



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 September 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункты 127, 136 и 137 предварительной повестки дня*

Реформа Организации Объединенных Наций: меры и предложения

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Бюджет по программам на двухгодичный
период 2018–2019 годов

Изменение парадигмы управления в Организации Объединенных Наций: сравнительная оценка кадровых структур

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Генеральная Ассамблея в своей резолюции [72/266 В](#) просила Генерального секретаря представить сравнительную оценку включения кадровых подразделений в состав одного объединенного департамента или в два различных департамента, чтобы обеспечить единый подход, оптимизировать распределение функций и избежать дублирования. Эти задачи могут быть выполнены только путем разделения стратегических и оперативных функций по разным структурам в соответствии с предложенным Генеральным секретарем подходом, который согласуется с более широкими тенденциями, наблюдаемыми в организациях как государственного, так и частного сектора. Взаимодополняемость функций обеих структур будет подкрепляться надежными механизмами координации.

* [A/73/150](#).



Настоящий доклад подготовлен в ответ на указанную просьбу: в нем рассматриваются существующие структуры и текущие проблемы, связанные с управлением людскими ресурсами в Секретариате, и затем оценивается способность единой или двуединой структуры эффективно решать эти проблемы. Хотя многие из текущих проблем в области управления людскими ресурсами, с которыми сталкивается Секретариат, обусловлены структурными факторами, внимание Секретариата в настоящем докладе обращается и на другие аспекты, которые также необходимо учитывать, в том числе в областях политики и делегирования полномочий.

I. Введение

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции [72/266 В](#) утвердила преобразование нынешнего Департамента по вопросам управления в предлагаемый новый Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления и нынешнего Департамента полевой поддержки в предлагаемый новый Департамент оперативной поддержки и утвердила предлагаемые новые подразделы 29А–29D раздела 29 бюджета по программам на двухгодичный период 2018–2019 годов. Она также просила Генерального секретаря представить сравнительную оценку включения кадровых подразделений в состав одного объединенного департамента или в два различных департамента, чтобы обеспечить единый подход, оптимизировать распределение функций и избежать дублирования. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу.
2. Нынешняя структура управления людскими ресурсами в Центральных учреждениях, которая включает как Управление людскими ресурсами в составе Департамента по вопросам управления, так и Отдел полевого персонала в составе Департамента полевой поддержки, сложилась со временем под действием широкого круга самых разнообразных видов деятельности, за осуществление которых отвечает Секретариат. До сентября 1993 года ответственность за выполнение всех административных функций в Секретариате, включая людские ресурсы, была возложена на бывший Департамент по вопросам администрации и управления, который в 1997 году был преобразован в нынешний Департамент по вопросам управления. Однако с увеличением сложности деятельности Секретариата в начале 1990-х годов, обусловленным главным образом значительным расширением миссий по поддержанию мира, возникло понимание того, что весь спектр административных функций всего Секретариата больше не может эффективно выполняться единой структурой. В результате Отдел полевых операций был переведен из Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления в созданный новый Департамент операций по поддержанию мира для обеспечения специализированного вспомогательного административного и материально-технического обслуживания миссий по поддержанию мира. Позднее этот отдел был расширен и стал называться Управлением поддержки миссий, которое было впоследствии преобразовано в Департамент полевой поддержки при проведении в 2007 году структурной реорганизации Департамента операций по поддержанию мира.
3. Существующие структуры позволяют Секретариату отвечать возрастающим требованиям, предъявляемым к Организации, в частности на местах. Вместе с тем различия мандатов и делегированных полномочий являются причиной неодинаковых уровней и видов обслуживания, предоставляемого различным видам подразделений в рамках всего Секретариата. Кроме того, разделение обязанностей между двумя департаментами часто остается неясным. Для того чтобы обеспечить функционирование Организации с таким уровнем эффективности и подотчетности, который позволял бы отвечать запросам государств-членов и добиваться эффективного выполнения мандатов во всех областях работы, и обеспечить воплощение в жизнь концепции реформы, предложенной Генеральным секретарем, потребуется изменить существующую парадигму и в области управления людскими ресурсами.
4. В течение последних нескольких десятилетий был предпринят ряд усилий по реформированию системы управления людскими ресурсами, и меры по ее совершенствованию будут, несомненно, приниматься и в дальнейшем. Тем не менее Организация до сих пор не демонстрирует того уровня оперативности и эффективности, на который она способна. Поэтому реформы, предложенные Ге-

неральным секретарем, нацелены на обеспечение того, чтобы Организация располагала кадровыми ресурсами, обладающими надлежащими профессиональными навыками и динамизмом, для решения новых и возникающих задач. Распредоточенный по всему миру Секретариат, отвечающий за широкий спектр деятельности — от регистрации договоров и конференционного управления до проведения комплексных полевых и чрезвычайных операций, — нуждается в более динамичном и гибком подходе к подотчетному управлению ресурсами для того, чтобы Организация добивалась результатов в интересах государств-членов и уязвимых групп населения с учетом изменений, произошедших за последние 70 лет.

5. Предусматриваемая Генеральным секретарем новая парадигма управления, основывающаяся на принципах упрощения, децентрализации и делегирования полномочий, наделит руководителей надлежащими правомочиями и возможностями для управления ресурсами, включая людские ресурсы, и обеспечит их подотчетность за такое управление в интересах выполнения возложенных на них задач. Для внедрения новой парадигмы управления и решения основных вопросов, которые препятствовали ранее эффективному и подотчетному административному руководству Секретариатом, потребуется реорганизация управленческих структур в Центральных учреждениях. Устранение дублирующих друг друга структур и создание двух новых департаментов для обеспечения, соответственно, согласованности политики и подотчетности и эффективности оперативной поддержки необходимо для того, чтобы расширенное делегирование полномочий старшим руководителям привело к повышению эффективности осуществления программ, ответственному распоряжению ресурсами, предоставляемыми государствами-членами, а также повышению оперативности и инициативности действий Организации Объединенных Наций. В рамках новой структуры, предложенной Генеральным секретарем и утвержденной Генеральной Ассамблеей, вопросы стратегии, политики и контроля отделены от функций поддержки оперативной деятельности в целях устранения дублирования, упорядочения процессов, создания синергии и оказания более своевременной и эффективной управленческой поддержки в процессе выполнения программ и мандатов в масштабах всего Секретариата.

II. Существующие структуры в Центральных учреждениях

6. Кадровые функции в рамках Секретариата в Центральных учреждениях в настоящее время разделены между Управлением людских ресурсов в составе Департамента по вопросам управления и Отделом полевого персонала в составе Департамента полевой поддержки. Кроме того, большинство организационных подразделений в Секретариате, например департаменты, управления, региональные экономические комиссии и миротворческие операции, имеют административную группу или административную канцелярию, которая оказывает руководителям организационных подразделений поддержку в вопросах управления людскими ресурсами, выполняя такие функции, как заполнение вакансий и управление служебной деятельностью сотрудников, руководствуясь своими обязанностями, предусмотренными в Положениях и Правилах о персонале Организации Объединенных Наций и соответствующих административных инструкциях. Эти группы выполняют также такие операционные функции, как оказание помощи сотрудникам и, в надлежащих случаях, их иждивенцам в получении причитающихся пособий и льгот. В некоторых местах службы административные группы одного подразделения оказывают также услуги другим подразделе-

ниям, базирующимся в том же месте службы, как, например, в случае Административной канцелярии Департамента по вопросам управления, совместной Административной канцелярии Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки в Центральном учреждении и административных отделов в отделениях вне Центральном учреждении.

Управление людских ресурсов

7. Управление людских ресурсов, возглавляемое помощником Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами, отвечает за формирование политики, оказание административной поддержки подразделениям в рамках всего Секретариата и предоставление стратегических руководящих и директивных указаний в области управления людскими ресурсами. За исключением вопросов, решение которых является исключительной прерогативой Генерального секретаря, полномочия по управлению людскими ресурсами на основе применения Положений и Правил о персонале делегируются Генеральным секретарем заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, который в свою очередь делегирует их помощнику Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами. Поэтому Управление людских ресурсов является главным органом, ведающим вопросами управления людскими ресурсами в Секретариате. Помимо Канцелярии помощника Генерального секретаря в состав Управления людских ресурсов входят Отдел стратегического планирования и кадрового обеспечения, Отдел обучения, повышения квалификации и кадровых услуг, Отдел медицинского обслуживания и Служба кадровой политики.

8. Отделу стратегического планирования и кадрового обеспечения поручено оказывать поддержку в управлении людскими ресурсами Секретариата посредством стратегического планирования кадровых ресурсов, контроля за осуществлением делегированных полномочий по управлению людскими ресурсами, управления внедрением системы подбора кадров, разработки системы управления квалифицированными кадрами, организации конкурсных экзаменов и проведения информационно-пропагандистской работы. Отдел обучения, повышения квалификации и кадровых услуг отвечает за применение и контроль за работой системы предоставления пособий и льгот персоналу, оказание консультативной помощи администрации и персоналу в вопросах осуществления политики управления людскими ресурсами, разработку и внедрение программ обучения и повышения квалификации персонала и осуществление надзора за работой системы управления служебной деятельностью. Отдел медицинского обслуживания отвечает за обеспечение охраны здоровья персонала, оказание консультативной помощи медицинским учреждениям Организации Объединенных Наций и оказание консультативной помощи по медико-административным вопросам, включая оценку обоснованности и удостоверение отпусков по болезни. Служба кадровой политики отвечает за разработку кадровой политики, подготовку поправок и изменений к Положениям и Правилам о персонале, проведение обследований окладов и разработку политики и стандартов классификации должностей, разбор дисциплинарных дел, касающихся сотрудников Организации Объединенных Наций, и разбор апелляций на административные решения, в том числе путем выполнения функции представительства Генерального секретаря в Трибунале по спорам Организации Объединенных Наций.

Отдел полевого персонала

9. Внимание Отдела полевого персонала в составе Департамента полевой поддержки сосредоточено на деятельности по вспомогательному обслуживанию операций по поддержанию мира, специальных политических миссий и Регионального центра обслуживания в Энтеббе, Уганда. Отдел оказывает консультативную помощь миротворческим операциям в вопросах осуществления делегированных им полномочий, в том числе посредством разработки руководящих указаний по вопросам, касающимся системы отправления правосудия и применения исключений. Он содействует также осуществлению таких общесистемных инициатив, как внедрение системы «Умоджа» и проведение обзора непрерывных контрактов, создает необходимые условия для подбора кадров и набора персонала на местах, а также обработки контрактов с руководителями старшего звена, содействует планированию кадровых ресурсов и разработке схем организационной структуры, представляет отчетность и обеспечивает контроль за осуществлением делегированных полномочий, выполняет функции представительства полевых операций на обсуждениях по вопросам кадровой политики и процессов и обеспечивает вспомогательное обслуживание миротворческих операций на этапах их первоначального развертывания, расширения, преобразования и ликвидации.

10. После создания Департамента полевой поддержки многие виды обслуживания, которые ранее выполнялись Управлением людских ресурсов для миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий, стали обеспечиваться Отделом полевого персонала. Кроме того, поскольку во многих важнейших областях, затрагивающих в первую очередь периферийные места службы, например в областях, связанных с сокращением масштабов миссий и использованием национального персонала и персонала категории полевой службы, в настоящее время нет действующей общесекретариатской политики, Отдел полевого персонала готовит также и издает временные инструкции по этим вопросам.

III. Текущие проблемы

11. Несмотря на реформы, проведенные в течение последнего десятилетия, Секретариат по-прежнему нуждается в перестройке системы управления людскими ресурсами, которая позволила бы ему оказывать более эффективную поддержку в осуществлении порученных ему программ и мандатов. Основные проблемы, стоящие перед Организацией в области управления людскими ресурсами, были высвечены в ходе оценки работы Управления людских ресурсов, проведенной в 2018 году Управлением служб внутреннего надзора. Секретариат уже приступил к решению многих из этих проблем, как указано в докладе Генерального секретаря об обзоре хода реформы системы управления людскими ресурсами за период 2017–2018 годов (A/73/372/Add.1). Вместе с тем многие проблемы обусловлены или обостряются имеющейся в настоящее время структурой управления людскими ресурсами в Центральном учреждении. Нынешняя масштабность функций, выполняемых Управлением людских ресурсов, которые включают как оперативные, так и стратегические функции, не позволяет Управлению уделять достаточное внимание обеим группам требований. Кроме того, дублирование обязанностей Управления людских ресурсов и Отдела полевого персонала создает путаницу и приводит к непоследовательному применению практики и ее толкованию в рамках всего Секретариата, что нашло отражение в замечаниях надзорных органов. Эти структурные проблемы приводят в свою очередь к усложнению других задач, постоянно стоящих перед кадровыми под-

разделениями, включая необходимость укрепления процесса анализа и разработки политики, уделения повышенного внимания таким стратегическим вопросам, как планирование кадровых ресурсов и управление квалифицированными кадрами, совершенствования методов реализации стратегий и политики и усиления контроля за осуществлением делегированных полномочий по управлению людскими ресурсами.

Анализ и разработка политики

12. Кадровая политика в Секретариате представляет собой директивные рамки, предназначенные для обеспечения равных возможностей для всех сотрудников и равного отношения к ним. Нынешние рамки являются сложной системой, которая приводит к ненужным задержкам, отсутствию единообразия в применении политики и низкому уровню транспарентности и подотчетности в области управления людскими ресурсами.

13. В ходе проведенной им оценки УСВН пришло к выводу, что рамки кадровой политики не способствуют достижению целей Организации в области управления людскими ресурсами. Оценка, в частности, показала, что рамки кадровой политики являются огромными по объему, фрагментированными, устаревшими и содержат пробелы и противоречия; при работе с рамками кадровой политики требуется в значительной степени полагаться на самостоятельное толкование и субъективные оценки, что является причиной административной неэффективности и отсутствия единообразия в применении; клиенты и сотрудники считают, что непропорционально большой упор в этих директивных рамках и при их применении делается на соблюдении нормативных требований, а не на достижении результатов, и поэтому они не отвечают в должной мере оперативным нуждам; отсутствует механизм обеспечения быстроты реагирования и согласованности при внесении изменений в кадровую политику; кадровая политика и процедуры все чаще издаются без выделения достаточного времени на подготовку к их внедрению и без достаточно широкого оповещения; и на разработку кадровой политику выделяются ограниченные ресурсы. В ходе ревизии процесса введения в действие административных инструкций в Секретариате¹ УСВН пришло также к выводу, что отсутствует практика проведения периодических обзоров, которая обеспечивала бы постоянную актуальность действующих административных инструкций.

Внимание к стратегическим вопросам управления людскими ресурсами

14. Стратегические вопросы управления, например целостное и всеобъемлющее управление квалифицированными кадрами и планирование кадровых ресурсов, являются важными областями внимания со стороны Секретариата. Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в этих областях, необходимы дополнительные усилия и дополнительные вспомогательные структуры и механизмы для достижения цели создания комплексной системы, с помощью которой Организация сможет привлекать, удерживать на службе и развивать необходимые ей квалифицированные кадры одновременно с решением организационных задач обеспечения гендерного равенства и географического представительства. Секретариат неоднократно подтверждал важность этих вопросов в своих докладах Генеральной Ассамблее, посвященных управлению людскими ресурсами.

¹ Office of Internal Oversight Services (OIOS), Internal Audit Division, report 2017/064.

15. В ходе проведенной им оценки УСВН пришло к выводу, что Управление людских ресурсов добилось прогресса по отдельно взятым компонентам управления квалифицированными кадрами; вместе с тем недостатки сохраняются и необходимо уделять больше внимания вопросам интеграции. В частности, оценка показала, что Управление разработало основные инструменты и обеспечило поддержку в реализации экспериментальных проектов планирования кадровых ресурсов, однако практика планирования кадровых ресурсов пока не получила закрепления в Секретариате, что политика, процессы и практика набора персонала и подбора кадров не способствуют в полной мере найму наиболее квалифицированных специалистов в Организацию, что, несмотря на инициативы по совершенствованию управления служебной деятельностью, система по-прежнему считается чисто механической и не имеющей смысла, что объем средств, вкладываемых в учебную подготовку и повышение квалификации сотрудников Секретариата, остается низким несмотря на внедрение Департаментом по вопросам управления экономических вариантов обучения, что сотрудники не чувствуют поддержки при выборе направлений профессиональной карьеры в Секретариате и что индивидуальные компоненты системы управления квалифицированными кадрами разрознены и не составляют единого целого. Разработанный всеобъемлющий поэтапный подход к достижению установленного Генеральной Ассамблеей целевого показателя набора персонала в течение 120 дней. Однако для получения при этом значительной отдачи, например в виде найма наиболее квалифицированных специалистов, потребуются наличие более широких возможностей для оказания оперативной поддержки и соблюдения нормативных требований. Кроме того, необходимо уделять больше внимания разработке и поэтапной реализации общесистемных стратегий, политики и методик развития профессиональной карьеры и учебной подготовки, увязанных с программными мандатами.

Обеспечение единообразного применения политики

16. В ныне существующих условиях осуществление кадровых стратегий и политики существенно различается в рамках всего Секретариата по ряду причин. В ходе проведенной им оценки УСВН пришло к выводу, что при применении нынешних усложненных рамок политики требуется в значительной степени полагаться на самостоятельное толкование, которое не всегда отличается единообразием в различных подразделениях Секретариата. Так, Комиссия ревизоров в своем докладе о счетах операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира за финансовый период, закончившийся 30 июня 2017 года (A/72/5 (Vol. II), глава II), отметила, что в общей сложности в 281 различном документе делегировались полномочия или уточнялись правила в области людских ресурсов и поэтому требовалась значительная работа по их толкованию. Комиссия отметила также, что в настоящее время системе делегирования полномочий не хватает последовательности и что эта система, как представляется, построена на разовой основе. Следствием этого является отсутствие единообразия в применяемой практике в различных управлениях и департаментах, которое было отмечено надзорными органами, в том числе в ходе недавно проведенной УСВН ревизии выплат субсидии на образование в Секретариате².

² OIOS, Internal Audit Division, report 2018/043.

17. Имеются также пробелы в применяемой политике. В тех областях, где директивы не были разработаны или официально изданы, отдельные подразделения Секретариата издают собственные инструкции или стандартные оперативные процедуры, которые могут отличаться от практики, применяемой другими подразделениями Секретариата. Например, миссии по поддержанию мира и специальные политические миссии в настоящее время руководствуются временными инструкциями по вопросам сокращения масштабов миссий и использования национального персонала и персонала категории полевой службы, изданными Департаментом полевой поддержки. Кроме того, тот факт, что Департамент полевой поддержки служит в настоящее время главным источником консультативной помощи, вспомогательного обслуживания, контроля и укрепления потенциала для миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий, но не для других подразделений Секретариата, является еще одним структурным фактором неодинаковой практики и неединообразного применения политики в Секретариате.

Контроль за осуществлением делегированных полномочий

18. В ходе проведенной им оценки УСВН пришло к выводу, что система делегирования полномочий в области людских ресурсов недостаточно ясна и приводит к неэффективному использованию кадровых ресурсов и что достаточного контроля в этой области не осуществляется. В ходе проведенной им тематической ревизии выплат субсидии на образование² УСВН отметило, что делегирование полномочий официально закреплено в самых различных документах, но при этом не ведется централизованного хранения этих документов, что мешает контролю за использованием делегированных полномочий как Департаментом по вопросам управления, так и Департаментом полевой поддержки.

Структурные проблемы

19. Наличие ныне существующих структур в Центральном учреждении является одним из факторов возникновения вышеперечисленных проблем по двум основным направлениям. Во-первых, на Управление людских ресурсов возложен в настоящее время огромный круг обязанностей, которые охватывают стратегию, политику и соблюдение нормативных требований, а также оперативную поддержку, включая операционное обслуживание значительной части Организации. Масштабность этих функций в сочетании с ограниченностью ресурсов негативно сказывается на усилиях по продвижению вперед отдельных стратегических реформ и новшеств, включая полномасштабное внедрение практики стратегического планирования кадровых ресурсов и развития профессиональной карьеры. Управление сталкивается также с проблемами в области анализа и разработки кадровой политики, отвечающей требованиям многообразных видов подразделений в рамках Секретариата. Эти вопросы обусловлены в основном тем фактом, что оперативные и операционные функции отнимают большую часть времени, внимания и ресурсов Управления. Кроме того, ресурсы, отводимые на выполнение стратегических функций, нередко оказываются задействованными на осуществление непрерывного цикла реформ. В то же время такая раздвоенность внимания со стороны Управления приводит также к тому, что страдает качество обслуживания клиентов. В ходе проведенной им оценки УСВН выявило необходимость более качественного выполнения запросов клиентов при предоставлении услуг в области людских ресурсов.

20. Во-вторых, поскольку большая часть контактов с миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями осуществляется через Отдел полевого персонала, Управление людских ресурсов не настолько хорошо знакомо с конкретными требованиями полевых операций. Кроме того, в настоящее время не предусмотрено официального процесса, с помощью которого запросы самых различных видов подразделений могли бы получать систематическое отражение при разработке политики. Это полностью объясняет, почему существующий свод административных директив, находящихся в ведении Управления, не отвечает требованиям всех видов подразделений в рамках Секретариата, в частности полевых миссий, как было подчеркнуто Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям в ее докладе 2015 года (см. A/70/95-S/2015/446). Группа высказала озабоченность наличием директив, административных процедур и практики, ориентированных только на Центральные учреждения. Она отметила, что запросы и потребности полевых операций не находят надлежащего отражения при разработке кадровой и иной политики и что с полевыми операциями должны проводиться полноценные и тщательные консультации в ходе разработки административных директив в целях обеспечения всестороннего учета дифференцированных требований полевых операций при выработке крупных политических инициатив.

IV. Структурные подходы к решению существующих проблем

Единая структура

21. Одним из подходов к решению проблем управления людскими ресурсами, с которыми сталкивается Секретариат, является создание монолитной кадровой структуры. Вместе с тем Генеральный секретарь не только не отдает предпочтения такому методу, но и этот метод не является средством достижения результатов, намеченных в связи с созданием двух новых департаментов. В теории наличие единой структуры, отвечающей за стратегию, политику и оперативную поддержку в рамках всего Секретариата, могло бы привести к повышению единообразия применяемой политики в различных частях Секретариата. Однако монолитная структура отвечала бы за такой широкий круг разрозненных функций, что сами ее размеры и сложность исключали бы возможность эффективного и результативного управления такой громоздкой структурой. Такая структура не устранила бы риски отвлечения ресурсов и внимания от достижения более долгосрочных стратегических и связанных с политикой целей на удовлетворение более насущных оперативных потребностей. Кроме того, наделение одного и того же департамента такими исполнительными функциями, как разработка политики и соблюдение нормативных требований, подорвало бы систему разделения функций, которая является одной из отличительных черт реорганизованных департаментов.

22. В целом, что касается вышеперечисленных проблем, то, хотя монолитная кадровая структура могла бы казаться средством, содействующим применению унифицированного подхода к управлению людскими ресурсами в рамках всего Секретариата и избежанию дублирования, масштабность ее обязанностей исключала бы возможность эффективного функционирования такой громоздкой структурой. Кроме того, такая структура не обеспечивала бы оптимального распределения функций, поскольку отсутствие разграничения между стратегическим и оперативными функциями не решило бы текущих проблем, связанных с анализом и разработкой политики. Она не обеспечивала бы также уделения достаточного внимания вопросам стратегии и политики.

Двуединая структура

23. Двуединая структура управления людскими ресурсами, при которой обе структуры выполняют различные функции и обслуживают все организационные подразделения в рамках Секретариата, облегчила бы четкое разделение обязанностей, которое не только позволило бы Организации устранить текущие пробелы и недостатки в области разработки политики, но и обеспечило бы четкое разграничение оперативных функций и функций соблюдения нормативных требований, поскольку они были бы возложены на два разных департамента. Любой структуре в любой организации очень сложно одновременно отвечать за предоставление услуг с учетом запросов клиентов и за осуществление внутреннего надзора за таким обслуживанием и контроль качества тех же самых услуг. Как ранее указывал Генеральный секретарь, Организация Объединенных Наций утратила свою способность критически и конструктивно оценивать свою деятельность, и поэтому абсолютно необходимо, чтобы эти функции были разделены во избежание возможного конфликта интересов и в целях обеспечения более качественного управления рисками и проведения более объективной оценки. Такое разделение функций облегчило бы также соблюдение требуемой специализации, с тем чтобы обеспечить направление ресурсов и внимания руководителей на стратегические и директивные аспекты управления людскими ресурсами, с одной стороны, и на выполнение оперативных функций и функций клиентского обслуживания — с другой.

24. Двуединая кадровая структура с подразделением функций на стратегические и оперативные виды деятельности устранила бы опасения, связанные с отсутствием единообразия в применяемых методах реализации политики, и решила бы проблемы, связанные с анализом и разработкой политики. Двуединая структура уделяла бы также больше внимания стратегическим вопросам, гарантируя неприкосновенность ресурсов, выделяемых на эти цели, в том числе на разработку политики, и их отделение от сферы оперативного и операционного вспомогательного обслуживания. Поэтому такая структура обеспечивала бы применение унифицированного подхода к управлению людскими ресурсами, оптимальное распределение функций и избежание дублирования. Однако использование двуединой структуры сопряжено с риском дивергенции директивных и оперативных функций. Этот риск необходимо будет смягчить путем создания механизмов координации между этими двумя структурами для обеспечения эффективной обратной связи между директивными и оперативными функциями.

Предложение Генерального секретаря

25. Как указано в докладе Генерального секретаря «Изменение парадигмы управления в Организации Объединенных Наций: создание новой архитектуры управления в целях повышения эффективности и усиления подотчетности» (A/72/492/Add.2), предложение о создании двух наделенных широкими правами департаментов, обслуживающих все подразделения Секретариата, основывается на следующих рациональных принципах управления: единство управления и целей, четкое распределение функций и обязанностей и рациональное, целостное и как можно более децентрализованное делегирование полномочий в рамках установленной системы управления рисками. Такая структура обеспечивает наличие специальных ресурсов и особого внимания, позволяющих Секретариату сосредоточиться на деятельности по удовлетворению стратегических кадровых потребностях в Департаменте по стратегии, политике и контролю в области

управления, на оперативной и операционной деятельности в Департаменте оперативной поддержки и на выполнении программ в остальных организационных подразделениях в масштабах всего Секретариата.

26. Хотя основное внимание в настоящем докладе уделяется структуре предлагаемого Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления и предлагаемого Департамента оперативной поддержки, стоит лишний раз подчеркнуть, что реформы в сфере управления нацелены на усиление потенциала почти 100 отдельных департаментов, управлений, региональных комиссий, трибуналов и полевых операций, которые составляют Секретариат, и что новые структуры управления нужны для того, чтобы поддерживать эти подразделения в эффективном и ответственном выполнении их мандатов.

27. В соответствии с новой парадигмой Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления будет работать над обеспечением соответствия людских ресурсов Организации ее задачам и мандату посредством разработки и совершенствования глобальной стратегии в области людских ресурсов и инновационной политики на основе потребностей как Организации, так и ее персонала. Это будет основной ориентированный на внешних клиентов департамент, который будет служить главным связующим звеном между Секретариатом и государствами-членами и надзорными органами. Управление людских ресурсов в составе Департамента сосредоточится на разработке стратегий в области людских ресурсов, формировании кадровой политики и создании механизмов обеспечения подотчетности и соблюдения требований в области людских ресурсов (и в других областях) с помощью эффективных систем мониторинга. Такая направленность имеет исключительно важное значение для формирования и сохранения прочной основы для предполагаемых децентрализации и наделения руководителей большими правами и возможностями в части достижения результатов при наличии необходимой подотчетности. Руководители будут нуждаться в этом надежном механизме для осуществления делегированных им функций. Новый Отдел преобразования рабочих процессов и подотчетности, создаваемый в рамках Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления, будет отслеживать в режиме реального времени решения, принимаемые на основании делегированных полномочий во всех подразделениях Секретариата.

28. Полномочия на принятие решений, насколько это целесообразно, будут делегироваться Генеральным секретарем непосредственно руководителям подразделений. Не все оперативные кадровые функции, однако, можно эффективно выполнять на основе принципа децентрализации. Департамент оперативной поддержки будет основным департаментом, ориентированным на внутренних клиентов, а Отдел кадровых услуг в составе Департамента будет выполнять оперативные задачи, которые в практическом плане не могут быть делегированы, включая управление глобальными реестрами кадров, проведение экзаменов, распределение персонала по подразделениям при сокращении штата или в рамках системы мобильности и оказание поддержки в экстренных и кризисных ситуациях, а также будет консультировать клиентов в отношении применения нормативной базы и выполнения связанных с людскими ресурсами функций от имени подразделений, которые не обладают необходимым потенциалом для ответственного осуществления делегированных им полномочий. Объединение оперативных функций в рамках одного департамента позволит всем подразделениям Секретариата иметь специализированный департамент, ориентированный на непосредственное обслуживание клиентов и способный формировать кадровые процессы от начала до конца. Это создаст возможность для быстрого и эффективного предоставления услуг, обеспечив руководителям обслуживаемых структур хорошие возможности для применения стратегий и концептуальных рамок, разработанных Организацией. Наличие подразделения, которое

предоставляет специальные оперативные рекомендации обслуживаемым структурам, позволяет, в свою очередь, повысить эффективность, последовательность и оперативность принятия решений во всем Секретариате. Эти выгоды могут быть дополнительно усилены за счет консолидации операционных функций в совместных центрах обслуживания, подчиняющихся Департаменту оперативной поддержки, как это предлагается в модели глобального обслуживания.

29. Хотя многие из преимуществ создания новых департаментов будут ощущаться в первую очередь в подразделениях, расположенных в наиболее нестабильных точках, все структуры, в том числе находящиеся в Центральных учреждениях, выиграют от делегирования более широких полномочий, которое будет постепенно внедряться в течение 2019 года, упрощения нормативной базы и придания ей большей оперативности, наличия единого контактного центра для консультирования и возможности направлять более значительную долю своих ресурсов и внимания на осуществление программ, а не на решение административных задач. Структурам, которые не располагают достаточными возможностями для ответственного осуществления всего спектра делегированных полномочий, будет оказываться поддержка через посредство таких подразделений, как Секция поддержки клиентов в Центральных учреждениях, создаваемая в составе Департамента оперативной поддержки, и административные подразделения в отделениях за пределами Центральных учреждений.

30. Для обеспечения эффективной координации между двумя департаментами и постоянной обратной связи между стратегией и политикой, с одной стороны, и исполнением решений — с другой, в комитете старших руководителей, совместно возглавляемом заместителями Генерального секретаря, являющимися руководителями этих двух департаментов, будут на регулярной основе собираться старшие руководители обоих департаментов в целях выявления и решения междепартаментских приоритетных вопросов, стратегических вопросов и вопросов, касающихся эффективного и результативного оказания услуг клиентам. Этот механизм координации между двумя департаментами является отдельным механизмом от Управленческого совета обслуживаемых структур, который будет служить механизмом обратной связи и консультирования между архитектурой управления в Центральных учреждениях и различного рода структурами по всему Секретариату, однако дополняет его. Как указывалось в предыдущих докладах Генерального секретаря об изменении парадигмы управления в Организации Объединенных Наций, сопредседателями Управленческого совета обслуживаемых структур будут руководители этих двух новых департаментов и в него будут входить на основе ротации представители каждого вида различных структур со всего Секретариата. Совет будет служить механизмом, с помощью которого различные виды структур смогут обеспечить понимание двумя новыми департаментами их особых потребностей и озабоченностей и их отражение в разрабатываемых положениях, правилах и стратегиях и в предоставляемой им оперативной поддержке. При выявлении соответствующих оперативных потребностей Совет будет также участвовать в процессах определения политики, включая разработку привязанных к конкретным обстоятельствам стратегий, если потребуется.

31. Еще одна область, на которой положительно отразится четкое разграничение обязанностей между двумя департаментами, — это консультирование по вопросам применения кадровой политики. Большинство запросов клиентов будет рассматриваться сотрудниками по людским ресурсам в составе канцелярии или административного подразделения соответствующей организационной структуры, будь то департамент, отделение, региональная комиссия или миссия. В том случае, если секции или сотрудники по людским ресурсам на уровне обслуживаемой структуры не смогут решить кадровый вопрос и им потребуется совет

по части практического осуществления политики или по оперативному вопросу, который не освещается в нормативных рамках, деловой партнер в обслуживаемой структуре сможет переадресовать этот вопрос Отделу кадровых услуг в составе Департамента оперативной поддержки. Этот отдел в силу своей специализации в деле оказания поддержки в кадровых вопросах и своему глобальному охвату в вопросах управления людскими ресурсами во всех подразделениях Секретариата будет в состоянии давать рекомендации по подавляющему большинству вопросов. В сложных случаях или по исключительным вопросам, которые не освещаются в нормативных рамках, Департамент оперативной поддержки будет передавать вопрос в Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления для принятия решения. Представленным окончательным толкованием вопроса Департамент оперативной поддержки будет затем руководствоваться при вынесении рекомендаций по аналогичным вопросам в дальнейшем. Такая многоуровневая модель оказания консультативной помощи по кадровым вопросам имеет многочисленные преимущества по сравнению с нынешней системой, построенной по принципу *ad hoc*, поскольку устанавливает в Департаменте оперативной поддержки четкую отправную точку в вопросах, касающихся управления людскими ресурсами. Она также обеспечивает соответствие предоставляемой рекомендации нормативным рамкам, избавляя структуры, выполняющие стратегические функции, от необходимости заниматься повседневной работой по поддержке клиентов и одновременно с этим привлекая их внимание к пробелам и возникающим проблемам, которые не вписываются в существующую политику и могут требовать дополнительного внимания.

32. Так, например, тема найма — это вопрос, который регулярно называют «болевым точкой» существующих механизмов. В будущем разделение обязанностей между различными заинтересованными сторонами будет четким и позволит всем подразделениям Секретариата иметь больше возможностей для гарантированного привлечения нужных специалистов в нужном месте и в нужное время. Управление людских ресурсов Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления будет отвечать за поддержание общих нормативных рамок в области людских ресурсов, учитывающих потребности всех видов структур, о которых те будут сообщать через Управленческий совет обслуживаемых структур. Отдел кадровых услуг в составе Департамента оперативной поддержки будет отвечать за организацию четких процедур найма от начала до конца и за ведение и обновление реестров, в том числе посредством проведения экзаменов, с целью обеспечить наличие квалифицированных кандидатов для удовлетворения любых потребностей, которые могут возникнуть в рамках всего Секретариата, постоянно руководствуясь при этом нормативными рамками, находящимися в ведении Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления. Наделенные более широкими полномочиями руководители подразделений будут получать списки рекомендованных и предварительно отобранных кандидатов для заполнения вакансий и будут ответственны за соблюдение требований по гендерному показателю и показателю географической представленности. Любые имеющиеся у них вопросы по части толкования и осуществления стратегий будут доводиться до их делового партнера, который может переадресовать эти вопросы консультативным структурам в Департаменте оперативной поддержки.

33. Распределение функций в области людских ресурсов между двумя департаментами также способствует созданию надлежащей системы сдержек и противовесов в соответствии с предложенной Генеральным секретарем концепцией децентрализации, четкого разграничения обязанностей и подотчетного осуществления делегированных полномочий. Система сдержек и противовесов обеспечивается тем, что один департамент следит за тем, как осуществляются

полномочия, и определяет, когда эти полномочия не осуществляются надлежащим образом, тогда как другой департамент консультирует по вопросам повседневного осуществления полномочий и берет на себя эту ответственность в том случае, если та или иная структура не наделена такими полномочиями или лишается их, тем самым обеспечивая объективность при вынесении таких определений. Этот подход согласуется с передовой мировой практикой в государственном секторе в том, что касается разделения функций осуществления и соблюдения, и позволит осуществлять непрерывное повышение качества обслуживания в рамках надежного механизма внутреннего контроля.

Сравнение с другими организациями

34. Проводить прямое сравнение структур Организации Объединенных Наций с другими организациями — неблагодарное дело, учитывая многосторонний характер Организации и ее огромный размер и широкую сферу полномочий. Тем не менее аналоги предлагаемой кадровой структуры можно найти во многих национальных правительствах. Например, политика и условия службы в отношении гражданских служащих часто определяются для всех государственных структур специальным ведомством или комиссией и в каждом отдельном министерстве зачастую имеются свои собственные структуры для управления персоналом и — в случае министерства иностранных дел — для поддержки требований в отношении персонала для дипломатических представительств и других представительств за рубежом.

35. Если брать шире, то и в частном, и в государственном секторах существует явная тенденция к официальному разделению стратегических и оперативных кадровых функций между отдельными, отличными друг от друга организационными подразделениями. Это позволяет организациям отделить оперативные функции, включая соблюдение стандартизированных или обычных требований, критически важных для нормального функционирования организации, от традиционной кадровой структуры, чтобы больше сосредоточиться на стратегических функциях в области людских ресурсов. Консолидация оперативных функций также позволяет организациям стандартизировать процессы, усовершенствовать механизмы контроля и подотчетности и снизить дублирование в целях повышения эффективности. Наиболее эффективные оперативные структуры добиваются значительного упорядочения деятельности за счет непрерывного совершенствования рабочих процессов, автоматизации и углубленного анализа. Они также воспитывают такой менталитет в вопросе оказания услуг, благодаря которому обслуживание клиентов улучшается и обеспечивается их своевременное обслуживание.

36. Анализ кадровых структур в многочисленных как частных, так и государственных организациях показывает, что благодаря разделению стратегических и оперативных функций можно добиться больших преимуществ. В целом консолидация оперативных функций может позволить организациям добиться существенного повышения результатов и улучшений с точки зрения общей эффективности процесса. Она также позволяет обеим сторонам процесса с участием людских ресурсов сосредоточиться на своих задачах. Без четкого разделения функций чаще всего происходит сосредоточение внимания на удовлетворении более сиюминутных и знакомых оперативных потребностей в ущерб не менее важным долгосрочным стратегическим потребностям. Официальное и реальное разделение может помочь обеспечить подлинное разделение ролей. В традиционной кадровой модели занимающиеся кадровыми вопросами сотрудники, выполняющие стратегические и оперативные функции, находятся в одной и той же структуре, тогда как на практике взаимосвязь между этими двумя кадровыми аспектами необходима, по сути, лишь на уровне старших руководителей и может

быть вредной на более низких уровнях. Опыт других организаций показывает, что на уровнях старших руководителей координация между стратегическими и оперативными кадровыми структурами для обеспечения согласованности по сквозным темам необходима главным образом в двух областях, а именно: в преобразовании вновь разработанной политики в рабочие процессы и в поддержке исключений из правил, когда возникают проблемы. Большинство других вопросов может и должно решаться исключительно в рамках одной из этих двух структур.

V. Прочие соображения

37. Цель реформы системы управления состоит не в создании новых структур, а в содействии изменению общей парадигмы в направлении децентрализации Секретариата, когда ответственность за выполнение программ сочетается с ответственностью за управление ресурсами в упорядоченных нормативных рамках, причем все это ради укрепления способности Организации выполнять свои мандаты эффективно и подотчетно. Новые структуры способствуют этому изменению парадигмы и чрезвычайно важны для решения застарелых проблем существующей системы управления. Однако улучшение архитектуры управления — это лишь часть задачи. Некоторые ключевые проблемы, которые необходимо решать, такие как длительный процесс найма, являются также результатом нынешних сложных административных правил и процедур. К числу других факторов относятся необходимость в эффективном механизме обратной связи с клиентами, эффективный контроль качества и соблюдения и доступность экстренной и иной поддержки в условиях высокого спроса, большой сложности и срочности.

38. Для решения этих проблем Секретариат уже предпринял шаги в рамках существующей структуры в целях улучшения управления людскими ресурсами. Так, например, в настоящее время проводится полный обзор всей нормативной базы в области людских ресурсов, включая Положения и правила о персонале, административные инструкции, бюллетени и циркуляры. Упрощенная система позволит обеспечить большую согласованность и подотчетность в деле применения кадровой политики. Кроме того, разработан и осуществляется на экспериментальной основе комплексный подход к стратегическому кадровому планированию. Эти вопросы подробнее освещаются в докладе Генерального секретаря о глобальной стратегии в области людских ресурсов на 2019–2021 годы: повышение эффективности, транспарентности и подотчетности Организации Объединенных Наций (A/73/378).

39. Реформа управления опирается на уроки, извлеченные из реорганизации Департамента операций по поддержанию мира и создания Департамента полевой поддержки в 2007 году, цель которых состояла в улучшении поддержки операций по поддержанию мира в связи с ростом масштабов и сложности их мандатов. Среди основных проблем, выявленных тогда Секретариатом и надзорными органами, такими как УСВН, были недостаточное внимание к вопросам поддержки со стороны Департамента операций по поддержанию мира с учетом его широкого круга полномочий, в который ранее входили как основные, так и вспомогательные обязанности, вопросы, связанные с делегированием полномочий и приведением полномочий в соответствие с обязанностями и ресурсами и жесткие правила и процедуры, которые не соответствовали реалиям и требованиям операций по поддержанию мира.

40. Более чем десятилетний опыт работы Департамента полевой поддержки показывает, что создание ориентированного на оперативную деятельность департамента может существенно повысить способность Организации добиваться результатов в сложных условиях, как это видно на примерах отправки миссий в такие места, как Ливия, Мали, Сомали и Южный Судан, а также на примере создания Миссии Организации Объединенных Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу. Вместе с тем этот опыт также говорит о том, что возможности не безграничны, когда структурные изменения не сопровождаются также изменениями в делегировании полномочий и пересмотром нормативных рамок. Эти проблемы отражены в комментариях надзорных органов, включая рекомендации по итогам проведенных в 2015 году ревизий делегирования полномочий в области управления людскими ресурсами Департаментом полевой поддержки и Службой специализированной поддержки полевого персонала в составе Отдела полевого персонала Департамента полевой поддержки.

VI. Заключение

41. Во всем Секретариате руководители подразделений постоянно называют нынешнюю систему управления людскими ресурсами одним из главных препятствий для эффективного осуществления программ. Предыдущие попытки улучшить управление людскими ресурсами в Секретариате не дали желаемых результатов, поскольку изменения в политике сами по себе не могут обеспечить урегулирование многочисленных аспектов существующих проблем. Авторы реформы системы управления признают наличие глубинных структурных проблем, из которых проистекают многие существующие проблемы. Для того чтобы Организация могла эффективно и ответственно реализовывать программы и выполнять свои мандаты, необходимо, чтобы все подразделения Секретариата не только имели широкие полномочия, но и могли опираться на адекватную и эффективную поддержку как в стратегических, так и в оперативных аспектах управления людскими ресурсами. Генеральный секретарь убежден в том, что структура, предложенная в его докладе о создании новой архитектуры управления в целях повышения эффективности и усиления подотчетности, достигает этой цели путем создания специальной структуры для выполнения стратегических кадровых функций и специальной структуры для выполнения оперативных функций, причем обе эти структуры будут обслуживать все подразделения Секретариата. Такое разделение функций обеспечивает отсутствие конкуренции за внимание и ресурсы между двумя наборами функций. Кроме того, оно обеспечивает учет различных менталитетов, которые необходимы для эффективного осуществления этих двух наборов функций, позволяя в первом случае сосредоточиться на обеспечении соответствия между талантами и способностями и достижением целей Организации, а во втором — на достижении совершенства в предоставлении услуг. Координация между этими двумя структурами будет обеспечиваться через комитет старших руководителей, а их деятельность будет строиться с учетом информации, получаемой через Управленческий совет обслуживаемых структур.

42. В целом эта двойная структура обеспечит единообразный подход к людским ресурсам в рамках всего Секретариата, позволив оптимизировать распределение функций и избегать дублирования. Одна единая структура для деятельности в области людских ресурсов не смогла бы обеспечить достижение этих целей и решение проблем, которые каждодневно ощущают сотрудники и руководители во всем Секретариате и на которые неоднократно указывали надзорные органы. Проведение серьезной реформы процесса управления без реаль-

ного исправления структурных аспектов нынешних проблем, с которыми сталкивается Секретариат в области управления людскими ресурсами, было бы для Организации равносильно упущению прекрасной возможности помочь в устранении хронической «болевого точки», которая мешает ей эффективно и подотчетно выполнять свои мандаты.

VII. Меры, которые рекомендуется принять Генеральной Ассамблее

43. Генеральной Ассамблее предлагается принять настоящий доклад к сведению.
