2012.

¹⁷ Это положение согласуется с положениями предыдущих документов по данному вопросу: так, например, в документе ST/AI/326 (1984) говорится, что «Архивная секция должна

ассигнованиях, необходимых для поддержки указанных функций, людских и финансовых ресурсов, выделяемых на эти цели, явно недостаточно для эффективного и последовательного выполнения столь широкого мандата (приложение IV). Информация, собранная ОИГ, подтверждает тот факт, что подразделения Секретариата за пределами Центральные учреждений плохо осведомлены о нормативных положениях, касающихся ВДА, и, соответственно, не обеспечивают их последовательного и единообразного применения. Это касается также региональных комиссий, в составе которых в большинстве случаев нет подразделений или сотрудников, конкретно отвечающих за выполнение указанных функций (приложение IV).

49. Шестистраничный бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/2007/5, являясь нормативным документом высокого уровня, не может, в силу своего характера, быть исчерпывающим и подробным, и потому дополняется рядом разработанных СВАД руководящих принципов технического характера (вставка 2). Однако Инспектор хотел бы обратить внимание на то, что из-за серьезных пробелов, недостатков и многочисленных «серых зон» в этом бюллетене возникают следующие серьезные проблемы практического характера:

- не указаны цели и преимущества надлежащей организации работы по ведению документации и архивов. Отсутствует концепция, в рамках которой признавалась бы важность ВДА и определялись те преимущества, которые сулит Организации, ее сотрудникам и другим заинтересованным сторонам повышение эффективности данного вида деятельности. Все это не способствует эффективной реализации сформулированных принципов и положений;
- до конца не ясно, в чем состоит в конечном счете роль СВАД. Секция отвечает за координацию деятельности по ведению документации и архивов в рамках всего Секретариата, но у нее нет полномочий требовать от различных департаментов и управлений соблюдения соответствующих нормативных положений. Оставляет желать лучшего и то, как выполняются положения раздела 5.4 бюллетеня, где говорится, что, «хотя обязанности по текущему ведению всей документации лежат на различных департаментах и управлениях, руководитель Секции ведения архивов и документации или его представитель может проводить проверки существующих систем ведения документации и при необходимости давать указания в отношении внесения в них соответствующих изменений и/или корректировок». С теми ресурсами, которые в настоящее время имеются в распоряжении Секции, как бы она ни старалась оптимизировать их использование, она не в состоянии охватить все направления работы и успешно выполнять все возложенные на нее задачи;

предоставлять методические рекомендации и устанавливать стандарты, касающиеся ведения, обеспечения сохранности, восстановления, организации, описания и обеспечения доступности для общественности архивов и нетекущей документации других органов Организации Объединенных Наций и подразделений Секретариата за пределами Центральные учреждений», а в документе ST/SGB/242 (1991) отмечается, что архивные документы Организации Объединенных Наций включают не только документы подразделений Секретариата в Центральные учреждения, но и документы его подразделений вне Центральные учреждений, а также документы вспомогательных органов Организации Объединенных Наций.

- положения, касающиеся распределения функций и обязанностей, страдают непоследовательностью. Так, например, обязанности, возлагаемые на каждую категорию участников процесса ВДА, а именно сотрудников, СВАД и подразделения Секретариата, определяются весьма расплывчато и без учета того, есть ли реальные возможности для их эффективного выполнения, прежде всего в плане ресурсов и потенциала. Кроме того, не предусмотрено никаких поощрительных мер, которые стимулировали бы рядовых сотрудников и руководителей среднего звена к выполнению возложенных на них функций и обязанностей, равно как и санкций за их невыполнение;
- учитывая, что обязанности по ведению документации делегированы департаментам и управлениям, не приходится удивляться тому, что последние либо выработали свои собственные подходы, либо вообще не предприняли никаких действий, что и в том, и в другом случае затрудняет выработку общеорганизационного подхода и реализацию мер в русле этого подхода. Тем не менее ряд организационных подразделений в силу сложившихся обстоятельств (например, в связи с осуществлением плана капитального строительства Организации Объединенных Наций и необходимостью освобождения помещений, в том числе использовавшихся для хранения документации) вынуждены были предпринять ряд действий различного масштаба и значимости по упорядочению своей документации и архивов;
- рамки нынешнего основного нормативного документа являются слишком узкими. Хотя в нем указывается, что его положения распространяются на все виды документов, включая электронные документы и электронную почту, о последних в нем говорится весьма скупо (лишь в двух пунктах, 6.1 и 6.2, да и то расплывчато). И совсем ничего в нем не говорится о документах в аудиовизуальном формате, для обеспечения сохранности которых требуются особые меры, веб-контенте и продуктах других новых технологий. Некоторые из указанных видов документов впоследствии были охвачены руководящими принципами СВАД и используются в документообороте ряда департаментов, сотрудники которых, проявляя добрую волю, стараются обращаться с ними максимально бережно в отсутствие единого согласованного порядка работы с ними в рамках всего Секретариата. В этой связи необходимо сформулировать конкретные требования, которые касались бы, в частности, аудиовизуальных материалов и архивов и учитывали бы специфику их оценки, отбора, описания/каталогизации, хранения, сохранения, перемещения, доступа, обеспечения сохранности в течение длительного времени и т.д.

Вставка 2

Основные руководящие принципы, разработанные СВАД для Секретариата Организации Объединенных Наций

Функциональные требования к системам ведения документации	Апрель 2003 года
Стандартные требования к метаданным, касающимся ведения документации	Апрель 2004 года

Руководящие принципы, касающиеся идентификации и ведения личных дел	Апрель 2006 года
Инструкции по борьбе с насекомыми-вредителями в центрах документации и архивах	Июнь 2006 года
Стандартные требования к ведению документации в связи с переводом документов в цифровой формат	Апрель 2009 года
Руководящие принципы, касающиеся соблюдения установленных сроков сохранения документов	Январь 2012 года
Руководящие принципы, касающиеся оценки программ ведения документации	Январь 2012 года
Руководящие принципы, касающиеся уничтожения документов	Январь 2012 года
Порядок классификации документов в связи с выполнением общих для всех подразделений Организации Объединенных Наций административных функций	Июнь 2012 года
Передача электронных документов в Секцию ведения архивов и документации Секретариата Организации Объединенных Наций	Сентябрь 2012 года
Руководящие принципы, касающиеся работы с сообщениями электронной почты как самостоятельной категорией документов	—

50. Инспектор обратил внимание на то, что ряд подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций разработали или разрабатывают свои собственные нормативные документы в дополнение к бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/2007/5. Хотя эти документы призваны устранить некоторые из отмеченных выше недостатков и адаптировать требования, сформулированные в бюллетене Генерального секретаря, к условиям этих подразделений, они могут не в полной мере соответствовать положениям этого бюллетеня. Это касается и нормативных документов, опубликованных до 2007 года:

- бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/2007/5 предшествовал, в частности, женеvский информационный циркуляр по тому же вопросу (IC/Geneva/2001/55), отдельные положения которого могут не соответствовать положениям бюллетеня. Из-за этого может возникнуть неразбериха, на что в 2012 году было указано УСВН. Секция институциональной памяти Библиотеки Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве оказывает ряду организаций и структур, базирующихся в Женеве, услуги в области ВДА, которые не регулируются ни меморандумами о договоренности, ни какими-либо другими согласованными документами;

- УВКБ в 2005 году, т.е. еще до выхода бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/2007/5, выпустило свое руководство в отношении документов в электронной форме, публикации которого предшествовало принятое в 1996 году решение о переходе на преимущественно электронный документооборот. В 2009 году это руководство было обновлено и дополнено. Инспектор, в частности, обратил внимание на стремление УВКБ взять на вооружение дидактический подход, а также на то, что в указанном руководстве обосновывается важное значение надлежащего ведения документации как для Управления в целом, так и для его сотрудников. Руководство содержит также более четкие и более конкретные положения, касающиеся обязанностей всех участников процесса, а именно руководства УВКБ, сотрудников Управления, Секции документации и архивов и Отдела информационных систем и телекоммуникаций;
- в опубликованном в 2007 году нормативном документе ООН-Хабитат, касающемся ведения архивов и документации, определяются функции и обязанности различных сторон, в том числе Директора-исполнителя и руководителей отделов, секторов, секций и бюро. В нем признается необходимость создания должностей «координаторов, отвечающих за документацию», сотрудники на которых выполняли бы координационные функции, связанные с ВДА. На момент подготовки настоящего доклада (последний квартал 2013 года) велась работа по пересмотру этого документа в целях включения в него положений, касающихся электронных записей и сохранения документов в цифровой форме;
- нормативный документ по вопросам ведения архивов и документации (2011–2012 годы) является основой проекта в области ВАД, инициированного в 2011 году в Экономической комиссии Организации Объединенных Наций для Африки (ЭКА) при поддержке ее Исполнительного секретаря. Этот проект призван способствовать преодолению критической ситуации, сложившейся в ЭКА из-за того, что на протяжении многих десятилетий начиная с момента создания Комиссии в 1958 году в ней не была организована работа по ведению документации и архивов. Указанный нормативный документ, одобренный руководством ЭКА, содержит общие положения, касающиеся ведения документации, которые предполагается детализировать в руководстве по процедурам ведения архивов и документации, предназначенном для всех сотрудников ЭКА;
- в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) сотрудник, отвечающий за ведение документации, с 2011 года занимается разработкой внутренних положений, учитывающих специфику УВКПЧ и соответствующих основным принципам, сформулированным Секретариатом, — классификационной системы, таблиц с указанием сроков сохранения документов, требований к работе с сообщениями электронной почты и т.д.;

- Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) в 2011 году выпустило нормативную инструкцию по вопросам ведения документации, в которой обращается внимание на различные звенья системы подотчетности вплоть до высшего звена. В ней, в частности, говорится, что «заместитель Генерального секретаря, действуя через помощника Генерального секретаря и директоров, отвечает за обеспечение соблюдения УКГВ нормативных требований, стандартов и процедур Организации Объединенных Наций в области ведения документации»¹⁸.

В. Фонды и программы и другие организации и структуры

51. Инспектор считает, что вопросы ведения документации и архивов в фондах и программах Организации Объединенных Наций и других структурах относятся к ведению их соответствующих исполнительных глав, даже если это четко не прописано в нормативных документах. Анализ таких документов позволил выявить следующие моменты, которые не могут не вызывать беспокойства:

- нормативные документы Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) нуждаются в пересмотре, поскольку, во-первых, они возлагают ряд важных функций и задач, связанных с ВДА, на профильные подразделения, которые в последние годы были ликвидированы (в связи с чем непонятно, как теперь в этих фондах обеспечивается соблюдение соответствующих требований и осуществляется соответствующий контроль), и во-вторых, поскольку они были составлены много лет назад и не учитывают в полной мере произошедших технологических изменений. Они по-прежнему ориентированы главным образом на печатные материалы и соответствующие физические процедуры архивирования, оставляя неурегулированными вопросы, касающиеся документов в электронной форме, сообщений электронной почты и других новых форматов;
- Всемирной продовольственной программой (ВПП) выпущен ряд директив, касающихся различных аспектов ВДА; в дополнение к этим директивам разработаны соответствующие процедуры, изложенные в справочнике по ведению документации. Однако в связи с необходимостью сокращения бюджетных расходов ВПП пришлось пойти на жертвы, чтобы не урезать финансирование оперативной деятельности: в ходе проведенной в 2007 году внутренней реорганизации была ликвидирована Группа по ведению документации, которая являлась основным подразделением ВПП, занимавшимся вопросами ВДА. Несмотря на ликвидацию Группы, функции, связанные с ведением документации, сохранились, однако программы и практика в области ВДА приобрели разрозненный характер;
- соответствующие нормативные документы в последние годы разработали также Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Программа развития Организации Объединенных Наций

¹⁸ OCHA Policy Instruction on records management, 2011.

(ПРООН) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), однако выполнению требований этих документов мешает отсутствие соответствующих внутренних процедур и механизмов (особенно это касается документов в цифровой форме). Работа по пересмотру и совершенствованию процессов, связанных с ведением документации, продолжается. Так, например, в 2014 году в ПРООН должен быть введен в действие электронный реестр документов страновых отделений и должны быть определены нормативные требования, касающиеся сохранения электронных сообщений.

С. Другие межправительственные организации

52. Ряд межправительственных организаций имеют гораздо более развитую, упорядоченную и проработанную нормативную базу в области ВДА, чем организации и структуры Организации Объединенных Наций, что свидетельствует о том, что они уделяют вопросам ВДА больше внимания и лучше понимают важность таких вопросов:

- в конце 1990-х годов в Европейской комиссии произошел ряд серьезных инцидентов, выявивших проблемы с транспарентностью в работе Комиссии и породивших вопросы в отношении качества ее управленческой деятельности, и в частности в отношении качества организации работы по ведению документации. Это имело настолько серьезные репутационные последствия, что привело к сложению полномочий всей Комиссии в 1999 году. В связи с этим Европейский парламент потребовал среди прочего значительно улучшить работу по ведению документации, связанной с административными процессами. Впоследствии, начиная с 2002 года, Европейская комиссия приняла ряд подробных и жестких нормативных положений по вопросам, касающимся ведения документации и документов в электронной или цифровой форме, которые в 2009 году были объединены в 85-страничный справочный документ, где изложены все принципы и процедуры, связанные с ведением документации¹⁹. По мнению Инспектора, этот документ является хорошим подспорьем для сотрудников, поскольку помогает им находить системные решения конкретных вопросов;
- другим примером сведения всех соответствующих элементов нормативной базы в единое руководство является документ под названием «Политика и директивы НАТО, касающиеся управления информацией», содержащий подробные инструкции для сотрудников по порядку и процедурам ведения архивов и документации²⁰;
- у Всемирного банка есть три нормативных документа, которые содержат весь набор требований, принципов и стандартов, касающихся ведения документации, и все они были недавно пересмотрены и обновлены. Вместе взятые, эти документы («Policy on the Management of Records» (2011) («Принципы ведения документации» (2011 год)), «Policy on Access to In-

¹⁹ SEC(2009)1643: Implementing rules for the decision 2002/47/EC, ECSC, EURATOM on document management and for the decision 2004/563/EC, EURATOM on electronic and digitized documents.

²⁰ Policies and directives related to information management, NATO, 2012.

formation” (2010) («Политика в отношении доступа к информации» (2010 год)) и “Policy on Information Classification and Control” (2010) («Принципы классификации информации и контроля за информацией» (2010 год)) дают представление о том, почему так важно обеспечить надлежащее ведение документации Всемирного банка на протяжении всего ее жизненного цикла. Эти документы дополняются рядом методических рекомендаций, призванных облегчить соблюдение сотрудниками нормативных требований. Не затрагивая основных принципов, закрепленных в нормативных документах, такие рекомендации допускают возможность регулярного пересмотра процедур, если в этом есть необходимость, без согласования с руководящими органами.

Инспектор надеется, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит усилить контроль и обеспечить более строгое соблюдение принципов, требований и процедур, касающихся ВДА.

Рекомендация 1

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны критически проанализировать свои соответствующие нормативные положения по ВДА, и с учетом требований времени и изменений в практик, методах и технологиях ведения документации разработать на их основе всеобъемлющий и не допускающий разного толкования свод принципов, правил и процедур и охватывающих весь жизненный цикл задокументированной информации. Они должны также обеспечить строгое соблюдение таких принципов, правил и процедур применительно ко всем материалам, отнесенным соответствующей организацией или структурой к категории документов.

IV. Текущая практика и связанные с ней риски

53. В таблице 1 и на диаграмме I показаны результаты сравнительной оценки положения дел в части ВДА в каждой из обследованных организаций и структур. Такая оценка проводилась с использованием двух наборов критериев: на основе одного набора оценивалась нормативная база, а на основе другого — практика. Критериями оценки нормативной базы были наличие и актуальность тех или иных положений, уровень, на котором они были приняты, и их охват (документы на бумажных и/или цифровых носителях), наличие конкретных положений, касающихся электронных сообщений и приложений и наличие и характер организационных механизмов. Практика же оценивалась на основе таких критериев, как ведение документации в печатной и цифровой форме (программы ВДА, передача, обеспечение сохранности и т.д.), а также уровень

профессиональной подготовки и качество мониторинга. Место той или иной организации по отношению к каждой из осей диаграммы I определялось также с учетом весовых значений, присвоенных каждому из критериев²¹.

54. Проведенная оценка не носила (и в данном случае не могла носить) строго научного характера и была призвана дать лишь общее представление о положении дел с ВДА в организациях и структурах Организации Объединенных Наций. Ее результаты следует воспринимать с учетом различий между такими организациями и структурами, в том числе в части прогресса, достигнутого в тех или иных областях. Тем не менее можно смело говорить о том, что нынешние системы ВДА по-прежнему характеризуются фрагментированностью подходов и непоследовательным применением нормативных требований, о которых мало кому известно. **Полученные оценки, характеризующие фактическое состояние дел, по-прежнему не дотягивают до средних.** Это серьезно беспокоит Инспектора, поскольку в нынешних условиях трудно рассчитывать на существенное улучшение ситуации.

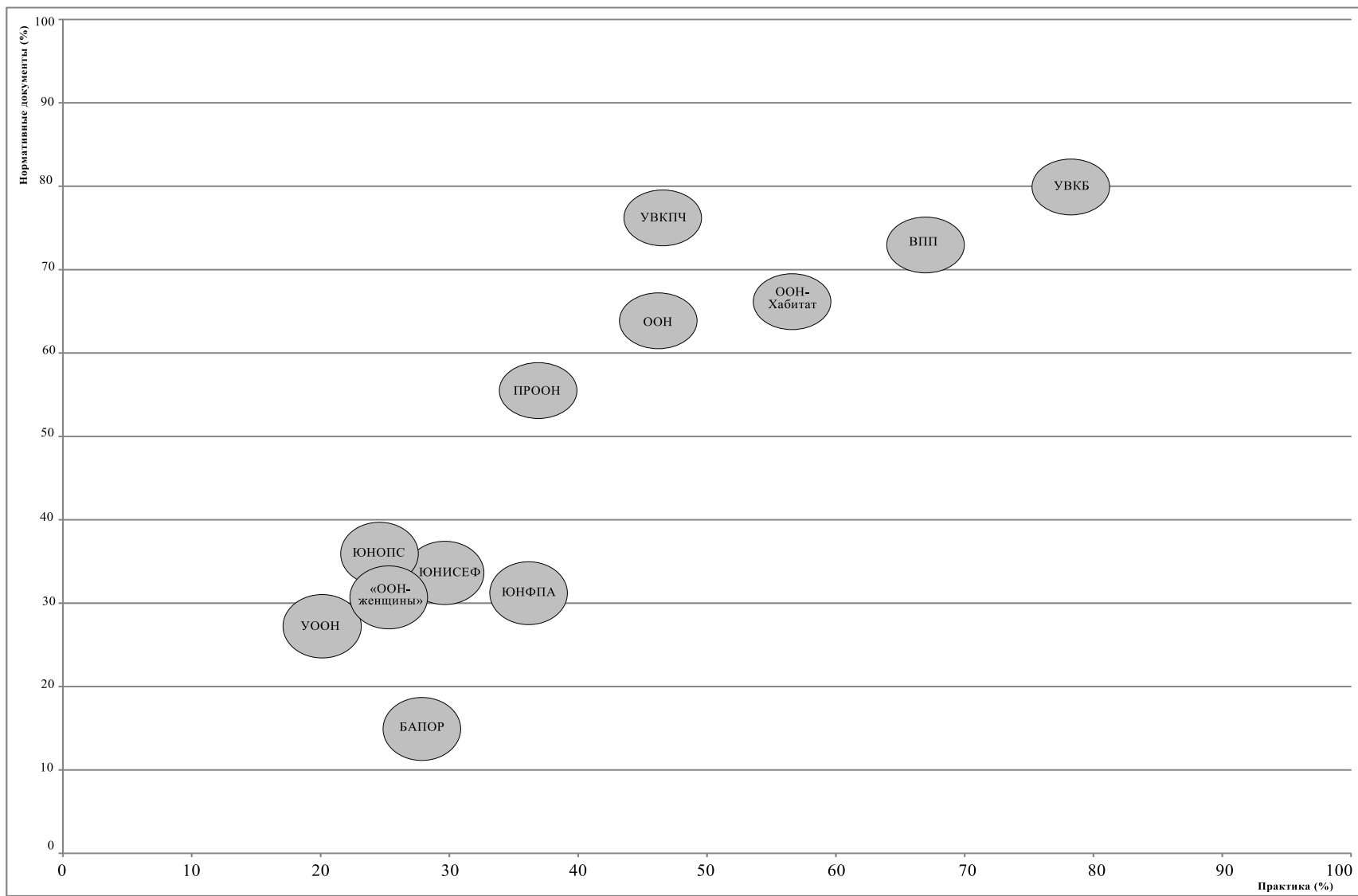
Таблица 1

Обследование ВДА в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций

<i>Организации</i>	<i>Доля нормативных документов по ВДА, подвергнутых оценке на основе пяти критериев (в процентах)</i>	<i>Доля структурных подразделений, практика которых была подвергнута оценке на основе шести критериев (в процентах)</i>
Секретариат Организации Объединенных Наций	64	40
УВКПЧ	76	40
УВКБ	80	83
ПРООН	56	30
ЮНФПА	32	30
ООН-Хабитат	68	47
ЮНИСЕФ	32	23
ЮНОПС	36	20
ООН-Женщины	32	20
ВПП	72	60
БАПОР	16	27
УООН	28	17

²¹ Использование более логичной мультипликативной модели агрегирования привело бы к тому, что организации расположились бы на диаграмме менее кучно, а некоторые вообще оказались бы за ее пределами. Таблица использовавшихся критериев приводится в приложении VII. Порядок же использования критериев применительно к каждой из организаций и структур разъясняется в приложении XII, ознакомиться с которым можно на веб-сайте ОИГ (www.unjiu.org).

Диаграмма I
Обследование ВДА в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций



А. Разнородность практики производителей документации в отсутствие программ ВДА

55. Инспектор признает, что многие руководящие и рядовые сотрудники ежедневно предпринимают усилия по сохранению свидетельств своей работы, принятых решений или произведенных операций, делая это иногда в условиях стресса и нехватки времени. Вместе с тем обследование показало, что эти усилия носят спорадический характер и зачастую предпринимаются вне рамок какой-либо продуманной и согласованной программы ведения документации, направленной на обеспечение применения соответствующими департаментами, управлениями или отделениями на местах общеорганизационных принципов и стандартов ведения документации посредством адаптированных к их условиям процедур.

56. Так, например, в **Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций лишь немногие из департаментов и управлений имеют собственные планы классификации и сохранения документов, соответствующие требованиям, изложенным в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2007/5 (раздел 4.1)**. Согласно данным веб-сайта СВАД, такие адаптированные инструменты ВДА есть лишь у ограниченного числа департаментов и других организационных подразделений²². Сложившаяся ситуация не способствует соблюдению в соответствующих организациях и структурах сроков сохранения документации и порядка ее уничтожения или сдачи в архив, если таковые установлены.

57. В 2012 году сама СВАД предупредила о трудностях, связанных с выполнением нормативных требований, касающихся ВДА, отметив, что слишком большое число подразделений не располагает возможностями для ведения документации и имеет лишь ограниченное представление о правилах работы с документами, в связи с чем значительный процент таких подразделений не имеет программ ведения документации и не передает на систематической и регулярной основе документы в СВАД. В результате устаревшие и вышедшие из употребления, но потенциально ценные документы продолжают храниться в служебных помещениях и никакой работы по выявлению документов, подлежащих сдаче в архив, не проводится. Кроме того, часто не соблюдаются сроки уничтожения документов, имеющих сиюминутную ценность, и кипы таких документов продолжают занимать место, которого и так всегда не хватает²³.

58. При подготовке настоящего доклада на глаза Инспектору попало несколько отчетов по результатам внутренних оценок, где были отмечены риски, которыми чревата текущая практика. Один из высокопоставленных сотрудников, опрошенных в ходе обследования, выразил надежду, что доклад ОИГ послужит «сигналом к пробуждению» и заставит его организацию обратить, наконец, внимание на вопросы ведения документации.

- В 2012 году Отдел информационно-технических решений и услуг и Отдел людских ресурсов ЮНИСЕФ при подготовке своего совместного обоснования необходимости улучшения работы по ведению документации отме-

²² С их списком можно ознакомиться на веб-сайте СВАД по адресу <https://archives.un.org/content/retention-schedules-un-offices>.

²³ “Capital master plan and United Nations records: report and lessons learned by the Archives and Records Management Section”, 2012.

тили, что в группе риска находится официальная кадровая документация и что текущая практика ведения документации уже привела к невосполнимой утрате части личных дел сотрудников²⁴.

- В ЭКА за 50 лет, прошедших со времени создания Комиссии, ни разу не предпринималось каких-либо заранее спланированных или систематических усилий по обеспечению сохранности документов и архивов. В 2004 году приглашенный консультант описал место свалки старых документов, куда последние поступали без указания их содержания и отправителя. Он отметил отсутствие каких-либо средств поиска, системы определения местонахождения документов и системы расположения печатных материалов на стеллажах. Архивные документы хранились вперемежку с библиотечными записями, из-за чего было практически невозможно найти свидетельства значительной части работы ЭКА²⁵. Консультант предупредил, что неполные файлы и искаженные данные чреваты риском утраты части или всей информации, что может породить проблемы подотчетности и доверия, затруднить принятие решений, привести к ошибкам в оценках и вызвать задержки с осуществлением программ и тем самым скомпрометировать организацию и нанести ущерб ее репутации.

59. Инспектор обращает внимание на необходимость разработки программ ведения документации, адаптированных к конкретным условиям. В отсутствие таких программ сотрудники зачастую вынуждены принимать самостоятельные решения в отношении того, какие материалы следует считать документами, следует ли их сохранять и если да, то каким образом, по какой причине и в течение какого времени, и есть ли где-либо аутентичные копии соответствующих документов.

60. Многие из лиц, с которыми беседовали представители ОИГ, говоря о том, что их устраивают текущий порядок и текущая практика, не отдавали себе отчета в том, что такой порядок и такая практика могут быть источниками разного рода рисков для их организации или структуры. При этом информация, собранная посредством рассылки вопросников и иным образом, свидетельствует о низкой степени удовлетворенности респондентов тем, как реализуются принятые нормативные положения. Удовлетворительной или весьма удовлетворительной практику ВДА назвали менее половины респондентов, которым было предложено сопоставить ее с действующими нормативными требованиями, причем это касалось практики как в отношении документов на материальных носителях, так и в отношении документов в электронной форме. Все это говорит о том, что порядок ведения и хранения документов и информации в соответствующих организациях и структурах не обеспечивает наличия полных, точных, достоверных, доступных и долговечных свидетельств их деятельности, особенно если речь идет об информации и документах в электронной форме и сроках, исчисляемых годами и десятилетиями (см. главу V).

61. В Секретариате Организации Объединенных Наций осуществляется ряд важных инициатив, направленных на пересмотр практики ВДА и разработку принципов сохранения документации. Так, например, Административная канцелярия Департамента по вопросам управления и Административная канцеля-

²⁴ “Business case: electronic records management system and customer relationship management system”, UNICEF, 2012.

²⁵ D. Zeller, Consultancy on records management (at ECA), interim report (2004).

рия Управления людских ресурсов приступили к работе по переводу документов в цифровой формат, скорректировав в связи с этим свои внутренние процедуры ведения документации. Департамент по экономическим и социальным вопросам значительно продвинулся в деле приведения оказываемых им услуг в соответствие с основными нормативными требованиями, в том числе касающимися ведения документации, сроков сохранения документов и классификации файлов. Осуществлением проекта, направленного на радикальное улучшение практики ВДА, занимается также ЭКА, где первым к такой работе приступил Административный отдел. Программу в области ВДА разработал для своей штаб-квартиры и ООН-Хабитат.

62. Инспектор обратил внимание на то, что в подразделениях, занимающихся административными и/или финансовыми вопросами, дела с ведением документации, как правило, обстоят лучше, чем в подразделениях, занимающихся основной или нормативной деятельностью. В большинстве случаев это объясняется наследием прошлого, когда еще существовали реестры. К счастью, именно административные и финансовые подразделения являются крупнейшими производителями документации. Эти подразделения отличаются и иной культурой ведения дел, поскольку для руководящих и рядовых сотрудников этих подразделений далеко не праздными являются вопросы подотчетности, достоверности и материальной ответственности (учитывая, что они занимаются контрактами, закупками и т.д.), что заставляет их уделять больше внимания ВДА.

Классификация и сроки сохранения документов

63. В настоящее время не существует единой для всей Организации Объединенных Наций системы классификации или сортирования документов (в отличие от Европейской комиссии и других организаций, где такая система постепенно создается²⁶). СВАД подготовила для Секретариата Организации Объединенных Наций общий документ под названием “Records common to most United Nations offices” («Документы, являющиеся общими для большинства подразделений Организации Объединенных Наций» (RCUN, 2000, пересмотрен в 2007 году))²⁷, в котором перечисляются основные классификационные категории документов с указанием для каждой из них предлагаемых сроков сохранения, однако это касается только основных административных документов. В нем также содержится информация о том, в каком подразделении находятся те или иные документы и кто должен определять их дальнейшую судьбу. В 2012 году СВАД выпустила также свод методических указаний “File classification scheme for administrative functions common to United Nations offices” («Порядок классификации документов для целей выполнения административных функций, являющихся общими для всех подразделений Организации Объединенных Наций»).

64. Как показал опрос, многие из должностных лиц в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций знают о существовании упомянутого выше документа СВАД, а некоторые даже используют его для целей сортиро-

²⁶ Одним из нормативных документов Европейской комиссии является единый для всей Комиссии перечень категорий документов с указанием для каждой категории сроков сохранения документов. Первая версия этого перечня была утверждена в июле 2007 года.

²⁷ См. веб-сайт СВАД <https://archives.un.org/content/un-records-resources-and-tools>.

вания определения сроков сохранения своих документов. Что касается других организаций и структур, то они, возможно, также используют этот документ для тех же целей, однако в ответах на вопросник ОИГ не содержится никакой конкретной информации на этот счет, что указывает на наличие возможностей для дальнейшего расширения масштабов использования этого документа (с охватом отделений вне Центральных учреждений, региональных комиссий и т.д.).

65. Как можно понять из названия документа, **в нем говорится только об общих административных документах, хотя и достаточно подробно. Он не касается ведения основной документации департаментов, региональных комиссий и других организационных подразделений**, отражающей специфику их деятельности и оперативные потребности. Для разработки планов классификации документации, адаптированных к их конкретным условиям и потребностям, что само по себе требует немалых усилий, необходимо хорошо разбираться в том, чем занимаются соответствующие подразделения, и обладать определенными знаниями и опытом в области ведения документации. На сегодняшний день таких планов нет у многих организаций и структур Организации Объединенных Наций, что негативно влияет на качество их практической деятельности в области ВДА.

66. Фонды, программы и другие структуры обычно имеют единую общеорганизационную систему классификации документов, за адаптацию и применение которой с учетом конкретных условий и потребностей отвечают подразделения, производящие документацию или являющиеся ее владельцами, что такие подразделения не обладают в полной мере знаниями и опытом в области ВДА и необходимыми ресурсами. В 2014 году свой нормативный документ, касающийся работы с информацией и классификации документов, должна опубликовать ПРООН.

Конфиденциальность, доступ и безопасность

67. Подход Организации Объединенных Наций к вопросам конфиденциальности, доступа и безопасности основывается на понимании того, что ее деятельность должна носить открытый и транспарентный характер, «за исключением тех случаев, когда характер соответствующей информации считается конфиденциальным»²⁸.

68. В стандарте ISO 15489-1 подчеркивается, что организациям необходимо иметь официальный документ с изложением руководящих принципов, регулирующих доступ к документации²⁹. В 2012 году МСА опубликовал «Принципы доступа к архивам»³⁰, где изложены десять принципов, исходя из которых, работники архивов должны оценивать действующие нормативные требования, касающиеся доступа к архивам, и свою практику. **Инспектор призывает подразделения и структуры Организации Объединенных Наций провести работу по сопоставлению таких требований с указанными принципами (возможно, заказав для этого независимое исследование) и использовать последние в качестве основы для разработки новых или ревизии действующей**

²⁸ ST/SGB/2007/6.

²⁹ ISO 15489-1:2001(E), para. 9.7.

³⁰ International Council on Archives, Committee on Best Practices and Standards, Working Group on Access, AGM, 2012.

щих правил доступа к архивам, находящимся в их ведении. В настоящее время такие понятия, как допуски, конфиденциальность, перевод документации в разряд общедоступной и т.д. регулируются либо положениями основного нормативного документа, либо отдельными руководящими принципами. В этой связи необходимо особо остановиться на следующих моментах:

- нормативные положения, касающиеся доступа, были разработаны Управлением по правовым вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в консультации со СВАД и подразделениями-производителями документов. Вопросы, касающиеся чувствительности информации, ее классификации и обращения с ней, конкретно затрагиваются и в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2007/6. Однако, несмотря на наличие четких критериев, которыми следует руководствоваться при определении степени конфиденциальности документов и переводе их в разряд общедоступных, а также соответствующих классификационных категорий, в отсутствие какого-либо контроля за их применением и при недостаточном уровне подготовки сотрудников существует риск возникновения серьезных проблем в данной области, особенно в том, что касается документов в цифровой форме;
- правила доступа к документам УВКБ были разработаны его Секцией документации и архивов в консультации с соответствующими подразделениями. Однако они никогда официально не публиковались в качестве одного из нормативных документов Управления в области ВДА, хотя другие нормативные положения содержат ссылки на них и включают принципы, на которых они основываются. По сравнению с другими организациями нормативные положения УВКБ предоставляют ответственным сотрудникам архивов более широкие полномочия в части перевода документов в разряд общедоступных или их сохранения в качестве документов ограниченного доступа;
- в ПРООН, ЮНФПА и структуре «ООН-женщины» политика в области ВДА страдает отсутствием единого набора критериев для классификации документов и определения ограничений в отношении доступа к ним. В некоторых случаях, как, например, в ЮНФПА, разработка правил классификации информации является частью проекта по созданию общеорганизационной системы управления контентом. В ЮНИСЕФ такие правила были разработаны еще в 1983 году. Некоторые из указанных структур в качестве основных документов, которыми они руководствуются, назвали соответствующие бюллетени Генерального секретаря, дополненные собственными руководящими принципами. Хорошим примером адаптированной нормативной основы для классификации информации и обеспечения безопасного обращения с конфиденциальной информацией может служить бюллетень Генерального секретаря ST/SGB/2012/3, касающийся международных уголовных трибуналов.

69. Достаточные гарантии применения установленных правил обеспечивает наличие в структуре соответствующего органа или организации (например, Секретариата Организации Объединенных Наций, ЮНОГ, ООН-Хабитат и УВКБ), подразделения, конкретно отвечающего за ВДА, поскольку сотрудники, профессионально занимающиеся вопросами документов и архивов, имеют возможность на более последовательной и систематической основе контроли-

ровать соблюдение таких правил, по крайней мере в отношении документации, находящейся в их ведении. Однако, по словам сотрудников архивов, документация в печатном виде зачастую поступает к ним без каких-либо указаний в отношении степени ее конфиденциальности. Это значительно увеличивает нагрузку на них, поскольку, как отметил один из опытных архивариусов, приходится проводить постраничный анализ документов, чтобы не допустить раскрытия чувствительной информации. Аналогичные проблемы возникают и с архивами в цифровой форме.

Сдача документов в архив

70. Как было отмечено выше, в некоторых организациях и структурах создана централизованная система архивирования документов, позволяющая формировать и хранить их архивы (в материальной форме) в одном хранилище (иногда в разных местах), в то время как в других организациях и структурах архивные материалы хранятся в их соответствующих подразделениях — либо по причине сознательного выбора, либо из-за отсутствия общей концепции. С точки зрения профессионального архивариуса, совершенно очевидно, что **архивные документы не должны храниться в подразделениях, являющихся составителями этих документов**, поскольку это не позволяет обеспечить их защиту или широкий доступ к ним, когда для этого придет время.

71. Требования, касающиеся архивирования документов, выполняются не всегда и не в полной мере. Многие документы, имеющие архивную ценность, не идентифицируются в качестве таковых и не передаются соответствующими организационными подразделениями и составителями документов в общеорганизационный архив. Согласно бюллетеню Генерального секретаря ST/SGB/2007/5 инициировать передачу документов в архивы должна СВАД, однако это требование невыполнимо. СВАД признает, что, хотя трудно определить, какой процент документации, подлежащей сдаче в архив в Секретариате Организации Объединенных Наций, действительно туда сдается, в архивах Организации Объединенных Наций имеются серьезные пробелы. Как показало обследование, проведенное ОИГ, такая оценка, вероятно, еще более справедлива в отношении других организаций и структур: **более 80 процентов подразделений-респондентов сообщили, что они ведут свои собственные архивы** (сохраняя документы для целей институциональной памяти по истечении установленных сроков их сохранения и внутреннего использования), что на самом деле плохо для институциональной памяти. В тех же случаях, когда документы, в конце концов, сдаются в архив, **из-за нехватки ресурсов у подразделений, занимающихся ВДА, часто возникают значительные задержки с их обработкой (оценкой, определением их дальнейшей судьбы и т.д.), особенно если в соответствующих подразделениях не была должным образом организована работа по ведению и хранению документов на материальных носителях.**

72. Передача документов в подразделения, занимающиеся ВДА, зачастую происходит не в порядке обычной практики, связанной с применением общеорганизационных принципов, а по таким причинам, как переезд, нехватка служебных помещений, изменения в руководстве и т.д. Собранный информация, касающаяся практики работы с документами на материальных носителях и электронными документами и свидетельствующая об отсутствии четкого понимания важности соблюдения действующих требований, воспроизводится в таблице 2³¹.

Таблица 2

Передача печатной и цифровой документации

Как часто Ваше подразделение организует передачу полуархивных и/или архивных печатных и/или цифровых документов для оценки и сортировки в связи с удалением/уничтожением?

	Печатные документы (проценты)	Документы в электронной форме (проценты)
В соответствии с утвержденным графиком сохранения документации	52,5	40,0
Нерегулярно	32,5	15,0
По запросу	30,0	25,0
По инициативе отдельных сотрудников	30,0	22,5
Передача еще не производилась	12,5	17,5
Неизвестно	5,5	7,5

Источник: опрос ОИГ 2013 года, вопрос 13.

73. В отношении Секретариата Организации Объединенных Наций, в том числе его периферийных отделений и региональных комиссий, необходимо прояснить вопрос о праве владения документацией после истечения срока ее хранения.

74. В случае отсутствия единого архивного центра составители или пользователи документов вынуждены решать, какие из них подлежат передаче либо уничтожению. Таким образом, существует риск, упомянутый в опросе ОИГ, и он состоит в том, что профессиональные архивариусы не всегда проводят указанную оценку.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации будет способствовать повышению уровня контроля за методикой и процедурами ведения документации и архивов, а также их соблюдению в организациях и структурах Организации Объединенных Наций.

³¹ Вопросы, касающиеся документов в цифровой и электронной форме, рассматриваются в главе V.

Рекомендация 2

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченные настоящим докладом, а также сотрудники старшего руководящего звена этих организаций и структур должны нести ответственность за разработку и реализацию всеми подведомственными им департаментами, управлениями и другими подразделениями основных компонентов программ ВДА применительно ко всем документам, за которые они несут ответственность.

В. Условия сохранения печатных архивов и документации, потерявшей свою актуальность

75. Инспектор установил, что существуют различные способы хранения исторических архивов, а также документации, потерявшей свою актуальность. Некоторые подразделения приняли решение содержать и хранить накопившуюся документацию на своей территории, обычно в помещениях с не всегда полноценными условиями для хранения, а другие заключили договоры со сторонними компаниями для хранения своей документации. Конкретные вопросы, связанные с содержанием архивов в учреждениях на местах, рассматриваются в пунктах 109–118.

76. В приложении VI к настоящему докладу содержится информация и количественные данные, собранные ОИГ в отношении печатных архивов, а также комментарии об общих условиях, в которых они содержатся. Инспектор посетил несколько внутренних хранилищ в Нью-Йорке, Женеве и Брюсселе (Региональный информационный центр Организации Объединенных Наций). Несмотря на предпринимаемые усилия, в настоящее время условия хранения в отделениях Организации Объединенных Наций не вполне удовлетворительные, что подтвердили работники архивов в своих ответах в рамках вопросника ОИГ³². Существует ряд трудностей, изложенных ниже, которые подвергают исторические данные недопустимой опасности, что может привести к потере или уничтожению незаменимых материалов:

- **площадь хранения недостаточна для размещения всех документов, передаваемых в специализированные отделы ведения документации и архивов.** Стоит отметить, что в настоящее время передается только доля документов (трудно поддающаяся оценке). Отделы ведения документации и архивов столкнутся с еще большими трудностями в том случае, если процедуры ведения документации и архивов будут усовершенствованы. Полки, мебель и оборудование также не всегда полностью соответствуют стандартам хранения;

³² Требования к хранению документов в архивах и библиотечных материалов ISO 11799 (2003) являются единственным существующим стандартом; однако они представляют собой наименьшее необходимое описание требований, которые представлены в общем виде.

- **условия хранения часто не соответствуют требованиям**, что в частности относится к поддержанию температурного режима, освещенности, вентиляции, изменению влажности и климатических условий, поскольку при проектировании и строительстве помещений Организации Объединенных Наций не предусматривалось, что их отдельные части будут использоваться для хранения архивных документов;
- **нарушения аспектов безопасности сопряжены с определенными рисками**: иногда на площади, используемой для архивного хранения, работают различные сотрудники либо имеют к ней доступ. Это может привести к незащищенности архивов (несанкционированный доступ и ущерб);
- наличие риска форс-мажорных обстоятельств или неожиданных чрезвычайных ситуаций **в случае отсутствия планов готовности к соответствующим происшествиям, применимых для зданий архивов**, также может привести к негативным последствиям. Инспектор узнал о нескольких происшествиях во Дворце Наций в Женеве (наводнение 2004 года) и в штаб-квартире ВПП в Риме (пожар в 2012 году) и указал на то, что данная тема нуждается в тщательном рассмотрении.

77. Архивариусы, работающие в Организации Объединенных Наций, знают о существовании данных проблем и твердо выступают за необходимость разработки решений для улучшения сложившейся ситуации. Для того чтобы получить четкое представление о положении, в котором находится каждая организация и структура, **Инспектор рекомендует, чтобы Генеральный секретарь и главы всех организаций и структур, охваченных данным докладом, самостоятельно или совместно дали поручение о проведении всеобъемлющего независимого исследования с целью оценки существующих условий хранения печатных архивов и вынесение соответствующих рекомендаций в докладе, который должен быть представлен в руководящие органы и/или вспомогательные органы их организаций, а также в Комитет по информации Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций не позднее проведения его тридцать восьмой сессии в 2016 году.** В 2004 году Секция институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ сделала это, для того чтобы обратить внимание старших руководителей на плохое состояние архивов ЮНОГ, хотя это и не привело к значительным результатам.

78. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и «ООН-Женщины» сделали выбор в пользу передачи своих архивов на хранение сторонних организаций за пределами Манхэттена в Нью-Йорке. Предполагается, что их документация будет храниться в лучших условиях, более соответствующих признанным стандартам. Инспектор не смог проверить эти условия, но отметил, что заключенные соглашения об уровне обслуживания включают положения для предоставления услуг соответствующего качества в области хранения и защиты документов, в том числе документов исключительной важности. В соответствии с данным подходом еще большую важность приобретает наличие программы ведения документации, которая использовалась бы для определения соответствующих документов, подлежащих бессрочному хранению, уничтожения документации в установленный срок для того, чтобы избежать дополнительных расходов на

хранение ненужных документов в помещениях сторонних организаций, а также централизованно отслеживать местонахождение архивных документов и отвечать на внутренние и внешние требования и запросы.

С. Нехватка специалистов на внутриорганизационном уровне

79. Ведение документации и архивов часто рассматривается как вспомогательная область деятельности (это очевидно, исходя из позиции СВАД, функционирующей в рамках Службы централизованного вспомогательного обслуживания в структуре Секретариата Организации Объединенных Наций). Опрошенные руководители пояснили, что оперативная деятельность может приобрести преимущественное значение по сравнению с другими видами деятельности, которые считаются менее важными. Во времена финансового кризиса или даже обычных ограничений бюджетных расходов, как это было в 1990-е годы, существовала тенденция сокращения ресурсов, выделяемых на поддержку вспомогательной деятельности; в этом смысле ведение документации и архивов не является исключением, хотя в бюджетных документах отсутствуют ясные оценки в соответствующей области. Многие годы функционирование системы ведения документации и архивов считалось непродуктивным и бесперспективным, поэтому бюджетные органы оказывали этой сфере ограниченное внимание и поддержку. Согласно информации, изложенной в главе VI настоящего доклада, в этой области, напротив, имеются возможности для повышения эффективности и экономии средств.

80. В приложении IV описывается разнообразие институциональных механизмов и кадрового обеспечения в области ВДА. Инспектор установил, что подразделения ВДА относятся к департаментам или отделам, ответственным за управление (вспомогательные службы), управление информацией и библиотечными фондами (управление знаниями), информационные технологии или даже внешние связи, что иллюстрирует отсутствие какого-либо ясного общего понимания того, кто должен исполнять названные функции. В приложении IV также рассматривается вопрос о нехватке в структуре Организации Объединенных Наций профессиональных сотрудников, занимающихся ведением документации, а также архивариусов, что наблюдается даже в тех случаях, когда специализированное подразделение официально входит в состав Организации. Инспектор также с сожалением отметил отсутствие конкурсных экзаменов при наборе сотрудников на работу в этой специализированной сфере профессиональной деятельности, что создает особые трудности в связи с ограниченностью специальных знаний сотрудников при их поступлении на службу. **В будущем ситуация должна быть исправлена, что позволит достичь значительных изменений к лучшему. Крайне важно, чтобы организации принимали на работу квалифицированных и опытных специалистов в области управления информацией, которые бы досконально разбирались в различных аспектах ведения документации и архивов.**

Существующие подразделения ВДА

81. Если в организации или структуре функционирует специализированное подразделение по ведению документации и архивов, его основной мандат, помимо функции хранения, распространяется на широкий круг задач и видов деятельности, таких как разработка правил внутреннего трудового распорядка,

внутриорганизационных стандартов и предоставления специализированных консультативных услуг. Иногда подразделения ВДА могут работать с электронными данными и архивами. В некоторых случаях подразделение ВДА имеет четкие обязанности, касающиеся повышения и поддержания уровня информированности, обучения, мониторинга и надзора, но в настоящее время выполнение подобных функций является исключением, что в основном связано с отсутствием четкой внутриорганизационной политики по данному вопросу, а также с недостаточным уровнем приоритетности данной области, а, следовательно, и меньшим количеством выделяемых ресурсов.

82. Наличие подразделения ВДА хотя и не решает всех соответствующих проблем, но предоставляет значительные преимущества для повышения информированности о ВДА в конкретной организации или структуре. Такое подразделение обеспечивает профессиональное руководство, занимается введением внутренних стандартов, а также может по требованию оказывать содействие осуществлению инициатив департаментов и учреждений. На основании данных, полученных в результате соответствующих посещений и проведенных опросов, **Инспектор подчеркивает практическую пользу от создания специализированных подразделений с достаточным уровнем компетентности для обеспечения общеорганизационной самостоятельности.** Несмотря на то, что УВКПЧ располагает ограниченными средствами, оно является в этой связи прекрасным примером (вставка 3).

Вставка 3

Пример Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

До 2011 года, когда на работу в Секцию общего административного обслуживания УВКПЧ поступили профессиональные сотрудники, все обязанности по ВДА в УВКПЧ полностью исполняла Секция институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ.

Введение должности сотрудника по ведению документации (уровень С-3) благотворно повлияло на практику ВДА на различных уровнях Управления. С сентября 2011 года был проделан значительный объем работы по первой оценке общей ситуации с ВДА в Управлении. Сотрудник по ведению документации работал в нескольких подразделениях УВКПЧ и секретариатах специализированных комитетов по правам человека, в которых он занимался повышением информированности, изучением документации, определением сложностей и поиском решений. При содействии Секции институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ была начата разработка внутриорганизационных средств, включая план классификации и графики сохранения документации УВКПЧ. Сотрудник по ведению документации также занимался подготовкой обучающих материалов и проведением брифингов для повышения информированности о вопросах ВДА.

Сотрудник по ведению документации также подготовил комплексный документ по проекту для привлечения внимания Группы старших руководителей к вопросам ВДА. Эта Группа одобрила логическое обоснование проекта и дала разрешение на сбор средств для его осуществления, но отметила бюджетные ограничения на момент подготовки проекта настоящего доклада, которые усложнили осуществление данного проекта в рамках всего Управления. Этот факт демонстрирует нестабильность ситуации и необходимость официального признания специалистов в области ведения документации и архивов для обеспечения устойчивых положительных изменений.

83. Не существует официально согласованного или стандартного соотношения людских или финансовых ресурсов, которое требуется для определения их минимального количества в целях надлежащего исполнения функций ведения документации и архивов. Их количество зависит от множества различных факторов, таких как размер конкретной организации или структуры, характер ее мандата и деятельности, количество и типы документов, которые она выпускает или с которыми работает, наличие автоматизированных средств, доступных в данной организации или структуре для получения документов и работы с ними, а также местоположения мест службы. В таблице 3 показана разница между верхними и нижними пределами размера ресурсов, выделяемых странами на осуществление архивной деятельности. Правительства некоторых стран опубликовали оценки объемов ресурсов, выделяемых на ведение архивов. Один из подобных документов, распространенных Главным управлением по модернизации государственной службы (ДГМЕ, Франция), заслуживает рассмотрения приведенных в нем данных, в том числе по той причине, что в нем содержится сравнительный анализ показателей нескольких развитых стран, который показывает значительную разницу между ними с точки зрения размеров ресурсов, выделяемых на ВДА.

Таблица 3

Ресурсы, выделяемые на хранение национальных государственных архивов, в евро за год из расчета полной ставки

	<i>Минимум в год</i>	<i>Максимум в год</i>
Расходы из расчета полной ставки (на основе бюджетных средств, расходуемых на хранение государственных архивов)	50 000 евро	160 000 евро
Расходы на хранение архивов из расчета на каждый погонный километр	30 000 евро	170 000 евро
Количество работников, работающих на полной ставке на погонный километр (ПКМ) архивных стеллажей с документами вечного хранения	1,25	1,6

Источник: DGME, Modernization audit on record keeping, July 2007. Оценки, основанные на процедурах и методиках, которые используются в Австралии, Канаде, Нидерландах, Новой Зеландии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатах Америки, Франции и Швейцарии.

84. При проведении настоящего обзора Инспектор встретил несколько примеров подсчета ресурсов, необходимых для поддержания указанных возможностей в организации или структуре:

- в случае УВКПЧ более 850 штатных сотрудников и специалистов получают или выпускают документы не только в штаб-квартире, но также, и по большей части, в учреждениях на местах, где документы играют значимую роль в конкретных ситуациях нарушения или риска нарушения прав человека. Документ УВКПЧ о проекте ВДА³³ основывается на допущении, согласно которому для содействия руководителю проекта в разработке и осуществлении программы ВДА требуются пять сотрудников: два сотрудника категории специалистов (сотрудник по ведению документации и системный администратор по работе с электронными документами) и три сотрудника категории общего обслуживания (помощники в архиве). Помимо внутренних штатных возможностей, необходимы также консультативные услуги для того, что облегчить переход на новые технологии и отслеживать прогресс, который будет достигнут в ходе реализации проекта;
- в ЭКА (около 1 500 сотрудников), согласно проведенным оценкам, для формирования системы ВДА и создания специализированной группы потребуется один сотрудник категории специалистов и три сотрудника категории общего обслуживания, при этом сумма для выплаты окладов, а также надбавок и пособий составит 200 000 долл. США в год. Сумма первоначальных вложений за первый год, которые пойдут на оборудование, программное, материальное обеспечение и ремонт определенных помещений в зданиях, которые будут использоваться для архивного хранения, достигает около 500 000 долл. США. Сборы за получение лицензии на необходимую систему управления информацией были оценены в 50 000 долл. США в год.

85. Инспектор узнал о некоторых решениях по сокращению персонала или расформированию специализированных подразделений ВДА, принятых в последние годы, в том числе ВПП в 2007 году и ЮНИСЕФ в 2011 году, вследствие типичного более широкого сокращения бюджетных расходов и решений, определяющих порядок приоритетности различных видов деятельности³⁴. Поскольку эти подразделения имели ключевое значение для консультирования и мониторинга ВДА, такие решения имели негативные последствия и привели к появлению рисков, которые во много раз перевесили расходы, которых удалось избежать в результате принятия этих решений. В связи с этим возникает вопрос о соотношении чистой выгоды от экономии средств, достигнутой путем сокращения специализированных подразделений ВДА, укомплектованных профессиональными и компетентными сотрудниками, и затратами, которые связаны с рисками, порождаемыми вследствие отсутствия такого подразделения, в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

86. Инспектор также с озабоченностью отметил недостаток внимания и доверия к существующим специализированным подразделениям ВДА, а сле-

³³ УВКПЧ, проект по документации и архивам, 2011–2012 годы.

³⁴ При этом первоначальный анализ по реформе системы ведения документации в ВПП был произведен в 2009 году, а технико-экономическое обоснование было представлено в 2013 году.

довательно, и их авторитета в конкретной организации или структуре. Такое положение в значительной степени уменьшает возможности для обеспечения надлежащей информированности и правильного осуществления нормативных принципов. Главы соответствующих отделов при поступлении на службу получают должность не директора, а С-5 (в том числе в Секретариате Организации Объединенных Наций). Хотя уровень должности и не подменяет авторитет, это может привести к снижению значимости работы сотрудников, занимающихся ВДА, в глазах их коллег, руководителей среднего звена, работающих в основных и ИТ секторах, чье всестороннее содействие необходимо для осуществления принципов ВДА.

87. В отличие от предыдущего примера Архивы НАТО пользуются гораздо большим доверием, и им уделяется больше внимания в организации в связи с тем, что в их обязанности входит управление процессом снятия грифа секретности с информации НАТО и ее раскрытия, который представляет значительный интерес для правительств стран НАТО в общей структуре деятельности данной организации. Вследствие названного интереса Архивы НАТО оказывают поддержку Комитету НАТО по делам архивов, в состав которого входят представители государств — членов НАТО, обладающие профессиональной компетенцией в области ВДА, и который обычно проводит ежегодные совещания для оказания содействия и консультативной помощи Организации по всем вопросам, касающимся архивов и документации, включая снятие грифа секретности, общее руководство или сохранение цифровых документов. Это один из немногих комитетов, который подчиняется непосредственно высшему руководящему органу Организации (Североатлантический совет), и, по всей видимости, ему удастся отвечать требованиям 28 государств-членов и штатных сотрудников, занимающихся ВДА. ОИГ не нашла примеров создания таких комитетов по делам архивов в структуре Организации Объединенных Наций, несмотря на то, что службы Секретариата Организации Объединенных Наций, в том числе занимающиеся делами Совета Безопасности и комитетов по санкциям, также осуществляют деятельность стратегического значения, но при этом не пользуются услугами профессионального руководства в области ВДА.

Отсутствие подразделения ВДА

88. В случае отсутствия специализированного подразделения функции ВДА исполняют множество соответствующих отделов или их частей, которые занимаются администрированием, выработкой нормативных положений, технологиями и материальными средствами. Инспектор полагает, что подобный фрагментированный подход представляет собой отказ от концепции ВДА, в то время как среди государственных и частных учреждений и компаний все чаще признается ее чрезвычайная важность. Как указано выше, данная концепция предполагает общее видение и заинтересованность в работе всей системы ведения документации и различных этапов архивирования печатных и электронных документов, которые существуют в рамках информационных потоков внутри организации или структуры, а также ясность в отношении того, каким

образом участники процесса выполняют свои должностные функции и обязанности и взаимодействуют друг с другом. Раздробление обязанностей по ВДА между различными подразделениями или сотрудниками не способствует формированию такого видения.

89. Настоящее состояние фрагментации, при котором, в соответствии с действующими положениями, составители документов и их владельцы теоретически несут ответственность за надлежащее ведение документации в их структурах или службах, порождает неуверенность в том, функционируют ли программы ведения документации и производится ли надлежащий учет, а затем отправка в хранилища соответствующей организации или структуры документов, представляющих основную, административную, юридическую или историческую ценность. Кроме того, настоящее положение порождает риск неисполнения нормативных установок и не способствует созданию четкого канала для получения просьб от внешних исследователей (представителей правительств и ученых), связанных с ведением их научно-исследовательской работы.

D. Нехватка ресурсов на уровне организационных подразделений

90. Инспектор установил, что организационные подразделения, а также подразделения, выпускающие документы, плохо укомплектованы надлежащим оборудованием для успешного исполнения своих многочисленных и трудоемких функций и обязанностей. В результате опроса ОИГ было выявлено, что только в 50 процентах организаций, структур и департаментов, принимавших в нем участие, функции ВДА исполняет отдельный сотрудник либо сотрудники, на которых были возложены обязанности по координации осуществления положений о ВДА в конкретной организации или структуре либо по надзору за их осуществлением. В большинстве случаев сотрудники занимаются исполнением функций ВДА в качестве дополнительной нагрузки, при этом уделяя ограниченное количество времени ВДА, что особенно характерно для работы в более сложных условиях в отделениях на местах. В основном такие сотрудники не имеют соответствующего образования и профессиональных навыков ВДА. Обычно с документами работают сотрудники категории общего обслуживания, занимающиеся административными вопросами (в том числе на местах), либо сами сотрудники основных подразделений. В лучшем случае документами занимаются сотрудники, ответственные за управление информацией или информационными системами, имеющие подготовку в сфере ИТ.

91. В некоторых случаях появились **сети контактных лиц и координаторов в области документации**, которые в некоторой степени способствовали повышению возможностей ВДА на уровне соответствующих организационных подразделений. По мнению Инспектора, это — позитивное решение, однако несмотря на то, что **присутствие подготовленных координаторов по ведению документации имеет первостепенное значение, во многих организациях и структурах наблюдается их явный недостаток**. Такие сети играют роль важнейшего промежуточного уровня между каждым структурным подразделением, его сотрудниками и специализированным подразделением

ВДА. Эти сотрудники, которые обычно являются административными помощниками или занимают похожие должности, должны хорошо разбираться в деятельности своего структурного подразделения и в его разноплановой документации, и следует уделять первоочередное внимание их участию в информационных и учебных мероприятиях.

92. Их обязанности должны быть четко определены в конкретных положениях, обязательных к исполнению, в рамках распространяемых нормативных документов, для того чтобы обеспечить им достаточный уровень авторитетности и способствовать надлежащему ведению документации, как это было сделано в случае координаторов документации ООН-Хабитат. Всемирный банк стремится к тому, чтобы названные контактные лица имели статус руководителей среднего звена (категория Н), для того чтобы они воспринимались в качестве равных партнеров, в том числе главами департаментов, что и было достигнуто почти во всех случаях.

93. Для того чтобы восполнить в своем составе недостаток соответствующих компетентных специалистов, некоторые департаменты воспользовались содействием консультативных служб либо временным предоставлением профессиональных сотрудников из СВАД, хотя это привело к нехватке специалистов в названной секции. Для осуществления проекта по ВДА ДЭВС выбрал по согласованию со СВАД консультанта, что является положительным примером.

Вставка 4 **Пример Европейской комиссии**

За последнее десятилетие Европейская комиссия выделила значительное количество средств на развитие работы по ведению документации. Бюджет, выделенный каждому из Главных управлений, по своему назначению в каждом Главном управлении, сопоставимым с департаментами в структуре Организации Объединенных Наций, включает средства, которые должны пойти на выполнение функций по ВДА, в частности, это относится к обязательному назначению по меньшей мере одного сотрудника по ведению документации.

Эти сотрудники ввели официальные требования к обязанностям и квалификации остальных работников. Сотрудник по ведению документации, находящийся в подчинении генерального директора или главы службы, несет ответственность за первый отбор файлов и их передачу в исторические архивы. Для обеспечения эффективного ведения документации в соответствии с нормативными принципами и согласованными процедурами сотруднику по ведению документации может оказывать помощь различное количество сотрудников, которое зависит от размера управления и объема обрабатываемой информации. В результате недавнего внутреннего обзора было установлено, что в Европейской комиссии работают 450 сотрудников, занятых ведением документации (в целом в Комиссии работают около 50 000 сотрудников).

С точки зрения подотчетности определена ответственность каждого генерального директора за надлежащее ведение документации в соответствующем управлении, а также, что еще более важно, за предоставление необходимой отчетности.

Е. Недостаточная интеграция функций, касающихся информации

94. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выразила серьезную озабоченность по поводу решения вопросов, связанных с информационно-коммуникационными технологиями, в Секретариате Организации Объединенных Наций³⁵. Среди других стратегических вопросов ревизоры рассмотрели причину отсутствия комплексного подхода к вопросам, касающимся информации, отметив, что «назначение самого старшего сотрудника по вопросам информации в качестве «главного сотрудника по информационным технологиям» (а не «главного сотрудника по вопросам информации») дало основания полагать, что эта должность будет ориентирована на технические аспекты и поощряло формирование подходов, в центре которых стояли вопросы технологии. В результате Главный сотрудник по информационным технологиям и руководство не уделяли достаточного внимания а) преобразованию и изменению функции ИКТ или стратегическому руководству ею и б) разработке и осуществлению в рамках всего Секретариата общеорганизационных руководящих принципов, программ, стандартов и стратегий».

95. То, как вопросы ВДА в настоящее время рассматриваются в организациях и структурах Организации Объединенных Наций, является ярким примером отсутствия междисциплинарного подхода в Организации:

- на уровне организационной структуры подразделение ВДА и подразделение по управлению знаниями часто работают отдельно друг от друга, хотя ВДА должно быть областью общих усилий;
- ВДА основано на организации информации и правилах соблюдения, в сфере ИТ основное внимание уделяется технической и оперативной эффективности, а управление и обмен знаниями предполагает определение, распространение и обновление ключевых концепций и извлеченных уроков. До недавнего времени три этих области было трудно совместить, поэтому специалисты в области ВДА, ИТ и сотрудники отделений по управлению знаниями редко работали вместе над проектами внутри Организации, используя свои профессиональные сильные стороны в ходе взаимодействия и имея равный статус;
- часто подразделение ВДА работает с печатными документами, а департаменты ИТ берут на себя ответственность за цифровые документы, в том числе за контент и процессы обработки документации, уделяя мало, но с течением времени все больше внимания принципам ведения документации в стратегиях резервного копирования. С развитием технологий одним из ключевых аспектов, который необходимо учитывать в будущем, явля-

³⁵ См. A/67/651.

ется применение сбалансированного профессионального подхода к ведению и сохранению цифровых архивов;

- в настоящее время деятельность по ВДА требует технологичных решений, которые должны вырабатываться и осуществляться при содействии специалистов в области ИТ. Сотрудникам, занимающимся ведением документации, и архивариусам необходима основательная подготовка в области ИТ для того, чтобы они смогли противостоять вызовам, возникающим в их быстро развивающихся сферах деятельности. В то же время начиная с этапа разработки составной частью проектов в области ИТ должно быть ведение документации, что позволит осуществлять своевременное и надлежащее управление цифровыми ресурсами.

96. Отсутствие комплексного подхода приводит к негативным последствиям, что особенно характерно для цифровой среды, где документы и знания, которые в них заключены, в основном представлены в цифровой форме. Применение комплексного подхода ко всем аспектам, связанным с управлением информацией, в том числе к ведению документации, управлению знаниями и ИКТ, принесет исключительно позитивные сдвиги на уровне организаций и структур Организации Объединенных Наций и будет способствовать тому, чтобы все проекты в этой обширной области разрабатывались и осуществлялись с учетом и применением соответствующих нормативных рамок и специальных знаний в этой области. Таким образом, отмеченным позитивным моментом является то, что точки зрения по данному вопросу меняются, в том числе в таких организациях и структурах, как Секретариат Организации Объединенных Наций, где осуществляется подготовка всеобъемлющей стратегии по управлению знаниями (проект 2013 года), которая включает элементы ВДА.

Г. Осуществление: недостаточный мониторинг

97. Осуществление нормативных принципов не может быть устойчивым без его мониторинга и проверки соблюдения. Нечеткое распределение обязанностей в основных нормативных документах приводит к отсутствию ясного определения служебных обязанностей и конкретных руководящих принципов, осуществление которых должно проверяться внутренними и внешними ревизорами. Лишь с недавнего времени некоторые организации и структуры (ЭКА, ООН-Хабитат и УКГВ) определили и постарались устранить эти недочеты, обозначив обязанности в области ВДА в своих нормативных документах. К примеру, в рамках принципов ООН-Хабитат в обязанность руководителей отделов, секторов, секций и управлений входит обеспечение того, чтобы все сотрудники в подразделении придерживались нормативных принципов ВДА. В УКГВ перед главой Сектора информационно-коммуникационного обслуживания стоит задача осуществлять мониторинг соблюдения нормативных принципов ВДА, а также обеспечивать функционирование механизмов, необходимых для проведения соответствующих ревизий.

98. Это крайне важный момент. Во всех случаях делегирования полномочий обеспечение надлежащего соблюдения при отсутствии централизации требует эффективного контроля. Тенденция, связанная с передачей функций ВДА составителям и пользователям документов (департаменты и другие управления либо децентрализованные организации и структуры на местах), должна сопро-

вождаться активизацией профессионального мониторинга за тем, как применяются утвержденные нормативные принципы, чего на данный момент не происходит. Как уже отмечалось ранее, немногочисленные подразделения ВДА не располагают соответствующим оборудованием и недостаточно финансируются для выполнения указанных задач, а в случае отсутствия подразделения ВДА ситуация еще более осложняется.

99. Неудивительно, что в результате опроса, проведенного ОИГ, был выявлен низкий уровень мониторинга и контроля в этой области. Даже в тех случаях, когда респонденты заявляли о наличии таких мер контроля, они не могли привести конкретных примеров их эффективного применения.

Таблица 4

Мониторинг эффективности

(В процентах)

Просьба указать основные процедуры и меры контроля, применяемые для того, чтобы обеспечить соблюдение подразделением и его сотрудниками нормативных принципов/ процедур в области ВДА			
	<i>Применяется</i>	<i>Не применяется</i>	<i>Неизвестно</i>
Мониторинг, осуществляемый подразделением, ответственным за ВДА, на уровне организации или структуры	43,6	33,3	23,1
Предусмотренные внутренние меры контроля	51,3	30,8	17,9
Внутренний/внешний надзор	38,5	30,8	30,8
Другое	15,4	30,8	53,8

Источник: опрос ОИГ, вопрос 30.

100. Таким образом, существует потребность в улучшении соответствующего мониторинга и контроля за тем, как выполняются задачи ВДА в структурных подразделениях, удастся ли их руководителям создавать надлежащие условия для эффективной деятельности в области ВДА и насколько сотрудники придерживаются правил и процедур. В октябре 2012 года СВАД обратилась с просьбой о проведении официальной ревизии ведения документации в Секретариате Организации Объединенных Наций с целью обеспечения соблюдения департаментами и управлениями документа ST/SGB/2007/5. Архивы НАТО обратились с похожей просьбой, которая предполагала проведение в Организации внутренней ревизии для того, чтобы проверить, соблюдают ли сотрудники всех подразделений Организации существующие нормативные принципы.

101. После налаживания деятельности по ВДА и ее соответствующему оформлению в рамках организационной структуры, Инспектор предлагает включить этот аспект в систему служебной аттестации каждого сотрудника, включая руководителей, в качестве обязательной оценки того, как соответствующие стороны соблюдают установленные процедуры.

102. Позитивным моментом могло бы стать сотрудничество между подразделениями ВДА и надзорными службами, направленное на создание общего инструмента управления рисками, который мог бы использоваться для прове-

дения ревизий и других стандартных оценок. С точки зрения Инспектора это стало бы хорошей основой для самостоятельной оценки в рамках Организации Объединенных Наций³⁶. Инспектор установил, что подобные эффективные меры применяются национальными архивными службами, которые вводят процедуры самостоятельной оценки в различных органах государственной власти. С 2009 года Национальное управление архивов и документации Соединенных Штатов (НУАД) организовывало самостоятельную оценку ВДА в каждом из правительственных департаментов Соединенных Штатов и централизованным способом получала соответствующие результаты. Эта процедура помогает департаментам перед получением каких-либо выводов и рекомендаций НУАД лучше понять возложенные на них обязанности и оценить, является ли их выполнение удовлетворительным. Каждая такая оценка посвящена какому-либо конкретному вопросу ВДА, например в 2011 году она была посвящена документам особой важности. Британский национальный архив разработал инструмент самостоятельной оценки, имеющий девять тематических разделов и помогающий проводить анализ эффективности принимаемых мер в соответствии с основными руководящими положениями, изложенными в Британском кодексе ведения документации.

Г. Ограниченная информированность: необходимость информационно-пропагандистских мероприятий и обучения

103. Польза от усовершенствования системы ведения документации часто не совсем ясна потенциальным пользователям. Это приводит к противодействию изменению существующего рабочего распорядка и внутренних процессов. Сотрудники и группы сотрудников часто предпочитают сохранять свои системы классификации документов и принципы управления информацией, так как они убеждены, что эти системы и принципы помогают найти самые эффективные решения и отвечают их рабочим потребностям. Урок, извлеченный сотрудниками ФАО, работающими над проектом ведения документации в данной организации, заключается в том, что чем больше применение системы ведения документации соответствует сформировавшимся у сотрудников привычкам, тем больше шансов для ее успешного внедрения, утверждения и применения ее пользователями, а также преодоления сопротивления переменам.

104. В документе ISO 15489 подчеркивается необходимость в организации или структуре для проведения программы подготовки для всего персонала, который занимается созданием документов или пользуется системой документации, а также делается акцент на том, что для достижения результатов необходимо, чтобы программа подготовки в рамках организации или структуры проводилась **при содействии руководства**. Существуют два

³⁶ Например, СВАД разработала инструмент для оценки программы ведения документации (2012 год).

уровня подготовки: первый охватывает профессионалов в области ведения документации, которым в связи с развитием технологий приходится постоянно совершенствовать свои навыки и компетенцию; второй предназначен для сотрудников в целом, **начиная с высшего руководящего звена**.

105. Согласно настоящему обзору, по сравнению с образовательными возможностями, которые существуют в других сопоставимых международных учреждениях (вставка 5), в организациях и структурах Организации Объединенных Наций существует необходимость в значительных образовательных усилиях для повышения информированности о ВДА. Официальные способы информирования и пропаганды обычно ограничиваются распространением нормативных принципов без каких-либо стимулов для осуществления подобной деятельности, что приводит к низкому уровню понимания значимости ВДА и основных применимых процедур в данной области.

Вставка 5

Примеры информационно-пропагандистской деятельности и программ подготовки в других международных учреждениях

- В учебном центре НАТО проводится курс по управлению информационными знаниями, направленный на подготовку руководителей в области управления информацией, глав отделов по управлению информационными знаниями и сотрудников поддержки в области управления информационными знаниями (а также сотрудников, занимающих эквивалентные должности) к исполнению своих обязанностей. Курс включает специальный раздел, который был разработан и ведется архивариусом НАТО.
- В ЕК в учебных целях был составлен комплексный набор средств для соблюдения правил ВДА под названием «Комплект инструментальных средств E-Domes, легкодоступные инструменты для эффективного ведения документации»³⁷, который был опубликован в мае 2011 года, а затем широко распространен среди сотрудников секретариата.

106. Опрос ОИГ показал, что неофициальные способы получения знаний, такие как обучение на рабочем месте, личная инициатива или советы коллег, являются самыми распространенными при усвоении принципов и процедур ВДА. В своих предложениях к ОИГ респонденты неоднократно говорили о потребности в дополнительных возможностях для подготовки кадров и в получении конкретной методической помощи.

107. В контексте образовательной и информационно-пропагандистской деятельности по ВДА СВАД проводит семинары в отделениях, расположенных вне Центральных учреждений и региональных комиссиях, УВКПЧ устраивает ежегодные семинары с представителями страновых отделений, а Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) организует ежегодный семинар для

³⁷ Информация доступна по адресу http://ec.europa.eu/archival-policy/docs/edomec/recueil_dec_mda_en.pdf.

операций по поддержанию мира, которые проводятся с 2007 года. Руководство УВКПЧ под названием Livelink/e-SAFE³⁸ является хорошим примером регулярно обновляемого инструментального средства, которое предоставляет основополагающую информацию и практические инструкции для стимулирования соблюдения. Однако данные позитивные инициативы не осуществляются в полной мере из-за жестких финансовых ограничений: подразделения ВДА редко располагают финансовыми ресурсами для информационно-пропагандистской и образовательной деятельности и часто ограничиваются представлением теоретических руководящих принципов ВДА. Данная ситуация является неудовлетворительной, так как ВДА имеет практические аспекты, которыми нельзя пренебрегать и которые требуют проведения практических занятий на собраниях, организуемых на рабочем месте. В ходе таких учебных занятий следует лучше разъяснять пользу от усовершенствованных практик ВДА, в том числе для самих сотрудников.

108. В случае их наличия руководящие материалы, выпускаемые подразделениями ВДА, распространяются или тестируются в организациях и структурах лишь небольшой группой заинтересованных лиц. К примеру, несмотря на их размещение в Интернете, масштабы использования руководства и инструментальных средств, выпущенных СВАД, без сомнения, несоразмерны с вложениями в их подготовку. Другим примером того, насколько ограниченное внимание уделяется информационно-пропагандистской деятельности в Секретариате Организации Объединенных Наций, служит количество **времени, выделяемое на знакомство новых сотрудников с вопросами ведения документации**: во вводной программе, которая рассчитана на одну неделю, этим вопросам уделено всего лишь пять минут!

109. Для того чтобы повысить информированность о ВДА и улучшить соответствующие навыки, необходимо укрепить статус программ подготовки и в их рамках уделить основное внимание их адресатам: а) старшим руководителям в контексте пропаганды в области ВДА, так как они играют ключевую (как положительную, так и отрицательную в зависимости от ситуации) роль в вопросах осуществления; б) сотрудникам, выполняющим задачи ВДА, в контексте процедур и вопросов соблюдения; и с) сотрудникам в целом с точки зрения общей осведомленности и предполагаемого индивидуального поведения.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность мер в области ВДА в организациях и структурах Организации Объединенных Наций.

³⁸ В 2013 году УВКПЧ переименовало свое средство ЭСВДА "Livelink", введенное в эксплуатацию с 2001 года, в "e-SAFE".

Рекомендация 3

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны обеспечить выделение надлежащих временных, кадровых и финансовых ресурсов на цели институализации адаптированных к конкретным потребностям программ учебной подготовки по вопросам ВДА, осуществляемых с привлечением профильных экспертов как в штаб-квартирах, так и на местах и ориентированных на а) сотрудников старшего и среднего руководящего звена; б) сотрудников, отвечающих за ведение документации, и других сотрудников, имеющих отношение к ведению документации и архивов; и с) персонала в целом.

Н. Дополнительные сложности в организациях и структурах на местах

110. Организации и структуры Организации Объединенных Наций на местах, в том числе миссии по поддержанию мира, а также фонды и программы функционируют в непростых условиях и поэтому сталкиваются с дополнительными сложностями с точки зрения соблюдения нормативных принципов, профессиональных возможностей и соответствия инструментальных средств установленным требованиям. В связи с финансовыми ограничениями данные об отделениях на местах для целей настоящего доклада были получены в ходе бесед с соответствующими должностными лицами, которые были проведены с использованием аудио- и видеосвязи, а также из ответов респондентов в ходе опроса ОИГ, в котором приняли участие многочисленные представители организаций и структур на местах.

111. Оба источника указали на то, что в отделениях на местах уделяется недостаточно внимания выпускаемым, получаемым и находящимся на хранении документам. Стало ясно, что должностные лица, работающие в штаб-квартирах, недостаточно четко понимают, как географически рассредоточенные отделения на местах осуществляют работу с документацией, а также определяют и передают в штаб-квартиры документы, которые предположительно представляют интерес. В организациях и структурах, где есть подразделение ВДА, оно выступает в роли партнера для консультирования в области нормативных принципов, технического руководства или подготовки, но его влияние ограничено в связи с сокращением ресурсов и отсутствием коллег в области ВДА в отделениях на местах. Часто командировки сотрудников, занимающихся ВДА, из штаб-квартир в отделения на местах отменяются из-за недостатка финансовых ресурсов, либо конкретному отделению приходится самому осуществлять финансирование.

112. Вследствие этого деятельность по ВДА на местах еще больше зависит от информированности и поведения отдельных лиц. Региональным и страновым учреждениям часто не хватает минимальных возможностей для ведения деятельности на соответствующем уровне, или, как отмечалось в ряде документов по внутренней оценке, они проявляют ограниченный интерес к ВДА по сравнению с другими вопросами, вызывающими (по праву) озабоченность.

Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки

113. В теории СВАД является хранителем архивов операций по поддержанию мира. Раньше Консультативный комитет выражал обеспокоенность по поводу условий прекращения операций по поддержанию мира, что, в частности, касалось административных и бюджетных вопросов. Часто беспорядочное сбрасывание файлов в контейнеры на годы продлевало хранение файлов, касающихся операций, а также работу групп сотрудников, занимающихся упорядочиванием финансовых данных, что со временем постепенно усложняло ВДА. В этой связи ДОПМ, Департамент полевой поддержки (ДПП) и СВАД за последнее десятилетие приложили серьезные усилия для улучшения ситуации.

114. Среди всех департаментов Организации Объединенных Наций ДОПМ и ДПП являются предвестниками внедрения программы ВДА во всех остальных департаментах. Было установлено, что ВДА обладает ключевой важностью для всех участников операций по поддержанию мира как с точки зрения подотчетности, так и извлеченных уроков. В основе программы ВДА, совместно разработанной для ДОПМ и ДПП и обладающей большим потенциалом, лежит директива об общих нормативных принципах в области ведения документации (2006 года, с поправками, внесенными в 2009 году)³⁹, содержащая конкретные положения о классификации и различных сроках хранения документации в штаб-квартирах и в местах проведения операций (см. приложение II). Руководство ДОПМ по ликвидации, в котором содержатся указания по подготовке и осуществлению планов ликвидации для миссий по поддержанию мира, содержит ряд положений, касающихся ведения документации и архивов.

115. Раньше, особенно в связи с увеличением количества, масштабов операций по поддержанию мира и их усложнением, в начале 1990-х годов **значительное количество документов, в том числе касающихся вопросов особой политической важности, было потеряно или уничтожено, и они не хранились в исторических архивах.** В настоящее время в рамках таких миссий функционируют в общей сложности 14 центров документации, которые должны производить сбор выпускаемых и получаемых документов. Руководители аппарата миссий по поддержанию мира несут программную ответственность за надзор в сфере деятельности миссии по управлению информацией. Кроме того, канцелярия руководителя аппарата исполняет функции мониторинга в отношении

³⁹ Нормативная директива ДОПМ и ДПП: ведение документации, январь 2006 года, с поправками, внесенными в 2009 году.

практик ведения документации и управления информацией. Создание центров документации является, без сомнения, положительным моментом, однако это относительно недавнее явление, и все еще сохраняются некоторые сложности, связанные с их функционированием⁴⁰.

- центры документации в основном занимаются учетом административных документов, поэтому **документам, представляющим политическую, а значит и историческую ценность, уделяется недостаточно внимания**. Кроме того, с точки зрения управления информацией и ведения документации между гражданскими и военными отделами миссий по поддержанию мира существует некое разделение, причем военные не принимают участия в работе центров документации;
- **центры документации в основном занимаются обработкой печатных документов**, а с цифровыми документами работают сотрудники миссии, которые занимаются информационными технологиями;
- **профессиональные возможности все еще ограничены**: в 2013 году в 17 действующих миссиях по поддержанию мира приступили к работе пять профессиональных специалистов в области управления информацией. В большинстве случаев в центрах документации работает ограниченное количество местных сотрудников.

116. Ключевым фактором в дальнейшем усовершенствовании практик ВДА в рамках операций по поддержанию мира является наличие основополагающих возможностей в области ВДА на начальной стадии развертывания миссии, для того чтобы обеспечить функционирование соответствующих механизмов с первого дня существования миссии до прекращения ее деятельности. Создание такой идеальной ситуации зависит от наличия ресурсов и от того, удастся ли избежать перенаправления сотрудников, занимающихся управлением информацией, и соответствующих средств для исполнения других функций, в частности в области информационных технологий. Недавние общие усилия СВАД и ДОПМ/ДПП в области ведения документации миссий вывели на новый уровень использование центров документации и способствовали сокращению количества документов, передаваемых в СВАД, которая является конечным пунктом хранения архивной документации миссий по поддержанию мира, что повысило эффективность процесса.

Фонды и программы, а также другие организации и структуры

117. Во время проведения обзора ряд сотрудников отделений на местах, которые принимали участие в опросе, особо отметили, что нормативные принципы ВДА разрабатываются без учета специфики таких отделений, и Инспектор с сожалением признал, что эта практика является типичной для многих аспектов административных преобразований в Организации Объединенных Наций, что особенно характерно для проектов в области ИКТ, самым типичным примером которых является программа ИМИС (в центре которой на протяжении многих лет стояли штаб-квартиры). С другой стороны, каждое административное подразделение обычно убеждено в своей исключительной значимости.

⁴⁰ Подготовлено на основе данных, полученных от СВАД и ДОПМ или взятых из опроса УСВН 2011 года о ведении документации в ходе операций по поддержанию мира.

118. В ПРООН и ВПП, в соответствии с нормативными принципами ВДА, учреждения на местах, как страновые управления, так и региональные бюро, обладают автономией. Сотрудники, которые были опрошены в соответствующих штаб-квартирах, открыто признали то, что каждая из существующих организаций и структур на местах, возможно, уже разработали свои собственные процедуры и практики ведения и хранения документации. Они подчеркнули, что ответственность за обеспечение соблюдения установленных принципов ВДА лежит на руководителях отделений на местах. Инспектор обратил особое внимание на то, что **делегирование таких полномочий должно сопровождаться не только наличием механизмов жесткого внутреннего контроля и четких процедур, но и укреплением местного потенциала по ведению документации** для оказания поддержки работе по вопросам существа и обеспечения транспарентности и подотчетности⁴¹. Несмотря на растущие оперативные и финансовые ограничения, эти усилия принесут значительную пользу.

119. В отличие от предыдущего примера УВКПЧ, УВКБ и ЮНИСЕФ, несмотря на то, что многие группы их сотрудников работают на местах, централизованно хранят свои архивы в своих соответствующих штаб-квартирах:

- в теории сотрудники УВКПЧ, занимающиеся ведением документации, или персонал Секции документации и архивов УВКБ должны оказывать содействие отделениям на местах даже в случае их закрытия или сокращения штата сотрудников, но этому препятствует нехватка ресурсов для мониторинга осуществления или организации миссий оценки;
- в УВКБ сотрудники учреждений, где функционирует Livelink/e-SAFE, несут ответственность за передачу документации в центральное хранилище, что является эффективным подходом, и он может использоваться в качестве модели для других учреждений в том случае, если все их подразделения подключены к центральной системе доступа. Система Livelink/e-SAFE полностью внедрена и широко используется в штаб-квартире УВКБ, Центре обслуживания в Будапеште и в Европейском регионе, а также применяется в профильных подразделениях в других странах (например, в Иордании, Канаде, Объединенной Республике Танзания, Соединенных Штатах и т.д.) В каждой стране, в которой действуют отделения УВКБ, по меньшей мере одно контактное лицо имеет доступ для загрузки данных в систему. Количество пользователей, зарегистрированных в системе, постоянно росло с 2008 года, когда она стала доступна через Интернет; в настоящее время Секция документации и архивов получает растущее количество просьб от коллег, консультантов и партнеров-исполнителей о получении доступа к Livelink/e-SAFE;
- В ЮНИСЕФ в случае закрытия отделения его архивы и документация передаются в штаб-квартиру этой организации.

⁴¹ Со времени выполнения своей миссии в ВПП ОИГ была проинформирована о том, что аспекты ВДА регулируются заявлениями о гарантиях региональных и страновых директоров, которые касаются внутренних мер контроля, в том числе соблюдения всех нормативных принципов организации или структуры. Не ограничиваясь областью ВДА, дальнейшие меры контроля включают в себя регулярные ревизии на местах, которые проводятся внутренними и внешними ревизорами и могут включать проведение обзора практик ведения документации в областях, подвергаемых ревизии.

I. На пути к улучшению координации в системе Организации Объединенных Наций

120. Ранее в различных местах было предпринято несколько попыток более согласованно заняться вопросами ВДА. Эти усилия носили фрагментарный характер и принесли ограниченные результаты, что, возможно, связано с недостаточным политическим стимулированием, а также сформировавшимся мнением о том, что подобные вопросы касаются только архивариусов:

- в 2004 году после предпринятых попыток и инициатив Рабочая группа по ведению архивов и документации, подотчетная Целевой группе по общему обслуживанию Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, предоставила возможность для информационного обмена между организациями и структурами в Нью-Йорке, в частности в отношении соответствующих нормативных принципов и процедур, а также используемых технологий. Организации и структуры разделили расходы на оплату консультативных услуг в ходе осуществления двух основных проектов по профессиональным аспектам (оценка, хранение и определение исторической ценности документации) и по хранению информации в цифровом виде. Рабочая группа не функционирует с 2007 года. Ее основные достижения ограничивались обменами информацией и опубликованием рабочих документов по основным профессиональным вопросам, включая цифровые архивы;
- в состав Группы руководителей в области ведения документации и архивов Организации Объединенных Наций, которая была учреждена в 2003 году, входят архивариусы организаций и структур Организации Объединенных Наций, работающих в Женеве. Эта группа работает с перерывами и выполняет роль форума для сотрудничества и профессиональных обменов между главами секций и их сотрудниками.

121. Рабочая группа по ведению архивов и документации Группы по управлению общим обслуживанием в Найроби была создана в феврале 2011 года с целью оказания содействия организациям и структурам Организации Объединенных Наций в работе с их программами в области ВДА. В то время как интерес к ВДА в рамках Группы никогда не вызывал сомнений, количество ее участников колебалось от минимального значения в 10 до максимального, которое составляло 17, различных организаций, которые функционировали в комплексе Гигири при Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби, а также за его пределами. В круге ведения Группы (2013 года) определены пять основных целей: создать общий комплект видов практики в Найроби; разработать программы подготовки; установить связи с более широким сообществом практики в рамках системы Организации Объединенных Наций; обеспечить консультативное обслуживание и повысить информированность руководителей и остальных сотрудников. Со времени ее создания Группа уделяла большое внимание обмену знаниями и передовыми практиками, а также обучению и разработке образовательных программ на благо отделений, находящихся в Найроби. Благодаря существенному вкладу группы сотрудников ООН-Хабитат несколько организаций и структур смогли значительно продвинуться на пути рационализации их практик ВДА и избавления от устаревшей документации. ООН-Хабитат — это единственное учреждение, работающее в Найроби, с утвержденными нормативными принципами в области ВДА. Что

касается других учреждений в Найроби, то здесь ситуация неоднородная: штаб-квартира, региональные и страновые отделения имеют разные уровни автономности и получают различные виды помощи от соответствующих исполнителей глав, что не способствует формированию общего подхода.

122. В 1976 году МСА создал Секцию международных организаций (СМО) с целью укрепления отношений архивариусов и сотрудников, занимающихся ведением документации, в международных организациях, а также всех учреждений, профессиональных органов и других организаций или лиц, имеющих отношение к хранению, организации государственных и частных архивов и документов, которые являются результатами международной деятельности, а также к управлению ими⁴². В состав Секции входят не только сотрудники Организации Объединенных Наций, но и отдельные члены извне⁴³. ООН-Хабитат как организация является членом Секции и находится в процессе регистрации в МСА. Членство в МСА также имеют отдельные сотрудники ООН-Хабитат, занимающиеся ВДА. Инспектор отметил, что, помимо данного исключения, различные фонды и программы Организации Объединенных Наций не являются членами Секции, несмотря на то, что она предоставляет возможности для развития профессиональных связей и обменов информацией. Однако в отличие от других полезных профессиональных объединений она позволяет рассматривать конкретные вопросы, имеющие отношение к Организации Объединенных Наций, исключительно в неформальной обстановке. За годы существования Секции в ее рекомендациях отмечался ряд ключевых моментов, которые должны быть рассмотрены организациями и структурами Организации Объединенных Наций для усовершенствования практик в области ВДА в соответствии с примером других международных организаций, которым удалось добиться определенного успеха. Достижение данных целей предполагает ведение уважительного диалога между профессиональными сотрудниками, занимающимися ведением документации, архивариусами и их соответствующим исполнительным руководством.

123. В настоящее время существуют различные группы пользователей, дифференцируемые по виду используемых технологий. С 2002 года Группа пользователей системами ведения электронной документации внедрила программу OpenText для управления информацией, ведения документации и архивов в рамках международных организаций, работающих в Европе. Перед Группой стоят три цели: а) обмен опытом по программе ведения документации OpenText; б) выработка согласованных ответов, а также запросов, касающихся дальнейшего развития соответствующих продуктов OpenText; и в) оказание содействия пользователям при работе с OpenText. Аналогичным образом Сеть обмена между информационными организациями Documentum служит для обмена информацией о разработках программного обеспечения, обсуждения технических вопросов и проведения переговоров с поставщиком ЕМС. Организации и структуры, использующие программу SharePoint, также создали общий комплект видов практики.

⁴² С информацией о Секции международных организаций МСА можно ознакомиться по адресу http://www.unesco.org/webworld/ica_sio.

⁴³ Список членов Секции международных организаций доступен по адресу <http://www.ica.org/?lid=2806&group1=26>.

124. Отсутствие какого-либо официально оформленного механизма координации среди организаций и структур в рамках Организации Объединенных Наций вызывает беспокойство по причине того (как это указывается в настоящем докладе), что в настоящее время все организации и структуры сталкиваются со схожими проблемами и техническими вопросами. Такой механизм помог бы организациям и структурам коллективно решать вопросы ВДА и разрабатывать общие стратегии. С точки зрения Инспектора, в этот важнейший период **создание структурированной и официальной сети профессионалов, ответственных за ВДА в различных структурах системы Организации Объединенных Наций, в целях продвижения общего подхода и обеспечения осуществления этих стратегий может принести только пользу.**

V. Трудности, связанные с ведением цифровых архивов

A. В настоящее время к большинству цифровых файлов не применяются процедуры ведения документации

125. Без сомнения, появление новых технологий значительно способствовало усовершенствованию программ, служб и операций в рамках Организации Объединенных Наций. В настоящее время большинство документов готовится в цифровом виде или сканируется. Основная трудность для Организации Объединенных Наций, как и для множества других крупных учреждений, заключается в сборе и ведении цифровых документов, принципы которых выходят за рамки обычных стратегий резервного копирования и хранения. **Ведению документации не уделяется достаточно внимания, которое необходимо в период перехода к цифровой среде.** Последствия этого вызывают опасения: **цифровые документы и соответствующие архивы, над которыми работа велась в течение 20 лет, находятся под угрозой, и доступ к ним может быть потерян, несмотря на то, что они хранятся на сервере.**

126. В документе ISO 15489-2 описываются различия между ведением бумажных и электронных документов на разных этапах процесса ВДА. **Одно из основных отличий заключается в том, что меры ВДА в области сбора, классификации, доступа и уничтожения должны быть приняты уже на момент создания цифровых документов.** Это особенно важно в отношении к метаданным, которые прилагаются к документам. Такая практика не является общепринятой во многих организациях и структурах Организации Объединенных Наций, а в результате нет никаких гарантий, что электронная версия документа может рассматриваться как основная, утвержденная и официальная.

127. Результаты опроса ОИГ и комментарии, сделанные во время его проведения, продемонстрировали крайнее разнообразие способов, благодаря которым в настоящее время составители и пользователи документов в рамках различных информационных систем производят сбор и хранение цифровой или электронной документации. Среди прочего, используются персональные диски, диски общего пользования, ноутбуки, USB-ключи, местные и общие базы данных, интрасети, доступные через Интернет хранилища контента, но **они не настроены в соответствии с принятыми универсальными принципами и критериями классификации, а также руководящими принципами в области хранения, которые вместе с правилами доступа составляют основу ве-**

дения документации. В большинстве случаев впоследствии отделы ИКТ создают резервные копии содержания этих элементов ИКТ.

Таблица 5

Средства хранения цифровой документации

(В процентах)

(В случае отсутствия ЭСВДА) Используются ли другие системы управления информацией в Вашем подразделении?

	Да
Персональный диск	91,7
Диск общего пользования	92,3
Общая база данных	78,8
Системы управления контентом	39,3
Система ведения документации	37,9
Онлайн-хранилища (облака и т.д.)	15,4
Другие информационные системы	26,3

Источник: Опрос ОИГ, вопрос 23.

128. Сотрудники, занимающиеся ведением документации, подтвердили, что текущая ситуация является неудовлетворительной, поскольку ИТ-устройства, используемые для хранения, не позволяют сотрудникам заниматься ведением электронной документации на всех стадиях ее жизненного цикла. **Они сообщили о соответствующих сопутствующих рисках в отношении целостности, безопасности и достоверности в связи с тем, что документы можно легко удалить и перемещать, при том что действия пользователей невозможно должным образом отследить, копирование происходит повсеместно и отсутствуют какие-либо средства контроля за доступом к упомянутым копиям и к процессу создания новых документов.**

129. В ходе опроса ОИГ респонденты признали наличие таких сложностей, причем почти половина из них указала на то, что текущая ситуация не способствует эффективному ведению документации. Из полученных комментариев стало также известно, что электронные документы редко удаляются, когда предписанный срок хранения подходит к концу, при этом они также не направляются в официальное хранилище соответствующей организации или структуры. В хранилищах такого типа должны находиться исключительно электронные файлы непреходящей ценности (данные, перенесенные из прежних систем), к которым впоследствии будет легче применять стратегии долгосрочного хранения.

130. Многочисленные хранилища находятся в ведении различных сотрудников, что создает риск потери соответствующей информации в случае освобождения должности тем или иным сотрудником. Такая множественность и наделение отдельных лиц исключительными правами также негативным образом сказываются на управлении знаниями и обмене знаниями, которые фактически ограничены в рамках организации или структуры; часто доступ к таким локальным системам имеет лишь ограниченный круг сотрудников, хотя их содержимое может быть полезно и в других частях организации или структуры. Одна сотрудница, занимающаяся ведением документации, откровенно пояснила, что она осознает, насколько взаимосвязаны основные сферы деятельности каждой секции организации, в которой она работает, и что сотрудники могли бы извлечь значительную пользу при получении доступа к информации, с которой работают их коллеги, если бы она была размещена в организованном хранилище.

Вставка 6

Особый случай, касающийся сообщений по электронной почте и приложений к ним

Сообщения по электронной почте и приложения к ним считаются потенциальными документами в каждом организационном подразделении, а следовательно относятся к сфере действия обязательных требований к ведению документации, что также признается в документе ST/SGB/2007/5. В приложении V к настоящему докладу указаны организации и структуры, которые распространили конкретные нормативные или руководящие принципы в отношении пересылки электронных сообщений. Некоторые из организаций и структур еще не обнародовали конкретные нормативные принципы и ссылаются на административный циркуляр по ИКТ. В Секретариате Организации Объединенных Наций, как представляется, уже несколько лет ведется подготовка проекта нормативных принципов, однако названный проект до настоящего времени так и не был официально опубликован.

Во многих из упомянутых специальных нормативных принципов основное внимание уделяется использованию электронной переписки в качестве ресурса ИКТ и содержится указание на то, каким образом она может или не может использоваться в рамках организации (индивидуальные/официальные способы использования, конфиденциальность, процедуры вложения файлов и их размер, характеристики почтовых ящиков, меры против спама и т.д.).

Однако лишь немногие нормативные принципы регламентируют, какие сообщения считаются электронными документами, каким образом с ними следует работать с точки зрения хранения, алгоритмов классификации, уничтожения и безопасности, а также какие процедуры должны применяться в случае передачи некоторых из них в архив. Самые подробные нормативные принципы в этой области применяются в УВКБ, которое пользуется своим приложением Live-link/e-SAFE, а также содействием Секции документации и архивов (СДА) в данном вопросе. СВАД разработала для Секретариата Орга-

низации Объединенных Наций руководящие принципы по работе с электронными сообщениями как с документами, и эти принципы были размещены на ее веб-сайте, но к ним не просто получить доступ, и пока невозможно обеспечить их обязательное применение на практике. В руководство ВПП включены положения о пересылке электронных сообщений.

Настоящий обзор действительно подтвердил тот факт, что на настоящий момент работа с электронными сообщениями в других организациях и структурах системы Организации Объединенных Наций в основном предполагает хранение копий всех без исключения сообщений и приложений к ним при наличии очень ограниченной информации о том, что хранится и с какой целью. На самом деле, сообщения, по которым удаляются электронные сообщения, заключаются не в их документальной ценности, а в технологических возможностях опорного сервера или даже определяются решениями конкретных лиц. Лишь в редких случаях данное место цифрового хранения используется в качестве хранилища документации. Стоит отметить, что доля подлинных документов, представляющих ценность для организации в среднесрочной и долгосрочной перспективе, в общем значительном потоке информации действительно мала (согласно оценкам, составляет примерно 5% от общего количества переданных сообщений).

Несмотря на то, что легкий и быстрый поиск документов должен составлять одно из основных преимуществ программы ВДА, следующие примеры наглядно демонстрируют практические сложности и риски, возникающие в связи с отсутствием динамичного управления, даже если не все пользователи сталкиваются с такими сложностями:

- Покидая свой пост, исполнительный глава одной международной организации передал в архивную секцию одну-единственную папку, в которой содержались все электронные сообщения, отправленные и полученные им за весь период его службы!
- С сентября 2011 года вся электронная почта ПРООН хранится в Международном вычислительном центре Организации Объединенных Наций и имеет общий условный срок хранения, равный семи годам, однако эти сообщения не классифицированы, их параметры не определены и они не разделены на категории. Таким образом, ПРООН вынуждена использовать инструменты поиска и фильтры Центра для извлечения любой информации, находящейся на хранении.
- В ДОПМ сообщения хранятся на серверах Базы материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи в течение десяти лет на тех же условиях.

В связи с растущим распространением электронных сообщений в качестве сопутствующего элемента при осуществлении деловых операций и принятии важных решений существует необходимость в

срочном принятии нормативных принципов, касающихся работы с электронными сообщениями в качестве документов. Это неременное условие их полной интеграции в систему ведения электронной документации с момента их создания, что уже признано крайне необходимым. Например, некоторые из функционирующих компонентов ЭСВДА (Unite Docs или Livelink/e-SAFE) имеют опцию перетаскивания и копирования, которая способствует легкой и своевременной интеграции.

В. Потребность в системах управления информацией с функциями для ведения документации

131. Парадоксальным следствием сложившегося положения является то, что в настоящее время многие документы, созданные при помощи цифровых средств, распечатываются исключительно с целью помещения соответствующих копий в архив, что соответствует предложениям, выдвинутым в документе ST/SGB/ 2007/5. В условиях отсутствия давно ожидаемой альтернативной цифровой системы ведения документации это осмотнительный подход, выбранный руководством и служащими, которые обладают основными знаниями в области принципов ВДА. Конечно, с экологической точки зрения данная практика является неправильной и неэффективной (пустая трата времени и ресурсов). Распечатки цифровых документов попадают в утвержденные индивидуальные или коллективные (в рамках подразделения, департамента, организации или структуры) системы ведения бумажных архивов и документации. Цель данного процесса состоит в сокращении рисков до начала функционирования соответствующей системы, но он обладает рядом недостатков, так как документы оторваны от их изначального контекста, и важная информация, такая как метаданные, может быть потеряна. Иногда данная практика даже регулируется нормативными документами, как, например, в Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которое признает, что электронная почта является официальным средством коммуникации, но в соответствующей директиве ясно указано, что сотрудники должны к каждому файлу прилагать печатную копию для справки.

132. В контексте продолжающихся реформ в Организации Объединенных Наций стремление к более экологичному администрированию без использования бумажной документации, которое выражается в более широком применении электронных форматов и цифровых подписей, составляет основу модернизации административных процессов. Инспектор отметил, что СВАД, несмотря на влияние ее работы на способы ведения документации в Секретариате, не принимает непосредственного участия в процессе реформирования. **При отсутствии широко применяемой информационной системы с функционалом в области ВДА было бы рискованно отдавать предпочтение использованию электронных или цифровых документов и сократить количество распечаток.**

133. Несмотря на то что несколько организаций и структур в рамках Организации Объединенных Наций решительно намерены переходить от ведения документации и архивов в печатном виде к цифровым форматам, на деле в значи-

тельном количестве деловых процедур в рамках Организации Объединенных Наций все еще используется бумажная документация по различным причинам, в том числе в связи с юридическими требованиями (для представления доказательств и подтверждения достоверности в судах), оперативными вопросами, предусматривающими письменные подписи, случаями, когда местные партнеры не используют цифровые технологии для ведения документации или просто для удобства сотрудников, работающих с документацией (часто речь шла о юристах).

134. Для того чтобы противостоять рискам, связанным с цифровой или электронной документацией, и подготовиться к решению вопроса, касающегося среднесрочного и долгосрочного хранения соответствующих цифровых документов, крайне важно, чтобы Организация Объединенных Наций и связанные с ней организации и структуры решительно продвинулись в процессе отбора и применения систем управления информацией с функционалом в области ВДА. Попытки оснастить организации и структуры всеобъемлющими системами ЭСВДА появились лишь недавно, и принимаемые решения должны быть воплощены в ходе устойчивой деятельности в данном направлении. Самым передовым учреждением в Организации Объединенных Наций в данном отношении является УВКБ, которое с 2001 года поступательно внедряло ЭСВДА Livelink/e-SAFE. ВПП также добилась определенных результатов в этой области.

135. ЭСВДА является одной из систем управления контентом, в которой используются технологии ведения документации. Они служат для работы с документацией на всем протяжении жизненного цикла документа, от его создания до уничтожения, в соответствии с (наряду с другими моментами) общими принципами классификации, сроками хранения и принципами доступа, которые применяются в соответствующей организации или структуре.

136. В документе ISO 15489 подчеркивается, что целью любой системы ведения документации должно быть хранение оригинальных, достоверных, целостных документов, которые можно использовать. В этом отношении функционирование ЭСВДА является неременным условием достижения этой цели. Данная система является одним из средств, позволяющих вести и сохранять цифровую/электронную документацию, а также получать доступ к ней, но выполнение названных функций не является конечной задачей. **Инспектор обращает внимание на следующие обязательные условия для эффективного и успешного перехода к ЭСВДА и для ее использования:**

- нормативные принципы ВДА должны быть четко сформулированы и освоены сотрудниками структурного подразделения, выпускающими документы, что главным образом достигается за счет использования уникальной схемы работы с файлами и соответствующих сроков хранения административной документации (основой могут служить сроки, применяемые в отношении документации, общей для большинства учреждений в рамках Организации Объединенных Наций), но также, что еще более важно, основной документации, которая может быть различной для каждого структурного подразделения в соответствии с базовым мандатом и сферой деятельности конкретной организации или структуры;
- поддержка руководства (в первую очередь старших руководителей);

- участие сотрудников в процессе ведения документации обеспечивается за счет повышения информированности и образовательных программ (чему также способствует использование процедур, удобных для пользователей и предполагающих минимальные отклонения от традиционных профессиональных привычек).

137. Настоящий доклад не нацелен на пропаганду какой-либо конкретной системы. Рынок систем управления контентом достаточно разнообразен и предлагает различные варианты, которые можно оценить с точки зрения оперативных потребностей, основных потоков работы, ИТ-инфраструктуры, устройств, которые уже используются в каждой организации или подразделении, а также с точки зрения размеров будущих инвестиций и расходов на техническое обслуживание. Внедряемая система должна отвечать минимальному набору профессиональных и технических требований (стандарты ИСО, см. приложение III), которые являются основой для создания надежной системы ведения документации. Руководствуясь теми же соображениями, в 2003 году СВАД подготовила перечень таких требований для Секретариата Организации Объединенных Наций⁴⁴. В этой связи Инспектор обращает внимание на то, что необходимо тщательно оценить функциональные возможности предназначенного для ВДА приложения SharePoint (которые могут различаться в зависимости от версии программного обеспечения), так как профессиональное сообщество не пришло к консенсусу относительно того, в достаточной ли мере это приложение соответствует требованиям, предъявленным к ВДА.

Таблица 6

Примеры основных компаний и систем управления информацией

Компании	Программное обеспечение
EMC corporation (Соединенные Штаты)	Documentum
Open Text (Канада)	Livelink
IBM (Соединенные Штаты)	FileNet
Oracle (Соединенные Штаты)	Universal Records Management (URM)
Microsoft (Соединенные Штаты)	SharePoint
Hewlett Packard (Соединенные Штаты)	TRIM
Продукты с открытым исходным кодом	Alfresco и т.д.

138. Инспектор подчеркивает, что крайне желательным была бы выработка общей или совместимой технической платформы для того, чтобы избежать хотя бы в рамках Организации Объединенных Наций недостатка интерактивности и совместимости, что было характерно для ИКТ с 1980-х годов. Сложившаяся ситуация привела к высоким затратам и потерям с точки зрения закупок, консультативной деятельности и эффективности, на что часто обращал внимание ККАБВ.

⁴⁴ Стандарт функциональных требований к системам ведения документации в Секретариате Организации Объединенных Наций, 2003 год, доступен на веб-сайте СВАД по адресу https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_Functional%20Req_RKS3.pdf.

139. Не вызывает сомнений один момент: любое технологическое средство должно служить целям, для которых оно было создано, а не наоборот, несмотря на пропаганду некоторых производителей и консультантов, которая нацелена на руководителей. Как отмечалось в рамках проекта ФАО, технологичные решения обычно не имеют успеха. В этой связи крайне важно, чтобы основополагающие процедуры ВДА и требования структурных подразделений анализировались перед отбором, настройкой (в случае необходимости) и внедрением ЭСВДА.

140. В случае крупных вложений в сферу технологий концепция совокупной стоимости владения предусматривает, что при подготовке экономического обоснования для выбора ЭСВДА (или продуктов для хранения цифровой документации в дальнейшем) необходимо уделять внимание всем аспектам такого обоснования от затрат на приобретение/настройку до затрат на весь период функционирования любой приобретенной и внедренной информационной системы.

Секретариат Организации Объединенных Наций

141. Еще в 2007 году в документе ST/SGB/2007/5 создание ЭСВДА для ведения электронной документации в Секретариате Организации Объединенных Наций было названо правильным шагом. Серьезные проблемы и задержки, связанные с разработкой и внедрением полномасштабной системы управления информационными ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций (ЕСМ) с использованием приложения Documentum, отрицательно сказались на продвижении в данном направлении. Серьезную обеспокоенность Инспектора вызвало сообщение о том, что по этой причине разработка некоторых инновационных проектов, задачей которых была работа с цифровой документацией (включая проекты ООН-Хабитат) в 2007–2009 годах была приостановлена, что негативно повлияло на прогресс на местах.

142. Секция управления знаниями Управления информационно-коммуникационных технологий (УИКТ) выпустила соответствующий продукт, предназначенный для использования во всех департаментах и управлениях Секретариата. С точки зрения УИКТ, приложение Unite Docs должно стать конечным местом хранения документации, в котором будут находиться авторитетные источники информации для департаментов, такие как утвержденные документы и окончательные тексты докладов.

143. В октябре 2012 года в ходе исследования, проведенного по поручению Секретариата Организации Объединенных Наций компанией «Форрестер консалтинг», был сделан сравнительный анализ трех основных систем управления контентом, которые доступны на рынке и уже внедрены в некоторых частях Секретариата, а именно — Documentum (ЕСМ), Filenet (IBM) и SharePoint (Microsoft). Инспектор с удовлетворением отмечает, что СВАД была признана одной из ключевых участниц данного обзора, а также то, что ведение документации было одной из девяти закрепленных приоритетных областей при оценке продуктов. Они оценивались в соответствии с первоочередными задачами в рамках Организации, в том числе с точки зрения ведения документации, рабочих процессов и способности воспроизводить изображения. ОИГ не могла подтвердить или опровергнуть результаты исследования, в соответствии с которыми предпочтение отдавалось программе Filenet, в связи с отсутствием

среди документов, содержащих информацию о количественной и финансовой составляющих анализа затрат и выгод. Важное позитивное заявление, которое было сделано консультантом, заключалось в том, что ЕСМ-система должна обладать возможностями для ведения как электронной, так и бумажной документации.

144. Несмотря на то что приложение Unite Docs было разработано в соответствии с функциональными требованиями к ВДА, к августу 2013 года оно стало использоваться лишь в ограниченном количестве департаментов, которые насчитывают около двух сотен активных пользователей, в то время как данное приложение могло и должно было использоваться по меньшей мере 10 000 сотрудников. Введение в эксплуатацию этого приложения требует вложений ресурсов подразделений или департаментов, которые будут его использовать, а также перед его началом его использования необходимо утвердить план классификации файлов и соответствующие сроки хранения документации. Такие ограниченные масштабы внедрения этого приложения вызывают озабоченность в связи с тем, что за последние годы УИКТ потратило значительные средства для того, чтобы сделать систему доступной для пользователей⁴⁵.

145. Инспектор установил, что, помимо Unite Docs, в Секретариате использовался ряд других систем, и их владельцы часто утверждали, что названные системы обладают функциями в области ведения документации, хотя это и не соответствовало действительности.

Таблица 7

Примеры ЭСВДА в отдельных организационных подразделениях Секретариата

	<i>Организационное подразделение</i>	<i>Год начала использования</i>
Unite Docs	Канцелярия Департамента по вопросам управления	2012
Unite Docs	Канцелярия Департамента общественно информации (Запуск приложения в рамках всего департамента был намечен на осень 2013 года)	2012–2013
Unite Docs	Канцелярия УЛР	2012
Unite Docs	Служба коммуникационно-информационного обеспечения ДЭСВ (Запуск приложения в рамках всего департамента намечен на весну 2014 года)	2012–2013
Unite Docs	Секция институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ в качестве пилотного проекта в Женеве	2012
TRIM	СВАД для ведения печатной документации и архивов	
TRIM	ЭКА (Отдел управления)	2013
TRIM	Внедряется по инициативе сотрудников, занимающихся управлением информацией, в нескольких миссиях ДОПМ	

⁴⁵ Вложения в разработку Unite Docs включали в себя: а) затраты на программное обеспечение (282 500 долл. США); b) обращение к услугам внешних консультантов (150 000 долл. США); а также c) привлечение внутренних сотрудников в объеме 12 человеко-месяцев. В 2013 году помощь в эксплуатации Unite Docs оказывалась в объеме, эквивалентном объему работы трех сотрудников.

Организационное подразделение		Год начала использования
Corlog	Используется в различных структурных подразделениях для передаваемых и получаемых файлов, расположенных в хронологическом порядке, например в Канцелярии Генерального секретаря	
Xthos	Используется в различных структурных подразделениях, например в Департаменте по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению	
Lotus Notes	Ряд структурных подразделений, например Секретариат Совета безопасности, при помощи приложения Lotus Notes разработали свои базы данных для организации своей документации	
COSMOS	ДОПМ разработал данное системообразующее приложение для автоматизации совместного управления, в том числе в сфере ведения документации, на всех этапах жизненного цикла документа	2013
Различные приложения SharePoint для внутреннего пользования	Используется различными структурными подразделениями, в том числе миссиями по поддержанию мира и отделениями на местах	

146. Инспектор выразил удовлетворение по поводу того, что более 15 групп клиентов ожидают установки приложения Unite Docs. Однако в условиях отсутствия общеорганизационной стратегии по обязательному внедрению Unite Docs Секция управления знаниями УИКТ предпринимает попытки убедить потенциальных пользователей в связи с тем, что:

- информационно-пропагандистские мероприятия, посвященные характеристикам приложения Unite Docs и потенциальным выгодам от его использования, слишком малочисленны для того, чтобы должным образом проинформировать его клиентов (департаменты и управления) и вызвать их интерес;
- департаменты и управления сохраняют автономность и часто принимают решения ограничиться использованием своих приложений для управления информацией, которые они считают лучше приспособленными к их нуждам. В некоторых случаях департаменты, рассматривая возможность внедрения Unite Docs, решали этот вопрос отрицательно, например из-за проблем с подключением к сети;
- в 2013 году изменение платформы для приложения Unite Docs на Filenet (IBM) привело к задержкам и дезориентации пользователей. Переход, который Секция управления знаниями УИКТ считает необходимым для более полного соблюдения конкретных требований относительно интеграции и пользовательского интерфейса, идет полным ходом, и его завершение было запланировано на конец 2013 года;
- корреспонденты выразили озабоченность по поводу технических аспектов, связанных с тем, что серверы обслуживаются из Центральных учреждений в Нью-Йорке, что ограничивает время, в которое можно получить техническую поддержку, так как оно привязано к часам работы в Нью-Йорке. Это вызвало особенную обеспокоенность организаций и структур,

имеющих отделения на местах в разных часовых поясах, так как в случае технического сбоя им требуется быстрая помощь. Инспектор с удовлетворением отметил, что вследствие данных замечаний УИКТ приняло решение о том, что с 2014 года одна из европейских технических платформ будет находиться в Центре хранения и обработки данных Организации Объединенных Наций в Валенсии, Испания, обслуживающим различные регионы;

- сама СВАД использует другую систему под названием TRIM.

Вставка 7

Пример Livelink/e-SAFE, ЭСВДА, используемой в УВКБ

Без сомнения, УВКБ является самым передовым учреждением с точки зрения ведения цифровой документации. УВКБ приступило к использованию ЭСВДА (Livelink/e-SAFE) в штаб-квартире уже в 2000 году, а затем и в страновых отделениях в Европейском регионе и за его пределами. Данная система ведения документации была перенята и рядом сопоставимых международных организаций.

СДА осуществляет надзор за использованием данного приложения. Старший архивариус УВКБ подсчитал, что 60% документов, выпущенных в штаб-квартире УВКБ и отделениях на местах, были собраны и обработаны при помощи Livelink/e-SAFE.

Дальнейшее внедрение системы в других регионах было отложено в результате принятия решения в пользу SharePoint, в частности для использования его элементов коллективного управления. В марте 2013 года с целью улучшения управления мировыми информационными ресурсами УВКБ приступило к осуществлению проекта по поиску возможных решений для совместного использования Open Text и Microsoft SharePoint в отделениях УВКБ. В целом цель проекта заключалась в том, чтобы приложение SharePoint служило интерфейсом для конечных пользователей, а Livelink-e-SAFE стало бы хранилищем для документации.

Фонды и программы, а также другие организации и структуры

147. ВПП продвинулась в ходе разработки собственной программы ведения электронной документации, которая касается документов в области институциональной памяти. По истечении 2004 года программа постепенно внедрялась в штаб-квартире и отделениях на местах. Этот процесс имел три цели: а) создание среды для информационного обмена в рамках ВПП, особенно между штаб-квартирой и отделениями на местах; б) сбор и помещение сообщений, переданных по электронной почте, в надежное хранилище; а также с) принятие общих правил и процедур ведения документации, которые применялись бы во всей организации. При создании программы ведения электронной документации за основу были взяты системы электронной регистрации и организационные планы хранения файлов, основанные на функциональной классификации документов ВПП. Эта организация заявила, что в 2013 году системой пользовались примерно 40–50 отделений на местах.

148. Недавно созданная организация "ООН-Женщины" просила свой Отдел информационных систем и телекоммуникаций в первоочередном порядке разработать ЭСВДА на основе Microsoft SharePoint 2013. Организация «ООН-женщины» считает, что в связи с ее небольшими размерами приложение SharePoint соответствует ее требованиям к ВДА.

149. За последние пять лет ЮНФПА потратил значительное количество времени и денег на разработку системы на основе приложения Documentum (ECM). Несмотря на то что в 2008–2010 годах проект казался перспективным, при его осуществлении возник ряд внутренних трудностей, в том числе отсутствие комплексного подхода (что является самой мягкой трактовкой) среди нескольких ключевых внутренних партнеров. Отсутствие согласия по процедурам и рабочим процессам, а также согласованного перечня метаданных привело к приостановке проекта, в отношении которого должна была быть проведена оценка и получены советы от консультативной компании по дальнейшей реализации. Консультант рекомендовал продолжить разработку и настройку приложения Documentum, в частности принимая во внимание значительное количество уже вложенных в него ресурсов. Сейчас наступил период ожидания, так как решение о будущем проекта будет принято только после соответствующего обзора и утверждения Исполнительным комитетом.

150. ПРООН начала заниматься данным вопросом и в настоящее время работает над созданием ЭСВДА на основе приложения SharePoint, в рамках которой планируется включать в документы, созданные с помощью SharePoint, элементы управления документацией.

151. ЮНОПС назвало внедрение ЭСВДА стратегическим приоритетом на 2013–2014 годы, и руководство ЮНОПС считает, что некоторые компоненты названной системы уже функционируют. В этой связи в июне 2013 года Исполнительному совету было предложено заняться внутренней разработкой технического приложения, объединяющего существующие системы, содержащие документацию, а не покупать приложение на рынке, поскольку потребуются огромные затраты на его настройку и усилия по его внедрению. Хотя Инспектор приветствует экономические доводы в пользу данного подхода, велик риск того, что созданная таким образом система не будет соответствовать требованиям к ВДА, которые содержатся в настоящем докладе, а приведет к еще большим затратам в долгосрочной перспективе.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность ВДА в организациях и структурах в рамках Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

Генеральный секретарь и исполнительные главы всех организаций и структур Организации Объединенных Наций, охваченных настоящим докладом, должны обеспечить соответствие информационных систем, предназначенных для учета, создания и ведения документов в электронной форме, международным стандартам в области ведения и обеспечения сохранности документов и архивов в цифровой форме.

С. Интеграция ЭСВДА с другими общеорганизационными информационными системами

152. В качестве позитивного момента можно отметить, что организации в рамках Организации Объединенных Наций оснащаются системами общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР) для упорядочивания деловых и коммерческих операций⁴⁶. Системы ОПР производят сбор фактологических данных о деловых операциях и иногда связанных с ними документов, кроме документов, которые стали результатом более предметной работы, которые будут представлять возможную историческую ценность в будущем. В настоящем докладе уже отмечалось, что понятие документации гораздо шире, чем просто документы, связанные с деловыми операциями.

153. Лишь немногие системы ОПР имеют компонент для ведения документации, с помощью которого можно определить ценные документы среди всей собранной информации и данных или установить сроки хранения документов. На самом деле, деловые стандарты внедрения системы ОПР не предусматривают создания функциональных возможностей для ведения документации. Предусмотренный сценарий предполагал бессрочное хранение (ненужной) документации в базах данных и приложениях. В ходе обзора Инспектор столкнулся с двумя различными видами анализа или позициями по данному вопросу. Некоторые респонденты настаивали на том, что документы, созданные в системах ОПР (потенциальные конечные документы), но также и в любых других информационных системах, таких как системы управления людскими ресурсами, должны попадать в систему ведения документации (как, например, в ФАО). Предполагалось, что такая интеграция полностью устранил или сократит избыточность и дублирование (ручной способ ввода данных в различные системы или перепечатка документов, подготовленных с помощью ОПР), тем самым экономя время и финансовые ресурсы, а также повышая эффективность. Другие организации, наоборот, отказались от интеграции, посчитав, что разработка и осуществление в системах ОПР будут слишком затратными. Данная точка зрения главным образом связана с вопросом о возвращении вложенных средств и стоимости созданной в системе ОПР системы ведения документации, которая потребует значительных затрат и технического обслуживания, но не принесет дополнительных выгод, так как в ней не будет проводиться различия между разными типами и степенями ценности документации. В результате долгих обсуждений в Секретариате Организации Объединенных Наций вопроса о том, должен ли проект Umoja в области ОПР, который включает программное обеспечение, предназначенное для стимулирования и упорядочивания информационных потоков между всеми деловыми функциональными подразделениями Секретариата Организации Объединенных Наций, предусматривать в составе своих компонентов систему ведения документации и архивов, так и не было достигнуто согласия об утверждении такого компонента.

⁴⁶ JIU/REP/2012/8, «Обзор систем общеорганизационного планирования ресурсов в организациях Организации Объединенных Наций».

D. Оцифровка

154. Оцифровка включает не только сканирование; она требует соответствующего планирования, так как перевод документов в цифровой формат — это затратный процесс, требующий большого количества времени. Таким образом, прежде чем приступить к осуществлению проекта по оцифровке необходимо тщательно оценить его цели и выгоды. Почти во всех департаментах и управлениях, с которыми были проведены консультации в ходе настоящего обзора, проводились программы оцифровки, хотя их масштабы были различны. Опрошенные сотрудники часто обращали внимание на: а) преимущества с точки зрения объемов бумажных документов, с которыми работают сотрудники, а следовательно, и пространства, необходимого для хранения; б) более широкие возможности для распространения и доступа, которые предоставляют цифровые файлы по сравнению с бумажными носителями; а также с) закономерное повышение эффективности работы сотрудников. По мнению архивариуса, оцифровка также является способом сохранить поврежденные или хрупкие документы, которые находятся под угрозой⁴⁷.

155. Ответы на вопросник ОИГ демонстрируют отсутствие общеорганизационных стратегий для осуществления инициатив по оцифровке в организациях и структурах системы Организации Объединенных Наций. Программы более или менее автономно осуществляются в соответствующих департаментах, управлениях и подразделениях, в соответствии с их приоритетами и имеющимися ресурсами. В результате, несмотря на наличие руководящих принципов по оцифровке для Секретариата Организации Объединенных Наций, подготовленных СВАД⁴⁸, отсутствует единообразие, среди прочего, в отношении применяемого оборудования, используемых технических процедур (таких как оптическое распознавание символов), типов формата выпускаемых документов или прилагаемых к ним метаданных. Для того чтобы решить данную проблему, УИКТ занимается разработкой приложения Unite Imaging. Сотрудники других организаций и структур, отвечая на вопросы ОИГ, не упоминали ни о каких подобных руководящих принципах.

156. Помимо документов, которые изначально были созданы в цифровой форме, существует большое количество сканированных документов, которые необходимо обработать: все это должно быть частью единого процесса. И здесь программы ВДА играют ключевую роль в осуществлении проектов по оцифровке: первым шагом должен стать обзор существующих документов (инвентаризация, передача в архив или уничтожение бумажных документов в соответствии с их сроками хранения), для того чтобы определить и отсканировать самые значимые из них. Одно из парадоксальных сообщений в контексте реализации проектов по оцифровке заключалось в том, что печатные версии документов, созданных в цифровом формате, часто сканируются заново.

⁴⁷ Доклад под названием “Understanding the costs of digitization”, подготовленный Комитетом совместных информационных систем, иллюстрирует усилия, предпринимаемые в ходе таких проектов. Доступен по адресу <http://www.jisc.ac.uk/whatwedo/programmes/digitisation/reports/breakingcosts>.

⁴⁸ ARMS Standard on record-keeping requirements for digitization, 2009, доступен на веб-сайте СВАД по адресу https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/Standard_RKreqfor%20digitisation3.pdf.

Е. Цифровое хранение⁴⁹

157. Сохранение цифровой информации все чаще становится предметом беспокойства для представителей профессионального сообщества по всему миру как в частном, так и в государственном секторах. Вследствие этого был разработан ряд стандартов для того, чтобы уменьшить влияние фактора устаревания технологий на цифровые информационные ресурсы⁵⁰. С этого времени под цифровым хранением понимаются меры, принимаемые организацией или структурой для долгосрочного хранения документов в цифровых форматах (сканированных или созданных при помощи цифровых технологий), имеющих долгосрочную или непреходящую ценность, и обеспечения непрерывного доступа к знаниям, которые в них содержатся.

158. Своевременный учет цифровых документов и их сохранение на протяжении длительного времени тесно взаимосвязаны и зависят друг от друга вследствие того, что реквизиты документа, которые сопровождают его на протяжении всего жизненного цикла, должны быть определены как можно раньше и желательно на момент создания данного документа даже в том случае, если на стадии хранения находится ограниченное количество документов. Например, в случае наилучшего развития события, когда СВАД получает цифровые документы из различных организационных подразделений, она часто сталкивается с технологической несовместимостью, устаревшим программным обеспечением или отсутствием технического описания и метаданных, что делает невозможным соответствующий процесс обработки документации.

159. Как было описано выше, в организациях и структурах системы Организации Объединенных Наций ограниченные и неадекватные меры в области цифровой и электронной документации в основном направлены на управление текущей документацией, а также неходововыми документами. **Частью сегодняшнего подхода все еще не стала идея о том, что некоторые из этих документов имеют длительные жизненные циклы (которые иногда достигают 50 лет) и попадут в исторические архивы благодаря своей непреходящей ценности. Другими словами, в то время как ведение электронной документации постепенно приобретает значимость, требуются дополнительные усилия для внедрения в обиход понятия «электронных архивов».**

160. Этому стратегическому вопросу должно по-прежнему уделяться самое пристальное внимание на уровне старших руководителей в организациях и структурах системы Организации Объединенных Наций, так как меры и решения, принимаемые сегодня, являются гарантией того, что **электронные архивы будут соответствующим образом храниться в будущем.** Однако обзор показывает, что в настоящее время стратегиям сохранения цифровой документации уделяется недостаточное внимание. Это выражается не только в

⁴⁹ Большинство из приведенных здесь технических соображений были представлены двумя международными консультантами: Чарльзом Долларом и Лори Эшли, которые являются авторами модели функциональной зрелости цифрового хранения. Их соображения были высоко оценены на совещании Секции международных организаций, которое состоялось 12–14 июня 2013 года в Брюсселе.

⁵⁰ Например, ISO 18492 (2005) «Приложения для ведения документации — долгосрочное сохранение документальной информации в электронном виде» и ISO 16363 (2012) «Космические данные и системы передачи информации — ревизия и сертификация надежных цифровых хранилищ».

том, что тексты нормативных документов в области ВДА редко содержат конкретные положения для обеспечения длительного хранения, и в них лишь указывается, что те же правила должны соблюдаться как для печатных и цифровых документов, но также в том, что, как отмечает СВАД, **«в настоящее время в Организации Объединенных Наций отсутствует практика хранения архивов цифровых документов, которая заслуживала бы доверия»**. В этой связи Инспектор рекомендует приступить к разработке межорганизационной инициативы для решения этого важнейшего вопроса. В рамках такой инициативы должна произойти мобилизация мощного профессионального потенциала в области ведения архивов и документации, а также активизация возможностей старшего руководящего звена.

161. Несмотря на то что УВКБ еще предстоит внедрить в приложение Livelink/e-SAFE компонент для ведения архивов, в рамках которого будет производиться учет документов для более длительного хранения, УВКБ является самым заметным положительным исключением, так как в нем были сделаны первые шаги на пути разработки стратегии хранения цифровых документов, а также был нанят архивариус для работы с цифровой документацией. Такая позиция считается крайне важной для оценки, разработки и тестирования продукта, предназначенного для долгосрочного хранения цифровых ресурсов УВКБ. Данные меры были приняты в рамках проекта на 2013–2014 годы, в результате которого в рамках Управления должен быть внедрен продукт для долгосрочного хранения соответствующих документов, а также должно обеспечиваться его функционирование.

162. Инспектор понимает, что ситуация может отличаться в разных организациях и структурах, а также могут различаться и эксплуатационные требования в отношении ведения цифровой документации. Как было подчеркнуто в Стратегическом плане КВУУ⁵¹, «нет единого рецепта, который подходил бы всем», и поэтому допустимо принятие гибкого подхода при осуществлении совместной работы несколькими организациями со своими собственными требованиями и ресурсами. **Настоящий доклад должен стать катализатором и привести к обсуждению данного вопроса на самом высоком уровне в каждой организации и структуре, для того чтобы обеспечить соблюдение в контексте хранения цифровых документов единых принципов ВДА.**

163. Для оказания содействия организациям и структурам системы Организации Объединенных Наций, которые желают присоединиться к проекту по преодолению сложностей в области хранения цифровых документов, члены профессионального сообщества разработали несколько моделей для оценки уровня «зрелости» систем хранения цифровой документации в частных и государственных учреждениях. Данные модели содержат руководящие принципы для перехода от плохо организованного и недисциплинированного ведения цифровой документации к все более продвинутым программам цифрового хранения. Они предусматривают основные направления борьбы со сложностями, связанными с цифровым хранением, в особенности такие, как:

- организационные возможности и ресурсы, которые требуются для функционирования общеорганизационной программы цифрового хранения, к которым, среди прочего, относятся: конкретная нормативная база, принципы управления, применимые к используемым инструментальным сред-

⁵¹ CEB/2013/HLCM/2, Strategic Plan 2013–2016, paras. 12 and 13.

ствам, культура взаимодействия всех участников процесса, достаточный уровень технических знаний и соответствующие технологии для работы с документами на всех этапах их жизненного цикла. Согласно содержанию доклада, такие элементы в организациях и структурах в рамках Организации Объединенных Наций только появляются;

- создание цифрового хранилища, обеспечивающего, среди прочего, технические гарантии надлежащего хранения, безопасности всей документации, а также доступа к ней на длительное время. С помощью модели открытой архивной информационной системы (ISO 14721) создаются основы и концепции функционирования цифровых архивов, а в рамках системы ревизии и сертификации надежных хранилищ (ISO 16363) определяются требования, которым должно соответствовать надежное хранилище, для того чтобы к нему был обеспечен долговременный доступ и чтобы оно использовалось организациями и структурами системы Организации Объединенных Наций в качестве основы для определения вариантов создания общеорганизационного или общего архивного хранилища;
- способность предоставлять основные услуги, необходимые для непрерывного мониторинга внешних и внутренних сред, а также планировать принятие мер по поддержанию целостности, безопасности, возможности использования и доступности электронных документов, которые содержатся в надежных цифровых хранилищах. Данная способность включает в себя широкий круг мер, требующих времени, ресурсов и компетентности, таких как исследование электронной документации для определения документов длительного хранения, наличие среди участников процесса отношений рабочего сотрудничества, получение необходимых документов путем систематического централизованного сбора электронных документов у их создателей и их перевод в согласованные нейтральные форматы, обработка дескриптивных метаданных, принятие мер для хранения, технического обеспечения и модернизации устройств и информационных средств, охрана технических метаданных, а также обеспечение безопасности систем.

Ожидается, что выполнение следующей рекомендации улучшит координацию и сотрудничество организаций и структур Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций необходимо создать межорганизационную целевую группу во главе с опытным специалистом в области ВДА, в которую вошли бы представители организаций и структур, в наибольшей степени заинтересованных в выработке общего подхода к вопросам долгосрочного и/или бессрочного сохранения документов в цифровой форме (стратегия, политика и инфраструктура).

VI. Время принимать стратегические решения

A. Преимущества усовершенствования практики ВДА

164. Усовершенствование системы ведения документации следует рассматривать как неотъемлемую часть модернизации административных и рабочих процессов. Сотрудники, занимающиеся ведением документации и архивов, сходятся во мнении, что надлежащая практика ВДА может создавать значительные выгоды внутри любой организации как частной, так и государственной. Это наглядно демонстрирует следующая цитата из специальной литературы: «Система ведения документации позволяет экономить деньги. Эффективное ведение документации открывает практический доступ к информации, позволяет направлять нетекущую документацию в резервные зоны или системы хранения и списывать устаревшие документы и тем самым снижает издержки хранения. Руководители могут обосновать выгоды ведения документации перед избранными должностными лицами и налогоплательщиками, поскольку оно способствует оптимизации операций и экономит деньги налогоплательщиков»⁵². Читатель может найти значительный список потенциальных выгод от ВД в разделе 4 ISO 15489.

165. Эти выгоды являются либо количественными, либо невидимыми. Безусловно, организации и структуры несут дополнительные расходы, в том числе связанные с поиском недоступной сразу информации, хранением либо ненужных, либо повторяющихся документов как в печатном, так и в электронном виде и с перевозкой ненужной документации из отделений на местах в штаб-квартиру. Однако при финансовой оценке возможных среднесрочных и долгосрочных выгод за счет сравнения текущих и будущих расходов и получаемой в конечном итоге чистой экономии возникает проблема отсутствия исходных данных и согласованных прогнозов, которые помогли бы четко определить и тем более оценить как текущие убытки (связанные с нынешней практикой), так и будущую экономию в случае усовершенствования практики ВДА и ее увязки с ожидаемыми результатами реализации политики. Например, отсутствует в готовом виде информация об объеме общей текущей документации, хранящейся в организационных подразделениях, дублирующихся документов в печатной форме или записанных на общих накопителях, об объеме важных неучтенных материалов и о фактическом времени, потраченном на поиск документов.

166. При проведении обзора Инспектор узнал, что было проведено лишь несколько конкретных анализов ожидаемых выгод после введения усовершенствованной системы ВДА. При оценке потенциальных выгод усовершенствованной системы ВДА необходимо учитывать различные факторы, такие как необходимый персонал и расходы на физическое хранение и материально-техническое обеспечение, лицензии и учебная подготовка по использованию ИТ-приложений, электронное хранение, перемещение и эмуляция цифровых документов. Кроме того, в таких оценках следует учитывать затраты (иногда очень существенные) на поиск и получение доступа к информации и на устранение последствий потери информации и дублирования основной работы по схожим проектам или направлениям деятельности.

⁵² Bruce Dearstyne, "Why records management matters", *Public Management*, vol. 89, No. 10 (November 2007).

167. В ходе обмена мнениями между сотрудниками, отвечающими за ведение документации, и другим персоналом были высказаны разумные идеи относительно ряда областей для потенциальной экономии. При этом необходимо признать, что экономия достигается лишь за счет эффекта масштаба, в частности в виде корпоративного механизма, предполагающего минимальные инвестиции с точки зрения разработки политики, выделения кадровых ресурсов и внедрения технологий. Отдача от инвестиций, скорее всего, проявится в среднесрочной перспективе.

Повышение производительности персонала

168. В частном секторе исследования показали, что производительность существенно возрастает после определения четких внутренних правил ведения документации и внедрения системы ВД. В Организации Объединенных Наций можно легко представить себе потенциальные результаты с точки зрения трудовой жизни и производительности персонала за счет свободного и почти мгновенного получения документов по любому вопросу. Аналогичным образом в результате проверки модернизации системы ведения документации, проведенной французскими властями, было выявлено, что среднее время, необходимое на поиск и получение старых документов, сокращается, если на начальной стадии обработки документов они надлежащим образом систематизируются и упорядочиваются, что позволяет создавать подлинные архивы и существенно экономить время с точки зрения оплачиваемых рабочих часов⁵³.

169. Нет никаких причин, чтобы ситуация была иной в контексте Организации Объединенных Наций. Все имеющиеся ориентировочные данные подтверждают, что внедрение системы ВД является источником существенного повышения эффективности работы и соответствующей производительности. Одним из главных стимулов для руководителей, внедряющих программы ВД в своих департаментах, является желание повысить производительность своих подчиненных. Эти выгоды, безусловно, во многом невидимы и с трудом поддаются измерению. В целом респонденты сошлись во мнении о том, что усовершенствованная система ведения документации и архивов позволит нарастить институциональные знания для планирования кадровой преемственности и сэкономить время и деньги за счет избежания повторения аналогичных и дублирующих друг друга действий или ошибок в рабочих процессах.

170. С учетом ситуации Организации Объединенных Наций и связанных с ней учреждений ниже приводятся примеры, демонстрирующие возможности экономии времени сотрудников, которые можно перенести на другие функции, будь то административные или профильные. Эта экономия может быть существенной с точки зрения числа затрагиваемых международных гражданских служащих и их зарплат.

- несколько департаментов Организации Объединенных Наций, реализующих проекты ВД (такие как ДООИ или ДУ), пытались приблизительно оценить время, необходимое для поиска и извлечения своих документов, и предполагаемое время, сэкономленное при поиске и извлечении соответствующей информации. При использовании различных методологий в результате оценок было выявлено, что среднее сэкономленное время в

⁵³ Аудит процесса модернизации системы ведения документации, проведенный французскими властями в 2007 году (см. таблицу 3).

случае каждого отдельного поиска составляет от 5 до 30 минут. Частотность и тип поиска, безусловно, будут зависеть от конкретного вида деятельности департамента или отдела. ДОПМ/ДПП в своей проектной документации, касающейся инициативы 2012 года по переводению документов в цифровую форму, высказали предположение о том, что в случае каждого запроса, адресованного их персоналу, время на поиск сократится на 80 процентов;

- ЕК также провела исследование для подсчета среднего времени, затрачиваемого ее сотрудниками на поиск информации на работе. В целом оно составляет около нескольких недель в год, что необходимо рассматривать как источник возможной аналогичной экономии для международных организаций, у которых менее развиты нормы и практика ВДА.

Сокращение финансовых расходов на персонал

171. Инспектор выявил, что наиболее значительную финансовую экономию удалось достичь в ФАО. В рамках проекта по модернизации системы ведения документации основное внимание изначально было направлено на многочисленные используемые в ФАО механизмы регистрации и изучение возможности их замены современной системой ВД, в которой каждый сотрудник ФАО постепенно начинает непосредственно участвовать в учете и обработке соответствующих документов. В результате реализации этого проекта были переименованы и перераспределены штатные должности по регистрации документов. ФАО сократила чистое число сотрудников, выполняющих эти функции, с 42 до 28 человек, работающих на полной ставке (которые ранее главным образом занимались ведением различных реестров, вручную (пере)распределяя сообщения и документы в системах), и при этом изменила описание должностей, уделив основное внимание иным аспектам профессиональных знаний и заменив должность «регистрационный служащий» на «сотрудник по ведению документации», повысив тем самым профессиональный интерес и престиж и расширив карьерные возможности. Такой вариант позволил добиться существенной экономии. В 2010–2011 годах удалось сэкономить до 1,1 млн. долл. США. В 2012–2013 годах в результате дальнейшего развития этого проекта общий объем текущей экономии за два года на расходах по персоналу составил 2,46 млн. долл. США.

172. УВКБ представило примеры достижения экономии за счет внедрения системы “Livelihood/e-SAFE”. В случае Совместного надзорного совета экономия, по оценкам, составила более 10 000 долл. США для каждого ежемесячного совещания. Этой экономии удалось добиться за счет сокращения путевых расходов и суточных, времени, затрачиваемого сотрудниками в Группе размножения документации, объема документации (файлов, печатных документов и тонера), расходов на оплату 36 часов работы вспомогательного персонала для подготовки, среди прочего, файлов и документации.

Улучшение качества работы по вопросам существа

173. Так же как инвестиции в системы ПОР должны рационализировать административные процессы, любые инвестиции в ВД должны улучшать качество основной работы. В 2013 году в докладе о ведении документации и архивов отделениями УВКБ на местах было представлено несколько конкретных примеров влияния ВД на существенные вопросы. В одном страновом отделении в

результате безответственной практики записи информации на индивидуальные носители вместо размещения ее в общеорганизационное хранилище была потеряна институциональная память, что повлияло на пересмотр соглашений с национальным правительством.

174. Проект ФАО был основан на том же предположении, что инвестиции в ВД позволят улучшить качество основной работы. Во время посещения ФАО членами ОИГ в рамках второй фазы проекта по модернизации системы ведения документации основное внимание было направлено на проблемы управления контентом и стратегии извлечения основной информации по проектам ФАО и общим направлениям работы за счет добавления тегов, создания ежедневных или еженедельных тематических информационных справочников, автоматически информирующих руководителей об основных вопросах, которые обсуждались по какой-либо конкретной теме, за которую они отвечают или на которую они подписаны.

175. Руководитель Отдела ведения документации УВКПЧ очень четко сформулировала ожидаемые существенные выгоды для различных тематических отделов Управления. Она считает, что подход по общеорганизационному ВД и центральное хранилище документов (физических и цифровых) позволят максимизировать информационный капитал Управления. Она исходит из того, что «удастся достичь большей согласованности в работе соответствующих отделов УВКПЧ и взаимосвязанности между вопросами прав человека, и благодаря этому возрастет значимость работы Управления для заинтересованных сторон». В вышеуказанном примере УВКБ также отметило, что система “Live-link\е-SAFE” позволила улучшить качество совещаний, поскольку члены Совместного надзорного совета смогли лучше к ним готовиться за счет своевременного получения документации и существенного уменьшения вероятности ошибок при проведении операций.

Экономия пространства

176. Сортировка и выявление документов, которые больше не нужны, в соответствии с установленными сроками хранения документации позволяют использовать меньшее количество папок и коробок, а следовательно, и меньше места для их хранения, будь то в рабочих помещениях или в электронных хранилищах. В случае бумажных документов объем экономии будет зависеть от расходов на физические хранилища в каждом месте службы, в которых наблюдаются значительные различия. Например, ДОПМ и ДПП подсчитали, что ежегодные расходы на хранение печатных документов в здании Секретариата в Нью-Йорке составляют 60 долл. США за «погонный фут».

177. ГПКР Секретариата Организации Объединенных Наций позволил СВАД наладить контакты с несколькими департаментами, которые переезжали из своих помещений или должны были занять меньшую площадь в своих обычных помещениях. Активное взаимодействие между СВАД и этими департаментами или отделами способствовало их лучшей информированности о системе ведения документации и, следовательно, улучшению их работы. Такое взаимодействие часто приводило к рационализации используемого пространства и способствовало дополнительному сокращению объема возвращаемой в служебные помещения документации, что в свою очередь позволяло достигать экономии. СВАД подсчитала, что, если исходить из оценок ДОПМ/ДПП, то благодаря списанию документов в служебных помещениях удалось сэкономить

около 30 000 погонных футов в общей сложности на сумму 1,8 млн. долл. в год. Другой схожий опыт ООН-Хабитат и ЭКА показал, что внимание, которое уделялось рабочим процессам и соответствующей документации, позволило лучше выявлять используемые и соответственно неиспользуемые документы, что привело к аналогичной рационализации.

Экономия, связанная с ИТ

178. Эксперты в области ИТ сходятся во мнении о том, что пространство для хранения цифровых документов становится все более дешевым, и поэтому не стоит тратить усилия на проведение различий между документами, представляющими интерес в краткосрочной перспективе, и теми, которые обладают долгосрочной или постоянной ценностью, и на соответствующее управление ими. Инспектор отмечает, что такая аргументация не полностью обоснована, поскольку используемые в настоящее время механизмы влекут за собой определенные финансовые последствия для организации в целом и для каждого организационного подразделения в отдельности, как это показано ниже. Более рациональное ведение цифровой документации на основе конкретных данных, безусловно, могло бы позволить сократить расходы.

- Как правило, в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и во многих других местах службы обычная модель расчета формируется исходя из стоимости, которую департаменты ИТ устанавливают за использование каждым департаментом, или отделом, или подразделением места на серверах и общих накопителях, а также за пользование соответствующими услугами, такими как ежедневное резервное копирование и восстановление данных (которые обычно измеряются в Гбайт/год). Поэтому накопление ненужных документов и их дублирование механически повышает расходы для каждого организационного подразделения. Например, в ЮНОГ департаменту, использующему 1 000 Гбайт памяти (из расчета примерно на 100 сотрудников), придется платить 24 000 долл. США в год. Если хотя бы 25% (что, по всей видимости, является заниженной оценкой) хранимых цифровых документов являются ненужными дубликатами, то можно сэкономить 6000 долл. в год на каждого сотрудника.

Таблица 8

Ориентировочные данные о расходах отделов ИТ на услуги по хранению и резервному копированию

	<i>Серверы</i>	<i>Системы электронной почты</i>
Центральные учреждения Организации Объединенных Наций	19,50 долл. США/Гбайт по состоянию на 2014 год	19,50 долл. США за Гбайт по состоянию на 2014 год
ЮНОГ	24 долл. США/Гбайт в год	61 шв.фр./0,5 Гбайт (500 Мб)

- Использование ЭСВДА для сортировки и выявления документов, которые больше не нужны в соответствии со сроком их хранения, также увеличило бы пропускную способность, поскольку документы не пришлось бы больше присоединять к электронным сообщениям, а можно было бы предоставлять ссылку на его единственную версию в системе классификации и хранения документов.
- При отсутствии какой-либо динамичной системы ведения цифровой документации в соответствии с планом на ближайшие десятилетия огромное количество цифровых документов и файлов будут переноситься или преобразовываться из одних технических систем или средств в другие. Если такие процедуры нужно будет применить лишь к конкретным «документам непреходящей ценности», удастся существенно сократить время и ресурсы, необходимые для проведения этих технических операций.
- В настоящее время в большинстве случаев фактический контент цифровых хранилищ документов с их наивысшей ценностью для организаций и структур в полной мере никому не принадлежит: составители и пользователи документов перестали отслеживать записываемую и копируемую информацию, а сотрудники отдела ИТ отвечают лишь за технические функции и услуги. В результате этого приходится поддерживать в рабочем или приемлемом состоянии при постоянно возрастающих расходах архаичные программы, использующие устаревшую технологию, для обеспечения, в случае необходимости, будущего доступа к документам, которые могут представлять какой-либо интерес. Следует напомнить, что считается, что среднепроизводственный срок эксплуатации любой программы в настоящее время составляет от пяти до десяти лет максимум.

179. Ожидается, что современная система ВД позволит устанавливать цифровые документы непреходящей ценности с целью их сохранения вместе с контентом и технической информацией (метаданными) для обеспечения долгосрочного доступа к ним вместо того, чтобы тратить деньги на устаревшие системы. Такой подход, по всей видимости, является более подходящим и логичным. Неужели целесообразно бесконечно хранить все документы, вместо того чтобы отсортировать их и списать большую их часть?

Повышение репутации

180. Организации, использующие эффективные программы ВД, скорее всего будут восприниматься их государствами-членами и другими заинтересованными сторонами как более транспарентные, инновационные и прогрессивные с технологической точки зрения организации. Это положительно повлияет на доверие заинтересованных сторон к организации или структуре и ее программной деятельности, а значит позволит мобилизовать распределенные и добровольные финансовые средства. Это будет также иметь важное значение с точки зрения механизма подотчетности соответствующих секретариатов.

181. С правовой точки зрения также существуют веские аргументы в пользу уделения большего внимания тому, каким образом организации и структуры Организации Объединенных Наций мобилизуют, регулируют и сохраняют свои ресурсы для поддержания своей надежной профессиональной репутации, в частности в цифровом мире. Способность продемонстрировать подлинность цифрового документа зависит от надежности существующей системы ведения

документации, и в настоящем докладе описаны существующие недостатки таких механизмов. С учетом нынешних тенденций организации и структуры Организации Объединенных Наций могут столкнуться с проблемами при необходимости представить официально заверенные документы (в печатном виде или с электронной подписью), например, в случае судебного разбирательства или в ответ на любой официальный запрос о предоставлении документов и информации в рамках таких процедур, как обжалование решений или заключение контрактов на закупки, не говоря уже о том, как рискует пострадать репутация, если выяснится, что ориентированная на работу на местах организация или структура не в состоянии задокументировать конфликты, кризисы и трагедии любого рода, в которых она является не просто свидетелем, а одним из основных действующих субъектов, разрабатывающих и принимающих политические и оперативные решения исторического значения.

В. Нынешнее неблагоприятное положение

182. Этот обзор показывает, что нынешние механизмы ВДА отличаются фрагментированностью подходов и непоследовательным соблюдением часто неизвестных нормативных принципов. В настоящее время различные организационные подразделения вместо использования глобального подхода регулируют бумажные и цифровые процессы в основном в индивидуальном порядке. Хотя совершенно понятно, что в зависимости от различных средств и форматов, возникают разные виды проблем, поскольку инструменты, необходимые для их получения, ведения и хранения, существенно различаются между собой, для обеспечения общеорганизационной согласованности все делопроизводство необходимо вести в соответствии с унифицированными принципами. То, каким образом в настоящее время вопросы ВДА решаются в структурах Организации Объединенных Наций, является ярким примером «синдрома обособленности» и отсутствия в организационной культуре корпоративного многодисциплинарного и совместного подхода, который предполагал бы скорее взаимное уважение, нежели пирамидальное соперничество между руководящими лицами. Концепция ВДА основана на организации информации и четких нормах, концепция ИТ ориентирована на техническую и оперативную эффективность, а система управления и обмена знаниями основное внимание уделяет сбору, распространению и усовершенствованию ключевых концепций и извлеченных уроков. Эти три элемента пока еще не удалось полностью согласовать. Поэтому специалисты по ВДА, ИТ и управлению знаниями редко работают в тесном взаимодействии для создания общеорганизационных проектов с использованием их соответствующих профессиональных навыков и с опорой на синергизм и равный уровень компетенции.

183. По мнению Инспектора, основная причина общего отсутствия надлежащей практики ВДА (см. таблицу 1 главы IV) заключается в том, что, за исключением одного или двух случаев, в Организации Объединенных Наций нет четко признанной руководящей структуры, обладающей достаточными полномочиями для предоставления последовательных общеорганизационных руководящих указаний для реализации таких многодисциплинарных проектов, которых требует нынешнее положение в области ВДА. Часто подразделение по ВДА занимается печатной документацией, а департамент ИТ отвечает за цифровую документацию, в частности за процессы управления контентом и доку-

ментами, при этом принципам ВД в соответствии со стратегиями резервного копирования не уделяется должного внимания. Информация же, представленная в других форматах, в частности в аудиовизуальном, часто вообще выпадает из поля зрения.

С. Необходимая общеорганизационная инициатива

184. В этой связи в результате долгих лет последовательных усилий и настоящей культурной революции ЕК постепенно стала добиваться успехов, которые не только соответствуют принципам ВДА, но и отвечают потребностям соответствующих заинтересованных сторон и среднестатистических сотрудников. Как и в этом случае, подразделения организаций и составители документации в соответствии с общим сводом принципов классификации и хранения документации должны одинаково соблюдать нормы и принципы, описанные в этом докладе. Для этого необходимы смелые политические и стратегические инициативы высокого уровня, стратегия, разработанная на основе надежной информации и консультациях, а также значительный объем первоначальных ресурсов. Эффективная программа ВДА может функционировать в Организации Объединенных Наций как в штаб-квартирах, так и в отделениях на местах, лишь при наличии общеорганизационной решимости на высшем уровне каждой структуры Организации Объединенных Наций и, более того, на уровне всей «Группы Организации Объединенных Наций» под руководством Генерального секретаря. **Настоящий доклад свидетельствует о том, что пришло время менять нынешнее положение вещей.**

185. По мнению Инспектора, каких-либо широко распространенных усилий по дальнейшему укреплению имеющегося потенциала или существующих положительных, но разрозненных инициатив, будет недостаточно для того, чтобы добиться значительного прогресса и достичь ожидаемого уровня эффективности ведения документации и архивов в организациях и структурах Организации Объединенных Наций. Таким образом, учитывая, что все государственные члены, руководители, сотрудники и каждый бенефициар прошлых и нынешних услуг Организации Объединенных Наций являются соответствующими законными заинтересованными сторонами, пришло время для того, чтобы старшие руководители структур Организации Объединенных Наций подготовили и инициировали ориентированные на конкретные действия обсуждения, касающиеся стратегических решений, которые необходимо принять в этой области, а также своевременно и надлежащим образом проинформировали государства-члены, поскольку их поддержка необходима для определения четкого направления деятельности.

186. Положение в каждой организации и структуре Организации Объединенных Наций, охватываемых настоящим докладом, скорее всего, будет различаться в зависимости от их соответствующей рабочей модели и оперативных требований, состояния их архивов и, в частности, наличия или отсутствия экспертов и специальных ИТ-систем по ВД, необходимых кадровых и финансовых ресурсов и времени для их мобилизации. Необходимо создать и поддерживать одинаковую динамику в каждой организации и структуре, поскольку чистой финансовой отдачи и других выгод можно добиться лишь в среднесрочной

перспективе. Один вывод применим ко всем: для выполнения содержащихся в настоящем докладе рекомендаций необходимо будет разработать соответствующие проекты на общеорганизационном уровне.

187. Такой проект будет разрабатываться таким образом, чтобы охватить все части организации или структуры для обеспечения наличия у них достаточной политической силы и полномочий, с тем чтобы побудить основных субъектов (в частности, всех руководителей) к признанию общих правил с постепенным укреплением основных характеристик инструментария для обеспечения соблюдения ISO 15489 (и, возможно, других стандартов), в частности общей системы классификации и сроков хранения документации на основе использования общей для большинства сотрудников Организации Объединенных Наций документации.

188. Несмотря на ожидаемое нежелание многих делиться своей информацией (что воспринимается как проявление власти) и изменения в области управления, если смотреть на корпоративном уровне всей организации или структуры, такой проект придаст необходимый импульс и позволит существенно сэкономить на масштабе. По итогам анализа серьезных пробелов он будет включать такие меры, как:

- создание руководящего органа, представляющего все департаменты или отделения в качестве составителей и пользователей документации, в том числе на местах;
- разработка и начало реализации среднесрочной поэтапной спланированной стратегии;
- подготовка и публикация принципов ВДА, подкрепленных обязательными нормативными документами по ВДА;
- назначение проектной группы, глава которой будет представлять отчеты высшему руководству;
- наем или обучение связанных в единую сеть специалистов по управлению документацией и координаторов, возможно, на основе одного специального конкурсного экзамена, проведенного для их профессиональной группы;
- регулярное представление последней информации руководящему органу в соответствии с его первоначальными ожиданиями;
- разработка и выполнение положений о мониторинге и надзоре;
- подготовка адаптированных учебных программ и повышение уровня осведомленности, в том числе через Интернет;
- конкурсный отбор опытных консультантов;
- выбор на конкурсной основе после проведения серьезного среднесрочного и долгосрочного анализа рентабельности коммуникационных систем, серверов и программного обеспечения, которые отвечали бы всем необходимым характеристикам ВДА, связанным со стандартами ИСО, в том числе на местах.

189. В нынешнем положении совершенно точно необходим проект на общеорганизационном уровне, при этом Инспектор не хотел бы заранее предопределять итоги обсуждений, которые, по логике вещей, должны быть проведены между Генеральным секретарем и руководителями организаций и структур, охватываемых настоящим докладом. Можно рассмотреть два варианта действий: а) создание одного общего проекта Организации Объединенных Наций на уровне «Группы Организации Объединенных Наций» на основе общих принципов, охватывающих весь жизненный цикл всех видов документируемой информации, или б) создание нескольких проектов (по одному для каждой организации и структуры Организации Объединенных Наций), координируемых целевой группой по ВДА Организации Объединенных Наций, которая на основе общих принципов определит конкретные правила и процедуры с учетом потребностей, ситуаций и культурных особенностей каждой организации и структуры. Первый вариант позволит укрепить динамику проекта и добиться соответствующей экономии за счет масштабов, однако усложнит механизм его управления и финансирования. В обоих случаях необходимо учитывать принципы ВДА, соответствие стандартам ИСО и местную ориентированность проекта (проектов). При выборе второго варианта можно поручить выполнение этих целей общей рабочей группе. Возможно, наиболее эффективным решением было бы сочетание обоих вариантов.

Выполнение следующей рекомендации призвано повысить эффективность ВДА в организациях и структурах Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее и руководящим органам организаций и структур Организации Объединенных Наций, охватываемых настоящим докладом, следует просить Генерального секретаря и соответствующих исполнительных глав представить предложение по общеорганизационному или совместному проекту, направленному на последовательное совершенствование ВДА в их соответствующих организациях и структурах.

190. ВДА также открывает **возможность для принятия общесистемного подхода**, как это происходит в (гораздо более сложном и дорогостоящем) случае организаций, готовящихся к переходу на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)⁵⁴. Было бы целесообразно рассмотреть эти вопросы на уровне КСР в рамках специальной целевой группы или сети с участием некоторых или всех учреждений, представленных в КВУУ, которые заинтересованы в создании соответствующих стандартам ИСО общих принципов, предоставив им возможности для обмена информацией об их опыте, проблемах и достигнутом прогрессе. Это позволит приступить к согласованию рабочей практики в соответствии с пунктом 13 Стратегического плана КВУУ на 2013–2016 годы, в котором он «поддерживает принцип совместной работы, в соответствующих случаях, на основе добровольного подхода. Используя этот подход, первоначально более мелкая группа, заинтересованная в развитии

⁵⁴ JIU/REP/2010/6, «Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)».

определенной темы, будет проводить подготовительную работу и экспериментальное осуществление, а другие организации-члены будут присоединяться на более поздних этапах в зависимости от изменения сферы охвата и потенциальной отдачи от этой темы». В случае принятия такой инициативы, она могла бы включать рассмотрение вопроса о хранении документации в цифровом виде, как это указано в пунктах 157–163 и рекомендации 5 настоящего доклада.

Приложение I

Определение основных терминов ВДА (также доступно на веб-сайте ОИГ с расширенным набором терминов в сопоставлении с определениями, утвержденными отдельными международными организациями)

Доступ	Право, возможность, средство поиска, использования или извлечения информации (ISO 15489-1)
Оценка	Процесс определения ценности документа для установления сроков его хранения (СВАД)
Архивы	Документация, подлежащая бессрочному хранению ввиду ее административной, финансовой, правовой, исторической или информационной ценности (ST/SGB/2007/5)
Классификация	Процесс определения категории или категорий рабочей деятельности и документации, появляющейся в результате этой деятельности, а также распределения ее в соответствующих случаях по файлам для упрощения описания, контроля, увязки и определения порядка обращения и статуса доступа (ISO/TR15489-2)
Уничтожение	Процесс уничтожения или удаления документов без какой-либо возможности их восстановления (ISO 15489-1)
Преобразование в цифровую форму	Преобразование аналоговых материалов в цифровую форму посредством цифровой фотографии или сканирования. Например, сканирование бумажного документа для создания его цифровой копии (СВАД)
Списание/архивирование	Перевод документации, прежде всего нетекущей документации, в ее конечное состояние, т.е. ее уничтожение или передача в архив (СВАД)
Документ	Записанная информация или объекты, независимо от их формата или средства записи, которые можно рассматривать как одну единицу (ISO 15489-1)
Общеорганизационное управление контентом (ОУК)	Технологии, инструменты и методы, используемые для сбора, хранения и защиты контента, а также для управления им и его распространения в рамках организации. Платформы ОУК представляют комплексные инструменты, методы и стратегии создания систем управления информацией (в виде документов, записей и архивов) (СВАД)
Цифровая/электронная документация	Документация, которая распространяется и поддерживается в рабочем состоянии посредством электронного оборудования и которая: а) имеет структуру: формат электронного документа и любые ссылки на вложенные документы или другие соответствующие документы; б) наделена контентом: в структуре электронного документа, находится информация, содержащая свидетельство операции; и с) включена в контекст: содержит информацию об источнике с точки зрения операции, с которой она связана, составителе, дате, режиме безопасности и доступа, языке, порядке списания, формате и т.д., электронной документации и которая, как правило, отделена в структуре от контента (СВАД)

Система классификации	План или схема, разработанные каким-либо отделом, департаментом или организацией для систематизации и упорядочивания различных видов файлов (СВАД)
Метаданные	Данные, характеризующие контекст, содержание и структуру документации и управление ими во времени (ISO 15489; ISO 30300)
Сохранение	Процессы и операции, направленные на техническое и интеллектуальное жизнеобеспечение аутентичной документации во времени (ISO 15489-1)
Документация	Любые данные или информация, независимо от их формы и средства записи, которые Организация Объединенных Наций сохраняет в качестве свидетельства какой-либо операции (ST/SGB/2007/5)
Делопроизводство	Создание, поддержание в рабочем состоянии и списание полных, точных и надежных свидетельств операций в виде документации (ST/SGB/2007/5)
Ведение документации	Область управления, отвечающая за эффективный и систематический процесс контроля за созданием, получением, поддержанием в рабочем состоянии, использовании и списании документации, включая процессы сбора и сохранения данных и информации о рабочей деятельности и операциях в виде документации (ISO 15489)
Составители/пользователи документации	Лица или подразделения организаций, составляющие и/или получающие документы в процессе своей официальной деятельности, которые становятся документацией организации
График/период хранения	Комплексные руководящие указания, разработанные департаментом или отделом и предусматривающие порядок списания документации для обеспечения соблюдения необходимых сроков ее хранения с учетом ее административной, финансовой, правовой, исторической или информационной ценности (ST/SGB/2007/5)
Передача	Процесс перемещения документации (в исторический архив) в рамках ее жизненного цикла (СВАД)

Приложение II

Основные директивные и руководящие документы, касающиеся ведения документации и архивов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций

Бюллетени Генерального секретаря, охватывающие все организационные подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, которые в дальнейшем отмечены звездочкой (*) в соответствии с документом ST/SGB/2002/11		
ST/SGB/2004/15	Use of information and communication technology resources and data, approved by the Secretary-General	Определяет порядок надлежащего использования информационных технологий и связанных с ними ресурсов и данных и направлен на обеспечение безопасности и технической целостности системы
ST/SGB/2007/5	Record-keeping and the management of United Nations archives, approved by the Secretary-General	Устанавливает: а) обязательные правила и процедуры создания, ведения и списания печатных документов, электронных документов, архивов и нетекущих документов Организации Объединенных Наций и б) устанавливает процедуры получения доступа к архивам и нетекущим документам Организации Объединенных Наций
ST/SGB/2007/6	Information sensitivity, classification and handling, approved by the Secretary-General	Определяет правила присвоения грифа секретности и безопасного обращения с конфиденциальной информацией, доверенной Организации Объединенных Наций или составленной в Организации; описывает грифы секретности и принципы их присвоения; устанавливает процесс снятия грифа секретности и правила обращения с секретными сведениями
ST/SGB/2013/1	Утвержденный Генеральным секретарем бюллетень «Организационная структура Управления централизованного вспомогательного обслуживания»	Подтверждает, что Управление централизованного вспомогательного обслуживания отвечает за оказание консультационной помощи по вопросам ведения документации и хранения архивов в Центральных учреждениях, подразделениях, расположенных вне Центральных учреждений, региональных комиссиях, полевых миссиях Организации Объединенных Наций, операциях и других отделениях Секретариата
Региональные комиссии Организации Объединенных Наций: дополнительные справочные документы		
ЭКА*	UNECA Archives and Records Management Policy (2012), approved by the Director of the Division for Administration	Устанавливает принципы, обязанности и требования в отношении ведения документации ЭКА для обеспечения их должного составления, ведения, содержания в рабочем состоянии и списания с целью защиты юридических и финансовых прав Комиссии и сохранения ее институциональной памяти
ЭСКЗА*	Draft UNESCWA standard operating procedures for records management and archiving (2012), approved by the Director of the Administrative Services Division	Призван наладить непрерывное и устойчивое сотрудничество между всеми секциями Отдела административного обслуживания (ОАО) путем установления руководящих принципов и процедур, касающихся единых норм создания, засекречивания, хранения и передачи в центральный архив документов непреходящей ценности

Отделения Организации Объединенных Наций, находящиеся за пределами Центральных учреждений: дополнительные справочные документы		
ЮНОГ*	IC/Geneva/2001/55: Archives and records management of the United Nations Office at Geneva	Отмечает роль Архивно-регистрационной группы ЮНОГ (ныне Секция по вопросам институциональной памяти) в ведении документации и архивов и подтверждает правила, которые должны соблюдать подразделения Секретариата и сотрудники Секретариата в отношении их обязанности по поддержанию в рабочем состоянии, передаче и списанию архивов и нетекущих документов Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве. В нем также описаны руководящие принципы внутреннего и общественного доступа к архивам Организации Объединенных Наций
Другие департаменты и отделения		
ДОПМ/ДПП*	6400/ADM/POL/0504 Amendment 2: DPKO/DFS Policy Directive on Records Management (2006, amended 2008) as approved by USG DPKO	Устанавливает нормативные принципы и обязанности для Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ) и Департамента полевой поддержки (ДПП) в отношении программы ведения документации, которая распространяется на всех сотрудников ДОПМ и ДПП, работающих в штаб-квартире и в миссиях по поддержанию мира; а также устанавливает обязательные требования
	Use of the Peacekeeping File Classification Scheme (2008) as approved by the Chief of Staff, DPKO	Содержит подробные инструкции по использованию схемы присвоения грифа секретности файлам, касающимся операций по поддержанию мира, которая разработана для документации как в бумажном, так и в электронном виде
	Use of the retention schedule for Records Common to UN Peacekeeping and Political Operations (RCUN.P) (2011) as approved by the USG DPKO and the USG DFS	Предписывает нормы ведения административной документации, которую, как правило, можно найти во всех отделах миссий на местах и которая не описывает их основную рабочую деятельность (например, финансовая документация в отделе кадров)
	Use of the Peacekeeping Headquarters Retention Schedule (PHRS) v.2 (2011) as approved by the USG DPKO and USG DFS	
	Standard operating procedure: access and declassification of archives and non-current records (2006, amended 2010) as approved by USG DPKO	Устанавливает процедуру предоставления доступа к архивам и нетекущим документам группы по поддержанию мира и снятия с них грифа секретности

	Standard operating procedure: access to information (2011) as approved by USG DPKO	Предусматривает нормы регулирования прав и ограничений доступа к информации, создаваемые всеми отделами в рамках операций по поддержанию мира, в частности общие принципы доступа к информации (на основе матрицы прав доступа), которые позволяют обеспечить последовательность при обмене основной организационной информацией и ограничении доступа к ней
УКГВ*	Policy instruction on records management (2011), approved by Emergency Relief Coordinator and USG for Humanitarian Affairs	В этой инструкции установлены принципы и обязанности, касающиеся программы ведения документации УКГВ, которые соответствуют нормам и требованиям Секретариата в отношении ведения документации в соответствии с документом ST/SGB/2007/5
УВКПЧ*	УВКПЧ в настоящее время находится на предварительном этапе публикации дополнительных внутренних норм в отношении сроков хранения документов, делопроизводства и предоставления доступа, которые будут опираться на принципы политики Организации Объединенных Наций в более узком контексте УВКПЧ	
	OHCHR Field administrative manual	
УВКБ*	IOM/72/1999: Introducing records schedules	Устанавливает принципы определения типов документов УВКБ и сроков их хранения; их своевременного списания в надлежащем порядке после истечения установленных сроков их хранения; а также передачи документов непреходящей ценности в архивы УВКБ для их сохранения и будущего использования в качестве справочных материалов
	IOM/031/2005: UNHCR Electronic records policy	Содержит руководящие принципы ведения электронной документации, распространяемой через электронную почту и другие цифровые носители УВКБ; отмечает, что механизм "Livelihood/e-SAFE" является ключевым элементом системы делопроизводства УВКБ в отношении всех документов, представленных в каком бы то ни было формате
	IOM/039/2009: Strengthening compliance with electronic record-keeping and the use of Livelihood/e-SAFE as the UNHCR global electronic document management system	Содержит руководящие указания и требования в отношении соблюдения эффективной практики ведения электронной документации и делопроизводства УВКБ и призывает руководителей и аналогичных сотрудников принимать активные меры по соблюдению принципов сохранения электронной документации
	IOM/076/2010: UNHCR information classification, handling and disclosure policy	
	An introduction to UNHCR document management system (latest version 2011)	Содержит основную информацию и рабочие инструкции по использованию системы "Livelihood/e-SAFE" в соответствии с директивными принципами

Фонды и программы Организации Объединенных Наций		
ПРООН	Updated Information Management Strategy (2008–2013)	Устанавливает основные принципы ведения документации, сроки хранения документов и нормы архивирования
	Programme and Operations Policy and Procedures Manual (POPP). Один из разделов посвящен ведению документации, а другой – ведению электронной документации	Устанавливает общеорганизационные нормы классификации документов, сроки хранения и нормы архивирования для страновых отделений и подразделений штаб-квартиры, описывает принципы ведения документации в электронной форме и содержит специальные положения применительно к правовым документам или к документам, необходимым для целей аудита
	Information and classification handling policy (2013)	
ЮНЕП*	Информация отсутствует	
ЮНФПА	UNFPA Filing system/records management guidelines (1997), approved by the Chief of the Procurement and Administrative Branch and UNFPA updated Document retention guidance (2012)	
ООН-Хабитат*	UN-Habitat Archives and Records Management Policy (2007), approved by the Executive Director (в 2013 году этот документ пересматривался для внесения в него положений о защите электронных документов и цифровых носителей)	Обеспечивает составление и ведение полной и точной документации обо всех видах деятельности, решениях и операциях ООН-Хабитат для сохранения институциональной памяти этой организации
ЮНИСЕФ	CF/EXD/1983/2867: UNICEF Archives and Records (1983), Memorandum of the Executive Director	Устанавливает некоторые общие правила защиты документации ЮНИСЕФ в соответствии с практикой Организации Объединенных Наций и предусматривает обязательства по ее хранению
	CF/AI/1983/359: Procedural guidelines for UNICEF records and archives (1983)	Содержит подробное описание обязательных правил и процедур передачи, поддержания в рабочем состоянии, хранения и списания архивных и нетекущих документов ЮНИСЕФ, а также руководящих принципов предоставления внутреннего и общественного доступа к документам ЮНИСЕФ, хранящимся в архивах или информационных центрах
	CF/IC/2001-029: UNICEF IT policy on use of IT systems	
	CF/EXD/2010/003: UNICEF Information disclosure policy (2012)	
ЮНОПС	Organizational Directive No. 12 (Revision 1, 2011) on UNOPS record retention policy, approved by the Executive Director	Признает тот факт, что ЮНОПС в ходе своей ежедневной работы составляет документы и что в этой связи ЮНОПС должна четко классифицировать, регистрировать, сортировать, передавать, архивировать, вести и списывать документы в соответствии со своими служебными обязанностями. Призвана обеспечить соблюдение ЮНОПС требований стандарта ISO 9001 в отношении сроков хранения документации; прозрачность и подконтрольность рабочей деятельности ЮНОПС; а также призвана обеспечить повышение эффективности и рациональности процесса ведения, контроля и документирования деловых операций ЮНОПС

«ООН-женщины»	General guidelines on records management (2012), prepared by the Division of Management and Administration	Определяет нормы и процедуры поддержания в рабочем состоянии, классификации, архивирования и списания документации
ВПП	Executive Director Circular 2005/006 on the establishment of policies and procedures for records management in WFP (2005)	
	Administrative Division Directive 2005/007 on implementation of records management policies and procedures in WFP	Устанавливает организационные процедуры, которые позволяют соблюдать нормы ведения документации за счет установления организационных механизмов и обязанностей и определения общей роли Группы ведения документации
	Administrative Division Directive 2006/006 on Records Retention Policy in WFP	Устанавливает нормы хранения документации ВПП для обеспечения того, чтобы документы, необходимые для рабочих целей, должным образом защищались и поддерживались в рабочем состоянии и чтобы документы, которые больше не нужны или не представляют ценности, своевременно списывались, а также содержит правила и процедуры хранения и списания официальных документов для сотрудников ВПП
	WFP Records management handbook (2006)	Описывает стратегию ведения документов организации и поясняет важное значение документации и принципы и процедуры их обработки и поддержания в рабочем состоянии
Другие соответствующие организации и структуры		
МОМУТ (2012 год)	S/RES/1966 (2010)	Содержит просьбу к Генеральному секретарю до наступления первой из начальных дат, упомянутых в пункте 1 этой резолюции, подготовить в консультации с Советом Безопасности режим информационной безопасности и доступа для архивов Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, Международного уголовного трибунала по Руанде и Международного остаточного механизма для уголовных трибуналов
	S/RES/1966 (2010), статья 27	В этом документе указано, что Международный остаточный механизм для уголовных трибуналов отвечает за обустройство этих архивов, включая их сохранность и доступ к ним, и что архивы Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии и Международного уголовного трибунала по Руанде должны располагаться в месте с соответствующими отделениями Механизма, а также при налаживании доступа к этим архивам Механизм должен обеспечивать постоянную защиту конфиденциальных сведений, включая информацию о пользующихся защитой свидетелях, и сведений, предоставленных в конфиденциальном порядке. Для этого Механизм должен ввести режим информационной безопасности и доступа, предусматривающий, в частности, надлежащее засекречивание и рассекречивание архивов
	ST/SGB/2012/3 (в сочетании с вышеуказанными бюллетенями Генерального секретаря)	Обеспечивает засекречивание и безопасное обращение с документацией и информацией, доверенной Международному

		уголовному трибуналу по Руанде, Международному трибуналу по бывшей Югославии и Международному остаточному механизму для уголовных трибуналов, далее именуемым «уголовные трибуналы», или составленной ими, а также санкционирует доступ к ней в соответствии с их законными полномочиями предоставлять, запрещать или ограничивать доступ к их документации и информации
БАПОР*	Общеорганизационные нормы архивирования находятся на этапе разработки	
УООН	См. вышеуказанные документы, начинающиеся с символа ST/SGB	

Приложение III

Основные международные стандарты ведения документации и архивов

Международная организация по стандартизации (ИСО)

ISO 15489 (2001 год)	Records management (Part 1 & 2)
ISO 18492 (2005 год)	Document Management Applications, Long-term preservation of electronic document-based information
ISO 22310 (2006 год)	Руководство для разработчиков стандартов, устанавливающих требования к управлению документами
ISO 23081 (2006; 2009 и 2011 годы)	Процессы управления записями. Метаданные для записей (части 1–3)
ISO 26122 (2008 год)	Work process analysis for records
ISO 13028 (2010 год)	Implementation guidelines for digitization of records
ISO 16175 (2010 и 2011 годы)	Principles and functional requirements for records in electronic office environments (Part 1 to 3)
ISO 30300 и ISO 30301 (2011 год)	Информация и документация. Системы управления документами
ISO 13008 (2012 год)	Digital records conversion and migration process
ISO 14721 (2012 год)	Space data and information transfer systems – Open Archival Information System (OAIS) – Reference model
ISO 16363 (2012 год)	Space data and information transfer systems – Audit and certification of trustworthy digital repositories
ISO 17068 (2012 год)	Trusted third party repository for digital records
ISO/IEC 17826 (2012 год)	2012 Information Technology/Cloud Data Management Interface (CDMI)

Международный совет архивов (МСА)

OMCOA	Общее международное стандартное описание архивов
МСОУАФ	Международный стандарт описания учреждений с архивными фондами
МСОФ	Международный стандарт описания функций
МСВАД (ЮЧС)	Международный стандарт ведения архивной документации для юридических лиц, частных лиц и семей, второе издание
МСА	Принципы получения доступа к архивам
МСА	Руководящие принципы разработки графика хранения для механизма ведения документации и профессиональных ассоциаций архивариусов, включая типовой график хранения
МСА	Кодекс профессиональной этики архивариусов

Другие организации

DOD 5051.2	Электронная документация (Национальные архивы США)
MoReq2 (Европейский союз)	Требования к ведению электронной документации

Приложение IV

Организационные механизмы ведения документации и архивов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций

	Специальное/профильное подразделение, отвечающее за ведение документации и архивов на общеорганизационном уровне	Другие заинтересованные стороны
Секретариат Организации Объединенных Наций Центральные учреждения	Секция ведения архивов и документации Организации Объединенных Наций (СВАД) при Управлении централизованного вспомогательного обслуживания Департамента по вопросам управления В СВАД, которую возглавляет главный архивариус (С-5), работают 5 сотрудников категории специалистов и 14 сотрудников категории общего обслуживания. Внебюджетные средства позволяют нанимать двух сотрудников категории специалистов для оказания поддержки в работе, касающейся операций по поддержанию мира	Секция управления контентом, подразделение Службы управления знаниями Управления информационно-коммуникационных технологий (УИКТ), создала механизм “UNITEdocs”, для которого в настоящее время учреждены три должности на полную ставку
Региональные комиссии Организации Объединенных Наций		
ЭКА*	Группа ведения архивов и документации (ГВАД) при Секции информационного и библиотечного обслуживания в Отделе управления общественной информацией и знаниями	
ЕЭК*	Нет специального/профильного подразделения	ЕЭК ООН указала Библиотеку ЮНОГ
ЭКЛАК*	Нет специального/профильного подразделения	Функции и обязанности по ВДА выполняют несколько подразделений, таких как Управление исполнительного секретаря, группы СИКТ, Библиотека Эрнан Санта Крус, Секция закупок и другие
ЭСКАТО*	Нет специального/профильного подразделения	
ЭСКЗА*	Группа ведения архивов электронной почты и документации в Секции общего обслуживания. Две должности категории общего обслуживания	Секция информационно-коммуникационных систем (СИКС) — для предоставления руководящих указаний и технической поддержки. Комитет по управлению знаниями — для предоставления директивных указаний и планирования электронного архивирования

Отделения Организации Объединенных Наций, находящиеся за пределами Централных учреждений		
ЮНОГ*	В Секции по вопросам институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ, возглавляемой начальником категории С-5, работают Группа ведения и оцифровки документации (ГВОД, один С-3 и девять сотрудников категории общего обслуживания) и Группа ведения архивов (ГВА, один С-2 и шесть сотрудников категории общего обслуживания)	
ЮНОН*	Неприменимо	Неприменимо
ЮНОВ/ЮНОДК	Секцией общего обслуживания является Группа ведения архивов и документации (Группа регистрации)	Секция информационных технологий Департамента по вопросам управления контролирует систему электронной регистрации
Другие департаменты и отделения		
ДОПМ/ДПП	В штаб-квартире Группа информационного обеспечения операций по поддержанию мира ДОПМ/ДПП разрабатывает нормы; в отделениях на местах Группа информационного обеспечения и Группа по делопроизводству работают в рамках пяти миссий по поддержанию мира: МООНСГ, МООНСДРК, МООНЛ, МООНЮС и ОНВУП	Отдел информационно-коммуникационных технологий (ОИКТ) ДОПМ/ДПП разрабатывает инструменты ИКТ для поддержки выполнения организационных норм и норм в области управления информацией ДОПМ/ДПП
УКГВ*		Начальник Службы коммуникации и информации будет наблюдать за выполнением этих норм и проводить проверки соблюдения норм по ведению документации
УВКПЧ*	Нет специального/профильного подразделения. С 2011 года в Секции общего административного обслуживания создана должность сотрудника по ведению документации (С-3, финансируется из внебюджетных средств). В настоящее время нет необходимого финансирования для реализации программы по ВД	
ЮНКТАД*	Нет специального/профильного подразделения	ЮНКТАД указала Библиотеку ЮНОГ
УВКБ*	Секция документации и архива (СДА) работает при Отделе внешних сношений. В СДА, возглавляемой старшим архивариусом, уровень С-4, работают пять сотрудников категории специалистов и пять сотрудников категории общего обслуживания	
Фонды и программы Организации Объединенных Наций		
ПРООН	Нет специального/профильного подразделения	Функции и обязанности по ВДА выполняют: Бюро по вопросам управления и Бюро по политике в области развития в отношении стратегических аспектов; Отдел административного обслуживания в отношении операций по ведению документации в штаб-квартире и Управление информационных систем и технологий в отношении электронных систем, связанных с документооборотом

ЮНЕП*	Информация отсутствует	
ЮНФПА	Нет специального/профильного подразделения	Функции и обязанности по ВДА распределены между различными отделами/группами: Сектор обеспечения работы объектов и административных служб (СОРАС) отвечает за нормы хранения печатных архивов, Группа обслуживания в области управленческой информации (ГОУИ) отвечает за технические вопросы и, в частности, за нормы пользования электронной почтой/общими сетевыми дисками и стратегическую информацию, а Группа управления знаниями при Отделе по программам отвечает за программу по управлению знаниями "DOCUSHARE"
ООН-Хабитат*	Группа поддержки управления знаниями работает при Отделе управления. В этом подразделении, возглавляемом сотрудником категории специалистов, работают пять сотрудников категории общего обслуживания	
ЮНИСЕФ	Нет специального/профильного подразделения с момента упразднения Группы по ведению документации в 2011 году из-за нехватки ресурсов	Функции и обязанности по ВДА выполняют различные отделы, в частности отделы по управлению людскими ресурсами, снабжению, информационным технологиям и финансовому и административному управлению
ЮНОПС	Нет специального/профильного подразделения	В штаб-квартире ЮНОПС ведением документации занимается Административная группа, входящая в Службы общеорганизационной поддержки
ООН-Женщины	Нет специального/профильного подразделения	Функции и обязанности по ВДА частично выполняет Административная канцелярия Отдела управления и административного руководства
ВПП	Нет специального/профильного подразделения с момента упразднения Группы по ведению документации в 2007 году, которая была учреждена в Отделе информационно-коммуникационных технологий	Функции и обязанности по ВДА выполняет Административный отдел, отвечающий за печатные архивы. Региональные бюро и (под)страновые отделения самостоятельно занимаются ведением документации и архивов
Другие соответствующие организации и структуры		
МОМУТ (2012 год)	Секция по ведению архивов и документации (МАРС) Механизма для международных уголовных трибуналов при Регистрационном отделе. В МАРС, который возглавляет старший архивариус (С-5), работают 12 сотрудников категории специалистов и 10 сотрудников категории общего обслуживания	

БАПОР*	Нет специального/профильного подразделения	В определенной степени функции по ВДА выполняет Группа общего обслуживания в штаб-квартире (Амман) в сотрудничестве с Группой централизованного учета в штаб-квартире (Газа)
УООН	Архивно-регистрационная группа в Библиотеке УООН совместно с администрацией и Канцелярией ректора. Один сотрудник уровня ОО-5 и один уровня ОО-3 предоставляют отчеты библиотекаря категории специалистов	

Приложение V

**Основные стратегические и директивные документы, касающиеся электронной почты
и ее вложений в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций**

Бюллетени Генерального секретаря, охватывающие все организационные подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций в соответствии с документом ST/SGB/2002/11		Ведение электронной почты и вложений как документации	Нормы использования
ST/SGB/2004/15	Использование ресурсов и данных на базе информационно-коммуникационных технологий Информационный циркуляр о ведении электронной почты находится на этапе подготовки с 2006 года		✓
Руководящие принципы ведения электронной почты как документации СВАД: https://archives.un.org/content/managing-emails-records		✓	
Региональные комиссии Организации Объединенных Наций, дополнительные справочные документы			
ЭКА*	--		
ЕЭК*	--		
ЭКЛАК*	--		
ЭСКАТО*	--		
ЭСКЗА*	Нормы хранения сообщений электронной почты и архивирования ЭСКЗА		
Отделения Организации Объединенных Наций, находящиеся за пределами Центральных учреждений: дополнительные справочные документы			
ЮНОГ*	IC/Geneva/2006/15: Appropriate usage of e-mail and internet facilities		✓
ЮНОН*	Нормы ведения электронной почты для ЮНЕП, ООН-Хабитат и ЮНОН (2012 год)		✓
ЮНОВ/ЮНОДК	--		
Другие департаменты и отделения			
ДОПМ/ДПП*	--		
УКГВ*	--		
УВКПЧ*	Руководящие указания, разработанные на основе подготовленного Информационного циркуляра Организации Объединенных Наций (2011/12 год)	✓	✓
ЮНКТАД*	--		
УВКБ*	IOM/039/2009: Strengthening compliance with electronic record-keeping and the use of Livelink/e-SAFE as the UNHCR Global electronic document management system IOM/031/2005: UNHCR Electronic Records Policy	✓	

Фонды и программы Организации Объединенных Наций			
ПРООН	Группа управления ИКТ ПРООН поддержала решение Группы по вопросам эффективности деятельности Организации о разработке норм хранения сообщений электронной почты		✓
ЮНЕП*	Нормы ведения электронной почты для ЮНЕП, ООН-Хабитат и ЮНОН (2012 год)	?	?
ЮНФПА	Руководство по разработке норм и процедур ЮНФПА: политика ведения электронной почты (2012 год)		✓
ООН-Хабитат*	Нормы ведения электронной почты для ЮНЕП, ООН-Хабитат и ЮНОН (2012 год)	?	?
ЮНИСЕФ	CF/IC/2001-029: Policy on use of UNICEF IT systems (2001)		✓
ЮНОПС	--	--	
ООН-Женщины	--	--	
ВПП	OD2010/001: Electronic messaging: Directive on the use of WFP Corporate E-mail and other Electronic Messaging Services AD 2005/006: WFP Corporate e-mails, Directive on E-mail Use, Policy and Procedure and WFP Records management handbook (2006) section 4.2.3		✓
Другие соответствующие организации и структуры			
МОМУТ (2012 год)	--	--	
БАПОР*	--	--	
УООН	--	--	

Приложение VI

Механизмы ведения печатных архивных фондов в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций

		Сведения, полученные из вопросника ОИГ
Секретариат Организации Объединенных Наций Центральные учреждения	Сконцентрированы в главном здании Центральных учреждений и в промышленном здании за пределами Манхэттена Многие коллекции документов и архивов остаются в департаментах и отделениях	Нетекущая документация: 22 736 погонных футов (45 472 коробки) Архивы: 22 736 погонных футов (65 261 коробка)
ЭКА*	Проект по ВДА находится на начальном этапе	
ЕЭК*	Сконцентрированы и физически размещены в Библиотеке ЮНОГ	За их ведение отвечает СИП Библиотеки ЮНОГ
ЭКЛАК*	Важнейшие фонды, имеющие историческую ценность, хранятся в библиотеке. Административные документы хранятся в бумажном виде в хранилищах различных подразделений	
ЭСКАТО*		Информация отсутствует
ЭСКЗА*	Рассредоточены, так как документы архивного характера хранятся в каждом отделе или секции. Некоторые архивные материалы, прежде всего организационные, финансовые и кадровые документы, хранятся в Секции общего обслуживания	Архивная комната MB12 (47 м ²)
Отделения Организации Объединенных Наций, находящиеся за пределами Центральных учреждений		
ЮНОГ*	Нетекущие документы и исторические архивы по большей части централизованно хранятся в Секции по вопросам институциональной памяти Библиотеки ЮНОГ. Вместе с тем в некоторых подразделениях по-прежнему существуют хранилища с нетекущими документами и историческими архивами, которые необходимо разобрать и передать в СИП Теоретически в СИП находятся документы таких базирующихся в Женеве структур, как ЕЭК ООН, ЮНКТАД, УВКПЧ	Нетекущие документы: 7 погонных км. Архивный фонд: 6 погонных км (включая 3 км архивов Лиги Наций)
ЮНОН*	Информация отсутствует	
ЮНОВ/ЮНОДК*	Документация рассредоточена: нетекущие документы и исторические архивы находятся в использующих их подразделениях	Данные отсутствуют
Другие департаменты и отделения		
ДОПМ/ДПП*	В ДОПМ/ДПП нет печатных архивов. Архивы централизованно хранятся в СВАД ООН	
УКГВ*		Ведением занимается СИП Библиотеки ЮНОГ

УВКПЧ*	Нетекущие и архивные документы централизованно хранятся во Дворце Вильсона (и во Дворце Наций в Библиотеке ЮНОГ), а также рассредоточены между хранилищами различных департаментов офиса на улице Мотта	В общей сложности 1,5 погонных км в Женеве
ЮНКТАД*		Ведением занимается СИП Библиотеки ЮНОГ
УВКБ*	Централизованное хранение: нетекущие документы и исторические архивы централизованно хранятся и поддерживаются в рабочем состоянии в Архивном отделе УВКБ в штаб-квартире. В отделениях на местах находится неизвестный объем еще не переданных архивных документов	10 погонных км печатных документов, из которых, по оценкам, 40% находящихся в архивах бумажных документов имеют долгосрочную ценность. 1 500 коробок архивов во внешнем хранилище
Фонды и программы Организации Объединенных Наций		
ПРООН	Документы штаб-квартиры с 2009 года централизованно хранятся за пределами ПРООН подрядной сторонней компанией Отсутствие централизованного хранилища, поскольку каждое страновое отделение должно выделить место для архивирования и ведения своих собственных архивных документов После закрытия какого-либо отделения документацию непреходящей ценности следует передать в штаб-квартиру для ее поддержания в рабочем виде	34 000 кубических футов документов штаб-квартиры
ЮНЕП*	Информация отсутствует	
ЮНФПА	Все архивные материалы ЮНФПА централизованно хранятся и поддерживаются в рабочем состоянии двумя внешними сторонними подрядными компаниями соответственно с середины 1990-х годов и с 2011 года	5 316 кубических футов
ООН-Хабитат*	Большинство нетекущих документов централизованно хранятся и физически находятся в трех основных зонах комплекса Гигири	В настоящее время проводится оценка нетекущих документов, которых насчитывается 4 300 коробок (примерно 30 100 файлов) В ходе оценки было насчитано 1 200 коробок (примерно 8 400 файлов) документов, имеющих непреходящую ценность для организации
ЮНИСЕФ	В штаб-квартире документация и архивы централизованно хранятся на складе третьей стороны в Нью-Джерси, а также в подразделениях. Не существует нормативных положений по передаче документации из страновых отделений в штаб-квартиру	10 000 коробок архивных материалов на складе в Нью-Джерси и 300 коробок в расположенном на цокольном этаже хранилище в Доме ЮНИСЕФ
ЮНОПС	Каждое подразделение самостоятельно хранит свою документацию. Незначительное количество документов непреходящей ценности хранится на цокольном этаже штаб-квартиры в Копенгагене	

ООН-Женщины	Документация штаб-квартиры централизованно хранится третьей стороной	ООН-Женщины унаследовала архивы своих компонентов, которые ранее являлись частью Секретариата Организации Объединенных Наций (Отдел по улучшению положения женщин, Канцелярия Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин), а также от Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
ВПП	Документация штаб-квартиры хранится в штаб-квартире в Риме и в Бриндизи	Около 380 000 текущих документов. Информация о количестве нетекущих документов отсутствует
Другие соответствующие организации и структуры		
МОМУТ (2012 год)	МАРС МОМУТ унаследовала централизованные хранилища документов от Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии	Примерно 600 погонных метров нетекущих документов и исторических архивов Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии. Созданный в 2012 году МОМУТ пока еще не накопил нетекущей документации или исторических архивов
БАПОР*	Документация департаментов штаб-квартиры централизованно хранится в архиве в Аммане (ранее располагавшемся в Вене). Децентрализованное хранение: каждое отделение на местах хранит у себя свои документы	В 921 коробке хранится примерно 10 000 папок с файлами
УООН	Вся документация централизованно хранится в штаб-квартире в Токио	Несколько сотен коробок

Приложение VII

Обзор ВДА в отдельных организациях и структурах Организации Объединенных Наций

В настоящем приложении представлена справочная информация, связанная с пунктами 53–54. В нем изложен ряд критериев, используемых для оценки организаций и структур по двум элементам: нормативно-правовая база ВДА (элемент 1) и практика ВДА (элемент 2) соответствующих организаций и структур. С применением этих критериев к соответствующим организациям и структурам можно ознакомиться посредством дополнительного приложения XII на сайте ОИГ (www.unjii.org).

Элемент 1

Нормативно-правовая база ВДА (нормы и институциональные механизмы)

Критерий 1

(Нормативно-правовая база)

Нет опубликованных общеорганизационных норм ВДА	0
Опубликованные, но неполные или устаревшие нормы ВДА	1
Нормы, опубликованные для основных аспектов ВДА (ИСО), прежде всего для печатных документов	3
Нормы, опубликованные для основных аспектов ВДА (ИСО), как для печатных, так и для цифровых документов	4
Нормы, опубликованные для основных аспектов ВДА (ИСО), как для печатных, так и для цифровых документов, и сведенные вместе с практическими руководящими указаниями в общеорганизационный справочник	5

Критерий 2

(Уровень распространения нормативно-правовой базы)

Нет распространенных принципов ВДА	0
Принципы ВДА, распространенные профильным подразделением по ВДА	2
Принципы ВДА, распространенные одним отделом	3
Принципы ВДА, распространенные во всей организации/структуре, прежде всего в штаб-квартире	4
Принципы ВДА, распространенные во всей организации/структуре, надлежащий уровень контроля также за пределами штаб-квартиры	5

Критерий 3

(Руководящие материалы)

Практические руководящие материалы отсутствуют	0
Неполные и/или устаревшие практические руководящие материалы	1
Полные и актуальные, но не распространенные систематически в организации/структуре практические руководящие материалы	3
Полные и актуальные практические руководящие материалы с надлежащим уровнем контроля в организации/структуре	5

Критерий 4

(Электронная почта)

Опубликованные нормы ведения электронной почты отсутствуют	0
Опубликованные, но ограниченные внутренним использованием нормы ведения электронной почты	2

Нормы ведения (использования) электронной почты, дополненные неофициальными руководящими принципами ведения электронной почты как документации	3
Опубликованные нормы ведения в соответствующих случаях электронной почты в качестве документации	5

Критерий 5
(Институциональные механизмы)

В организации/структуре отсутствует специальная система ВДА	0
Обязанности по ВДА распределены между различными специалистами в организации/структуре	1
Обязанности по ВДА возложены на профильное подразделение с ограниченными полномочиями и ресурсами	3
Обязанности по ВДА возложены на профильное подразделение с официальной сетью контактных центров/координаторов документации	4
Наличие профильного, надлежащим образом финансируемого подразделения по ВДА, обладающего полномочиями по мониторингу и контролю	5

Элемент 2
Практика ВДА

Критерий 1
(Ведение физических бумажных документов/архивов)

Организационные подразделения/составители/пользователи документов не поддерживают в рабочем состоянии/хранят физические бумажные документы	0
Организационные подразделения/составители документов хранят свои документы в служебных помещениях, но не в контексте программы ВДА (принципы классификации/хранения, передача и т.д.)	1
Некоторые организационные подразделения/составители документов используют программы ВДА (принципы классификации/хранения/передача и т.д.)	2
Большинство организационных подразделений/составителей документов используют программы ВДА (принципы классификации/хранения, передача и т.д.)	3
Последовательная общеорганизационная программа ВДА (принципы классификации/хранения, передача, документы, не имеющие постоянной ценности, уничтожаются по истечении установленных сроков хранения)	5

Критерий 2
(Ведение цифровых документов/архивов)

Организационные подразделения/составители/пользователи документов не поддерживают в рабочем состоянии/хранят цифровые документы	0
Для хранения цифровых документов используются различные информационные системы, включая системы ведения документации	1
Начальные планы для ЭСВДА или экспериментальная фаза ведения цифровых документов	2
ЭСВДА, внедренная в штаб-квартире для сбора и ведения цифровых документов на основе принципов классификации и хранения	3
ЭСВДА, внедренная в штаб-квартире и отделениях на местах для сбора и ведения электронной документации на основе принципов классификации и хранения	5

Критерий 3
(Мониторинг)

Публикация норм в качестве единственной меры обеспечения их соблюдения	1
Внутренние механизмы контроля, внедренные организационными подразделениями/самими составителями/пользователями документов	2

Координационные центры по ВДА, созданные в организации/структуре и поддерживающие тесные контакты с профильным подразделением по ВДА	3
Профильное подразделение по ВДА осуществляет эффективный мониторинг соблюдения составителями/пользователями документов практических норм ВДА	4
Проводимые внутренние и/или внешние проверки охватывают вопросы ВДА	5

Критерий 4
(Профессиональная подготовка и информационно-пропагандистская деятельность)

Возможности прохождения лишь неофициального обучения	0
Базовая подготовка, включенная в программу рабочих совещаний для новых/выходящих на пенсию сотрудников, ограниченные возможности профессиональной подготовки	2
Рабочие совещания по ВДА, проводимые для сотрудников, ответственных за ВДА (контактные лица)	3
Рабочие совещания или онлайн-учебные программы по ВДА для всех сотрудников	4
Обязательные учебные или онлайн-учебные программы по ВДА для старших руководителей и других соответствующих сотрудников (контактных лиц)	5

Критерий 5
(Защита физических бумажных документов/архивов)

Организационные подразделения/составители/пользователи документов не уделяют внимания сохранению нетекущих физических бумажных документов непреходящей ценности	0
Большинство физических бумажных документов хранятся в помещениях организационных подразделений/составителей/пользователей документов (текущих и нетекущих, непреходящей ценности) в штаб-квартире или в отделениях на местах	1
Нерегулярная передача нетекущих или имеющих непреходящую ценность бумажных документов в одно безопасное хранилище	2
Нетекущие или имеющие непреходящую ценность бумажные документы штаб-квартиры, передаваемые в одно безопасное хранилище	4
Все нетекущие или имеющие непреходящую ценность бумажные документы, регулярно передаваемые в одно безопасное хранилище	5

Критерий 6
(Сохранение цифровых документов/архивов)

Организационные подразделения/составители/пользователи документов не уделяют внимания сохранению нетекущих цифровых данных/документов	0
Большинство цифровых документов (текущих и нетекущих, имеющих непреходящую ценность) поддерживаются в рабочем состоянии/хранятся организационными подразделениями/составителями/пользователями документов на своих собственных носителях информации в штаб-квартире или отделениях на местах	1
Нетекущие или имеющие непреходящую ценность цифровые документы нерегулярно переносятся в одно безопасное цифровое хранилище	3
Нетекущие или имеющие непреходящую ценность цифровые документы штаб-квартиры переносятся в одно безопасное цифровое хранилище	4
Все нетекущие или имеющие непреходящую ценность цифровые документы переносятся в одно безопасное цифровое хранилище	5

Приложение VIII

Онлайновое обследование ОИГ практики ведения документации и архивов

В марте-апреле 2013 года Объединенная инспекционная группа провела обследование, состоящее из 38 вопросов и посвященное практике ведения документации и архивов, среди 161 отдельного подразделения организаций и структур, охватываемых настоящим докладом.

Для представления разнообразной картины практики, используемой в штаб-квартире и на местах, были выделены следующие реципиенты: в штаб-квартирах: канцелярия исполнительного руководителя; департамент/отдел административного обслуживания/административной поддержки; один или два профильных департамента/отдела, занимающихся вопросами основного мандата организации или структуры; когда это применимо, 50% региональных отделений и 10% страновых отделений; для Секретариата Организации Объединенных Наций — 25% операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и специальных и личных представителей и посланников Генерального секретаря.

ОИГ собрала 58 ответов, хотя некоторые из них были неполными, т.е. доля ответивших субъектов составила 35,1 процента, что считается показательным и достаточным для включения полученных результатов в описательную часть настоящего доклада. Мы исходили из того, что только лица, лучше всего разбирающиеся в процессах и функциях ВДА, были достаточно уверены в своих знаниях, чтобы ответить на вопросы ОИГ. Это могло привести к некоторым искажениям, которые могли в свою очередь отразиться на полученных результатах, и может означать, что реальная практика свидетельствует о еще более сложной ситуации по сравнению с той, которая отмечена в этом обследовании.

Участие в обследовании ОИГ практики ВДА

<i>Место службы</i>	<i>Реципиенты</i>	<i>Респонденты</i>	<i>Показатели участия (в процентах)</i>
Штаб-квартира	48	14 полностью заполненных вопросников	29,1
Отделения на местах*	113	25 полностью заполненных вопросников	22,1
Итого	161	39 полностью заполненных вопросников	24,2
Итого	161	58 вопросников (включая не полностью заполненные)	35,1

*Включают региональные и страновые отделения и миссии.

Ответы на вопросы обследования подтвердили наличие проблем, озвученных соответствующими должностными лицами в ходе интервью и указанных в письменных ответах на вопросник ОИГ.

Это обследование также включало открытые вопросы, посредством которых были получены замечания и предложения от респондентов, проявивших интерес к этому обзору. Они отметили ряд трудностей, таких как отсутствие

специальных знаний, ограниченный характер предлагаемой и доступной подготовки и слабое соблюдение нормативных принципов (передачи, уничтожения и т.д.). В частности, самая большая обеспокоенность была выражена по поводу электронного делопроизводства с точки зрения долгосрочного сохранения документации, программ преобразования в цифровую форму и ведения электронной почты.

Приложение IX

Обзор мер, которые организации-участники должны принять во исполнение рекомендаций ОИГ JIU/REP/2013/2

		Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
			КСР	ООН*	ЮНКТАД	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНОДК	ЮНОПС	БАПОР	ООН-Женщины	ВПП	МТЦ	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия мер		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
	Для информации		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	
Рекомендация 1		d	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И															
Рекомендация 2		d	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И															
Рекомендация 3		d	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И															
Рекомендация 4		e	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И															
Рекомендация 5		g	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И															
Рекомендация 6		e	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р															

Условные обозначения: **Р** — рекомендация для принятия решения руководящим органом; **И** — рекомендация для принятия мер исполнительным главой;
☐ — рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией. Намечаемая отдача: **a**: усиление подотчетности;
b: распространение передового опыта; **c**: улучшение координации и сотрудничества; **d**: усиление контроля и соблюдения требований; **e**: повышение эффективности; **f**: значительная финансовая экономия; **g**: повышение результативности; **o**: прочее.

* Все организации и структуры, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.