ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/36/296
5 June 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункт 104 первоначального перечня вопросов*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/3).

* A/36/50.

81-15163

/...

JIU/REP/81/3
февраль 1981 г.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СЛУЖБЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Авторы: Альфред Н. Форде
и
Томан Гутагалунг
Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Стр.	Пункты
I.	ЗНАЧЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ	1 - 6	1
II.	СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СЛУЖБЫ	7 - 34	2
	A. Круг ведения	8 - 9	2
	B. Организация	10 - 13	2
	C. Персонал и расходы	14 - 15	3
	D. Подотчетность директивным/ административным органам	16	3
	E. Отношения с другими подразделениями	17 -22	4
	F. Программа и методы работы	23 - 27	5
	G. Утверждение и осуществление рекомендаций	28 - 29	6
	H. Результаты	30 - 32	7
	I. Общие условия	33 - 34	8
III.	УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ: РЕЗУЛЬТАТЫ	35 - 65	10
	A. Типичные постоянные функции	37 - 63	10
	a) Рационализация политики и процедур - Подготовка и пересмотр руководств и т.д.	39 - 49	11
	b) Определение потребностей в персонале	50	13
	c) Участие в управлении	51 -57	14
	d) Анализ и обследование организационных аспектов	58	15
	e) Консультативно-управленческое обеспечение технических программ	59	15
	f) Разработка и контроль формуляров	60 - 61	16
	g) Консультирование по вопросам внедрения новой оргтехники, включая консультирование по вопросам стандартизации	62	16
	h) Системный анализ и использование ЭВМ	63	16
	B. Специальные функции	64	17
	C. Составление докладов	65	17

GE.81-00613

		Стр.	Пункты
IV.	УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ: ПРОЦЕСС	66 - 84	18
A.	Привлечение управленческих работников и персонала	66	18
B.	Месторазмещения и численность управленческой службы	67 - 70	18
C.	Программа и методы работы	71 - 74	19
D.	Квалификация, опыт и подготовка кадров	75 - 78	21
E.	Оценка и подотчетность директивным административным органам	79 - 80	22
F.	Налаживание связей	81 - 82	22
G.	Кадровая политика	83	24
H.	Заявки на ресурсы	84	24
V.	РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИИ	85 - 102	25

Таблица I - Организация, штаты и расходы управленческих служб в 1979 году

Таблица II - Доля ресурсов управленческих служб, ассигнованных в 1978-1979 гг., по областям работы и типу вопросов

Приложение I - Круг ведения внутренних управленческих служб

I. ЗНАЧЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ

1. Система Организации Объединенных Наций с полным основанием считается самой сложной организацией в мире. Для обеспечения эффективного функционирования она должна непрерывно задумываться о том, какая работа выполняется, как она выполняется и что можно было бы сделать лучше.

2. В круг ведения системы Организации Объединенных Наций входят все аспекты деятельности и достижений человека. Для того чтобы хорошо управлять своей разнообразной деятельностью системе необходим критический подход, который помог бы ей иметь четкую и полную картину положения дел: ей нужны службы, которые могли бы беспристрастно анализировать ход работы и рекомендовать лучшие способы достижения успеха, - службы, которые могли бы предоставлять объективные консультации по вопросам организации, управления и контроля, условий работы, методов и процедур. Эти управленческие службы могут заложить хорошую основу для совершенствования процесса разработки решений в административной области, а также в технической и оперативной областях.

3. Вопросами управления занимаются все подразделения секретариатов: каждое из них должно стремиться к разработке методов и процедур, которые были бы рентабельными и в то же время обеспечивали необходимые удовлетворительные результаты. Задачей управления является рациональное использование ресурсов, в том числе и людских, для экономичного достижения поставленных целей.

4. Однако ни одно подразделение не может превращаться в автаркию. Как составная часть организации оно проводит в жизнь утвержденную генеральную политику. Поэтому оно не может бездумно изобретать правила и процедуры, оформляющие его взаимоотношения с другими звеньями секретариата. Такие правила и процедуры должны отражать оперативную и административную политику организации и отвечать потребностям - нередко противоречивым - всех элементов организации. Для обеспечения такого положения, чтобы существующие структуры, функции, правила и процедуры отражали такую политику и были эффективными, некоторые организации создали подразделения управленческой службы. Однако в целом организации системы Организации Объединенных Наций уделяют мало внимания службам совершенствования управления, несмотря на явную необходимость повышения согласованности и эффективности.

5. В настоящем докладе описываются функции управленческих служб, существующие на практике в настоящее время, и предлагаются некоторые изменения с целью повышения их эффективности при минимальных издержках. Акцент делается на необходимость привлечь к этой работе персонал на всех уровнях. Доклад призван содействовать повышению эффективности использования ресурсов, в частности людских, за счет рационализации усилий, направленных на совершенствование управления.

6. В докладе рассматривается управленческая функция одиннадцати организаций-участниц Объединенной инспекционной группы 1/. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность многим сотрудникам этих организаций, которые предоставили информацию и изложили свои точки зрения по вопросам управления и управленческих служб системы ООН.

II. СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СЛУЖБЫ

7. В настоящем докладе приводится сводка информации, полученной от всех организаций, из ответов на вопросник. Управленческими службами располагают семь самостоятельных организаций (Организация Объединенных Наций, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ЮНЕСКО

1/ Организация Объединенных Наций (включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНКТАД, ЮНИДО, УВКБ, ЮНЕП, Региональные комиссии), ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМКО, МСЭ, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВМО.

и ВОЗ), а также ПРООН. Секция совершенствования управления (ССУ) Отделения ООН в Женеве поддерживает некоторые связи с Административно-управленческой службой (АУС) Организации Объединенных Наций. Эти службы значительно различаются по численности персонала, функциям, ответственности, полномочиям и по месту в структуре организаций (см. таблицу I).

A. Круг ведения

8. В круге ведения[2/] всех управленческих служб признается их вклад в совершенствование практики управления и достижение результатов. В большинстве случаев на управленческие службы возлагается задача содействовать подразделениям в осуществлении рекомендуемых изменений. В двух организациях в качестве задачи управленческих служб особо упоминается составление и обновление руководств по вопросам политики и процедур.

9. АУС является единственной службой, круг ведения которой основан на директивном решении, а именно на резолюции 31/94 С Генеральной Ассамблеи, принятой 14 декабря 1976 года. Это решение было принято примерно семь лет спустя после создания Административно-управленческой службы в ее нынешнем виде. Первоначально ее круг ведения был изложен в документе SG/ADM/SER.A/1336 от 10 июня 1969 года. В других организациях определение круга ведения управленческих служб в зависимости от соответствующих потребностей относится к прерогативам исполнительного руководства.

B. Организация

10. Пять из девяти управленческих служб являются автономными подразделениями в рамках административно-финансовых секторов организаций (см. таблицу I). Управленческая служба ИКАО поддерживает тесные связи с подразделением внутренней ревизии, а в МАГАТЭ обе эти функции фактически объединены, причем некоторые сотрудники занимаются обоими вопросами. В МОТ управленческая служба действует в контакте со службой программирования и внутренней ревизии, в то время как в ВОЗ управленческие службы являются одним из компонентов программы информационных систем. В ЮНЕСКО общую ответственность за управленческо-ревизионные отделы несет Генеральный инспектор.

11. Практически все управленческие службы теоретически имеют доступ к исполнительным руководителям соответствующих организаций, однако лишь в МАГАТЭ и ИКАО такой доступ является непосредственным. В других организациях допускается косвенный доступ через руководителя сектора или департамента, которым приданы эти службы, за исключением особых обстоятельств или указаний: например, доклады АУС Генеральному секретарю представляются через заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации, финансов и управления; в ЮНЕСКО, поскольку управленческая служба является одним из подразделений аппарата Генерального инспектора, консультирование Генерального директора по вопросам управления осуществляется Генеральным инспектором; в ФАО и ВОЗ помощник Генерального директора по вопросам администрации и финансов и Директор программы информационных систем соответственно относятся к числу сотрудников, которые в первую очередь имеют доступ к исполнительным руководителям по вопросам, касающимся управленческих служб.

2/ См. приложение I.

12. АУС удовлетворяет потребности всех подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, за исключением ПРООН и ЮНИСЕФ. Она проводит изучения и исследования для ЮНКТАД, ЮНИДО и региональных комиссий. Однако некоторые из этих последних поручали, причем с большой пользой, отдельные задания, относящиеся к ведению управленческих служб, своим административным подразделениям, с тем чтобы содействовать АУС в ее исследованиях и в последующем выполнении ее рекомендаций. УВКБ и ЮНИСЕФ в силу усложнения своей работы планируют выделить одного сотрудника персонала, который должен сосредоточиться на управленческих службах.

13. ИМКО, ВПС и ВМО указали, что малочисленность их штабов не позволяет им создать самостоятельные управленческие службы и что административные службы и службы персонала обычно являются центральным звеном с точки зрения управления, а также организации и методов. При необходимости для более сложных исследований или обследований они прибегают к услугам внешних консультантов. МСЭ придерживается аналогичной практики в отношении исследований, требующих высокой технической квалификации.

C. Персонал и расходы

14. Численность управленческих служб, как правило, варьируется от подразделений в составе одного человека, как это имеет место в ИКАО, до шести профессиональных постов в ФАО и одиннадцати - в Организации Объединенных Наций (АУС) (см. таблицу I). Большая часть персонала, назначенного в эти подразделения, имеет научные степени в области экономики, предпринимательства или государственного управления. Некоторые имеют научные степени по таким дисциплинам, как инженерное дело, политические науки, международные отношения или право. Небольшая часть имеет подготовку в области наук о поведении. Опыт предыдущей работы в сфере управления и работы в какой-либо из организаций системы Организации Объединенных Наций значительно варьируется: от 6 месяцев до 30 и более лет. Опыт работы персонала до поступления в систему ООН в среднем составляет 9,5 лет.

15. Расходы управленческих служб составляют небольшую долю общих ресурсов соответствующих организаций. Она варьируется от 0,04% в ИКАО до 0,17% в МАГАТЭ, а средняя взвешенная составляет 0,10%. С точки зрения персонала в год в системе ООН на управленческие службы выделяется примерно 30-35 рабочих лет специалистов.

D. Подотчетность директивным/административным органам

16. В настоящее время ни одна из организаций, за исключением ООН, не представляет специальных и регулярных докладов о работе центральных управленческих служб своим директивным или административным органам. В ООН с 1970 г. Генеральный секретарь ежегодно представляет доклад относительно проектов в области совершенствования управления и других консультативных услуг, оказанных АУС. Вначале - непосредственно Пятому комитету Генеральной Ассамблеи, а с 1975 г. - через ККАБВ. В отдельных случаях он представляет Пятому комитету также специальные доклады, как, например, представленный в 1976 г. доклад, содержащий обзор мер, принятых по рекомендациям АУС 3/, который в итоге привел к принятию Генеральной Ассамблеей резолюции 31/94 С, упомянутой в пункте 9, а в 1978 г. - другой резолюции "Вопрос об административно-управленческом контроле Организации Объединенных Наций" 4/.

3/ А/С.5/31/6 от 15 июля 1976 г.

4/ А/С.5/33/19 от 3 ноября 1978 г.

В ряде организаций доклады о деятельности их управленческих служб представляются лишь косвенно, в рамках докладов об исполнении бюджета по программам или докладов о ходе работы.

E. Отношения с другими подразделениями

17. Организации сообщили, что, как правило, их управленческие службы:

a) проводят исследования и обследования управленческой деятельности с участием соответствующих подразделений секретариата. Благодаря такому участию рекомендации об изменениях имеют больше шансов на осуществление; и

b) привлекают персонал других подразделений, имеющий специальные знания по проблемам, которые должны быть охвачены определенным заданием. Частично это делается для того, чтобы ограничить численность основного персонала управленческих служб, а частично - для того, чтобы использовать имеющийся внутренний опыт.

18. Степень участия и взаимодействия неодинакова. Нередко в обслуживаемом подразделении подбирается один из сотрудников для поддержания связи с управленческой службой и содействия в сборе информации. В других случаях персонал различного уровня обслуживаемого подразделения принимает участие в тех или иных этапах исследования или обследования управленческой деятельности. Численность привлекаемого в каждом случае персонала определяется характером задания. В 1979 г. некоторые организации прибегали к услугам внешних консультантов: Организация Объединенных Наций использовала на эти цели около 7% ресурсов АУС, ИКАО - почти 17%, а ЮНЕСКО - 2% ресурсов, выделенных для их управленческих служб.

19. Во многих организациях существует определенное взаимодействие между управленческими и вычислительными службами. В Отделении ООН в Женеве, ФАО, ИКАО и ВОЗ управленческие службы поддерживают тесные связи с вычислительными службами. Осуществляется сотрудничество между Службой ООН по электронной обработке данных и системам информации (ЭОДСИ) и АУС, несмотря на то, что они являются самостоятельными организационными подразделениями. Оба подразделения непосредственно подотчетны заместителю Генерального секретаря по вопросам администрации, финансов и управления. В МАГАТЭ начальник управленческой службы входит в состав Руководящего комитета Агентства по ЭВМ. Управленческая служба МОТ поддерживает тесные, но нестабильные связи с вычислительными службами. В ЮНЕСКО управленческие и вычислительные службы являются обособленными организационными подразделениями, и их контакты носят неофициальный характер.

20. Во многих организациях существуют также прочные рабочие взаимосвязи с внутренней ревизионной службой. В ИКАО, МОТ и ЮНЕСКО внутренняя ревизионная служба функционирует параллельно с управленческими службами, а их сотрудничество осуществляется в зависимости от обстоятельств. В МАГАТЭ управленческие службы и службы внутренней ревизии функционируют как единое целое. Отдел внутренней ревизии ООН в ходе своих инспекционных проверок в порядке обычной практики контролирует осуществление рекомендаций АУС и обращает внимание АУС на проблемы управления. Аналогичное взаимопонимание существует между управленческими службами и внутренними ревизионными службами других организаций, в том числе ПРООН.

21. Некоторые организации наладили связи между управленческими службами, с одной стороны, и службами программирования и оценки - с другой. Так, например, в Организации Объединенных Наций в результате принятия резолюции 31/94С Генеральной Ассамблеи департаментам и управлениям с 1979 г. предписано указывать, учитывают ли они в ходе подготовки своих предложений по бюджету по программам получаемые или ожидаемые преимущества осуществления одобренных рекомендаций АУС. Бюджетное управление и АУС совместно работают над проверкой сообщений департаментов или управлений о том, что их предложения соответствуют одобренным рекомендациям АУС. Как указано в пункте 10, МОТ объединила обе функции в рамках единого организационного подразделения - Бюро программирования и управления, - и поэтому управленческая служба вносит непосредственный вклад в процессы программирования и оценки, например в виде исследований по проблемам организации и методов на уровне деятельности персонала и распределения персонала и ресурсов, не связанных с персоналом. В ЮНЕСКО управленческая служба планирует сотрудничество в области деятельности по оценке с Бюро исследований и программирования. ВОЗ отметила, что Программа информационных систем, одним из элементов которой является административно-управленческое подразделение, обеспечивает информационную базу для планирования и оценки всех программ в рамках организации, а также для специальных обследований управленческой деятельности.

22. Другой распространенной формой участия является привлечение персонала управленческих служб к деятельности внутренних рабочих групп или специальных групп и рассмотрение конкретных проблем, таких, как, например, ограничение объема документации, структурные реформы, обработка информации, децентрализация, информационные системы. В некоторых из них управленческие службы могут оказаться лишь одним из ряда участников; однако нередко их просят формировать или возглавлять такие рабочие группы.

Г. Программа и методы работы

23. За исключением ИКАО и ВОЗ, управленческие службы составляют годовые или двухлетние программы работы, причем обычно в консультации с предполагаемыми "клиентами" или на основе официальных заявок. В некоторых организациях, таких, как ПРООН, программы утверждаются руководителем департамента или сектора, в ведении которого находится управленческая служба. В ФАО и ЮНЕСКО разработка программ работы управленческих служб ведется в рамках двухлетней программы и бюджетного цикла; в ЮНЕСКО также существует детальное годовое планирование. МАГАТЭ подготавливает годовые планы, утверждаемые исполнительным руководителем. В МОТ двухлетняя программа работы управленческой службы сводится лишь к простой иллюстрации задач, которыми, возможно, предстоит заняться. Хотя управленческая служба ИКАО и не подготавливает какой-либо официальной программы работы, круг заданий по назревшим проблемам работы периодически обсуждается с исполнительным руководителем.

24. Таблица II дает некоторое представление о характере распределения управленческими службами своих ресурсов в 1978-1979 гг. по ряду областей работы. Таблица показывает также, что, за исключением МАГАТЭ, все управленческие службы занимаются проблемами как оперативных, так и административных подразделений секретариата. Например, в Организации Объединенных Наций АУС провела исследования, посвященные организации секретариатов региональных комиссий и управлению ими, а также анализ

организации, объема работы и кадровой политики для выполнения "охранительной" функции такого управления, как УВКБ ООН. К числу других, взятых произвольно примеров оперативной работы, выполняемой управленческими службами в других организациях, относится проведенный Отделом управленческих служб ФАО обзор критериев подбора кадров для аппарата представителей ФАО, исследование ЮНЕСКО по децентрализации оперативной деятельности на местах и подготовленная административно управленческим подразделением ВОЗ оценка возможностей организации и будущих потребностей в ресурсах в области предынвестиционного планирования и базовой санитарии.

25. Что же касается вопроса о применении каких-либо аспектов "целевого управления", то половина организаций ответили отрицательно. Другие указали, что принципы "целевого управления" применяются в ограниченных масштабах (Отделение ООН в Женеве) или что попытки их внедрения оказались безуспешными (ЮНЕСКО). МОТ сообщила, что ее управленческая служба оказывает помощь двум подразделениям в постановке целей и создании условий и возможностей для их достижения.

26. Как правило, организации не имеют постоянных комитетов по обследованию работы своих управленческих служб. В ИКАО и МОТ обследования проводятся специальными комитетами по мере возникновения необходимости. Однако в ВОЗ Консультативная группа программы информационных систем выступает в качестве постоянного комитета по обзору, в частности, работы административно-управленческого подразделения.

27. Все организации заявили, что их управленческие службы самое большее слабо информированы о деятельности и мероприятиях друг друга. Существует широкое согласие относительно того, что руководителям этих служб в рамках системы ООН следует периодически встречаться для обмена идеями и опытом.

G. Утверждение и осуществление рекомендаций

28. Процедуры утверждения рекомендаций управленческих служб неодинаковы. В ИКАО исполнительный руководитель утверждает важнейшие рекомендации. В ЮНЕСКО рекомендации представляются Генеральным инспектором на утверждение исполнительного руководителя. В других организациях одобрение с учетом замечаний заинтересованных подразделений обычно дает руководитель департамента или сектора, в ведении которого находится управленческая служба: однако в тех случаях, когда рекомендации касаются общеорганизационных проблем, такие предложения должен утверждать исполнительный руководитель. Как правило, управленческие службы обсуждают свои рекомендации с непосредственно заинтересованными подразделениями до их представления на утверждение.

29. Многие управленческие службы по мере необходимости или по просьбе предоставляют заинтересованным подразделениям помощь и консультации в отношении осуществления рекомендаций. В ФАО и МОТ в отдельных случаях такая помощь включает ориентацию и подготовку персонала. Многие управленческие службы в той или иной степени отвечают за контроль за осуществлением утвержденных рекомендаций и последующие меры.

H. Результаты

30. Большей частью результаты работы управленческих служб выражаются в подготовке докладов, исследований, анализов и рекомендаций в отношении улучшения использования ресурсов. Значительная их доля посвящается проблемам организации и методам. Примерный перечень видов выполненных исследований дает некоторое представление о круге охватываемых вопросов:

- Обследования организации секретариатов региональных комиссий
- Определение потребностей в персонале
- Обследования организации и персонала
- Обследования организации и практики управления
- Управленческое и финансовое обследование вычислительных служб
- Использование формуляров
- Обследование сектора обслуживания посетителей ООН
- Исследование деятельности и потребностей в ресурсах Секции по административно-кадровым вопросам
- Исследование процедур и методов работы, используемых в отношении: a) виз и паспортов и b) перевозок и таможенных формальностей
- Обследования управленческой деятельности отделений на местах
- Обследования финансовых служб
- Кадровые критерии для деятельности представителей на местах
- Система контроля за документацией
- Система набора кадровых экспертов
- Проекты, касающиеся системы поточной оценки
- Изучение списков адресатов для распространения публикаций
- Изучение состава персонала
- Обследование целевых информационных подсистем
- Внедрение обработки информации при помощи ЭВМ
- Внедрение нового канцелярского оборудования

31. Некоторые управленческие службы осуществляют руководство осуществлением утвержденных рекомендаций. ФАО и МОТ пошли еще дальше: они обеспечивают

ориентацию и подготовку управленческих работников и персонала обслуживаемых подразделений, с тем чтобы увеличить их возможности по использованию новых процедур или систем.

32. Не считая Организации Объединенных Наций и МОТ, организации подготавливают и обновляют руководства, систематизирующие их политику и процедуры. Однако в ФАО подготовка таких руководств является задачей служб персонала, а в ЮНЕСКО в последнее время эта функция перешла от управленческой службы к службам персонала. В ВОЗ рассмотрение положений руководств и административных процедур попрежнему является функцией административно-управленческого подразделения, однако техническая работа с руководством как таковым была передана Отделу персонала и общих служб. В Организации Объединенных Наций прежнее Административное руководство устарело уже в 50-х годах, и вместо этого развилась система циркуляров и руководств по ограниченному кругу вопросов; единственное имеющееся общесекретариатское руководство касается организации секретариата, а его составление и ведение входит в круг обязанностей АУС. До настоящего времени введение единого и всеобъемлющего руководства по вопросам политики и процедур не считается осуществимым. МОТ ориентируется на выпуск циркуляров под 14подзаголовками,поскольку их легче обновлять, чем вести и пересматривать ранее выпущенный организационный справочник.

I. Общие условия

33. Достижения управленческих служб системы ООН являются скромными. Некоторые сотрудники управленческих служб выразили разочарование в связи с таким явлением, которое они характеризуют как "отсутствие прогресса", т.е. статический характер оказываемых ими услуг. По мнению других, управленческие службы не являются составной частью структуры организации: они не играют центральной роли по отношению к аналитическому аппарату управления. В ходе бесед инспекторам удалось выявить некоторые проблемы:

Заинтересованность

В некоторых организациях не наблюдается сколько-либо сильной заинтересованности в управленческих службах. Рекомендации, направленные на усовершенствование и оформленные в виде печатных изданий в аккуратных переплетах, пылятся на полках, поскольку одобрение внедрения новых систем или процедур проходит медленно; осуществление же, в свою очередь, топчется на месте в силу отсутствия сколько-либо четко определенной заинтересованности, продемонстрированной высшим руководством. Наиболее перспективными возможностями обладают те управленческие службы, работу которых безоговорочно поддерживает исполнительный руководитель или иной высокопоставленный управленческий сотрудник, наделенный необходимыми правами и обязанностями.

Неполное использование возможностей

Некоторые организации полагают, что они ориентированы на относительно незначительные задачи, причем вполне сознательно, в то время как требуют внимания важные проблемы. Позиция высшего руководства имеет решающее значение для надлежащего использования скудных ресурсов управленческих служб системы ООН. Однако многие организации имеют больше работы, чем могут выполнить.

На периферии

Многие организации прилагают значительные усилия по совершенствованию управления, используя механизмы, не связанные с управленческими службами; такие меры по совершенствованию заслуживают самого большого одобрения. Однако, к сожалению, в некоторых случаях управленческие службы функционируют "в замкнутом пространстве", в своего рода административном вакууме, и играют относительно пассивную роль в разработке или осуществлении новых мер. В таких случаях сужение круга задач, возлагаемых на управленческие службы, объясняется нехваткой персонала и недостаточностью его квалификации.

34. Инспекторы с удовлетворением отметили, что в некоторых организациях управленческие службы рассматриваются как "инициаторы", "носители перемен", вклад которых будет незаметно сказываться на сотрудниках. Их задача заключается в оказании персоналу помощи, в преодолении трудностей путем изучения сложных ситуаций, предоставления рекомендаций и предложений, а также путем предоставления персоналу возможности прийти к решению, оказывая в случае необходимости соответствующую помощь. Такой подход больше развивает самостоятельность, а иногда оказывается более полезным, чем подготовка докладов. Этот аспект связан со сложившимся у инспекторов впечатлением, что управленческим службам нужно больше подготовленных кадров в области наук о поведении. Хотя необходимо изучать и усовершенствовать механистические процессы, следует уделять внимание отношениям между людьми, а также еще более тонким взаимосвязям.

III. УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ: РЕЗУЛЬТАТЫ

35. В предыдущей главе показаны разнообразные формы осуществления в организациях функций совершенствования управления. Такое многообразие подходов, несомненно, оправдано ввиду различий, связанных с программами, структурами и численностью организаций. Однако некоторые основные функции в области совершенствования управления должны осуществляться всеми организациями на постоянной основе. Слабое внимание, уделяемое во многих организациях роли управленческих служб, свидетельствует в ряде случаев о разочаровании в связи с принимавшимися ранее мерами, в других случаях - о нежелании выделять необходимые ресурсы, а иногда - о нежелании старших руководителей допускать анализ своей работы. По мнению инспекторов, такие взгляды являются недальновидными, и в результате упускаются значительные возможности повышения эффективности деятельности организаций. Поэтому в этой и последующей главе инспекторы вносят предложения в целях лучшего определения функции совершенствования управления и ее укрепления при минимальных издержках.

36. Основной и постоянной функцией управленческих служб должно быть последовательное обеспечение совершенствования управленческой деятельности в рамках организации. Она должна стимулировать радикальные и хорошо продуманные изменения. Вторая функция службы должна заключаться в том, чтобы реагировать на конкретные проблемы по мере их возникновения, т.е. выполнять роль своего рода аварийной команды. Доля времени, отводимого для каждой функции, может варьироваться по организациям и в рамках одной организации в пределах установленного периода времени, однако в среднем следует отводить около 70% времени на основные и постоянные функции и около 30% - на специальные функции. В таком соотношении нет ничего загадочного: оно лишь показывает, что если специальные функции будут отвлекать слишком много внимания управленческих служб, то это приведет к утрате последовательности централизованной управленческой деятельности.

A. Типичные постоянные функции

37. Ниже перечисляются эти функции, а более подробное описание каждой из них приводится в последующих пунктах. Данный перечень не является исчерпывающим: в некоторых организациях может возникнуть потребность в дополнительных функциях, с тем чтобы учесть их специфические задачи. Хотя ответственность за эти функции должна нести управленческая служба, она должна иметь возможность привлекать для этой цели персонал других подразделений. Следует признать также, что совершенствование управления может быть связано не только лишь с деятельностью подразделения управленческих служб: некоторые организации привлекают для выполнения конкретных задач внешних консультантов или формируют внутренние группы для планирования или осуществления определенных управленческих реформ. Управленческие службы должны обладать опытом и привлекаться к оказанию помощи высшему руководству в планировании и осуществлении таких мероприятий.

38. Постоянные функции могут охватывать широкую область деятельности:

a) рационализация политики и практической деятельности - подготовка и пересмотр руководств или других административных документов по вопросам политики и процедур;

b) определение потребностей в персонале;

c) участие в управлении;

d) анализ и обзор организационной деятельности;

e) консультативно-управленческая поддержка технических программ;

f) разработка и контроль формуляров;

g) консультирование по вопросу внедрения новой оргтехники, включая консультирование по вопросам стандартизации;

h) системный анализ и использование ЭВМ.

a) Рационализация политики и процедур - Подготовка и пересмотр руководств и т.д.

39. Практика деятельности той или иной организации обусловлена ее политикой. Правила и процедуры представляют собой воплощение в повседневную рабочую деятельность политики организации. Они должны быть ясными, логичными и известными тем, кто должен с ними работать. Система ООН не является исключением из этого правила.

40. Работа по рационализации, упрощению и систематизации правил и процедур требует постоянного внимания. Обычно в оперативных административных службах трудно найти лиц, имеющих специализированную подготовку в области управленческих наук или имеющих в своем распоряжении время для разработки эффективных процедур и уделения им постоянного внимания. Это входит в задачу управленческих служб. Они обязаны обеспечивать:

- чтобы организация не завязла в рутинных операциях, не развивающихся по мере изменения программы и сфер деятельности; и

- чтобы изменения политики оперативно отражались в изменении правил и процедур.

41. Подготовка и своевременный пересмотр руководства дает превосходную возможность для пересмотра и рационализации политики и процедур до их включения в руководство. Такая работа по упрощению и рационализации должна осуществляться управленческой службой, но при активном участии как административных, так и оперативных подразделений секретариата. Практическое составление тех или иных разделов руководства может осуществляться либо персоналом управленческой службы, в консультации с соответствующим подразделением, либо наиболее непосредственно заинтересованным подразделением секретариата. Например, финансовая служба может представить проект главы руководства, посвященной финансовым правилам и процедурам, представляющим интерес для всех подразделений секретариата. Однако управленческая служба должна обладать достаточным опытом, чтобы обеспечить простоту, четкость и эффективность рекомендуемых процедур и учесть потребности как административных, так и оперативных подразделений секретариата. Она должна также нести ответственность за составление и представление руководства и за редактирование и выпуск текстов.

42. Некоторые организации сообщили, что при подготовке своих руководств и их пересмотре они воспользовались возможностью для пересмотра своей политики и для ее упрощения и совершенствования. Инспекторы убеждены, что этот аспект подготовки руководств имеет особо важное значение и может оказаться эффективным способом рационализации работы организации на непрерывной основе. Они рекомендуют всем организациям в ходе подготовки или пересмотра руководств вначале проводить обзоры своей политики и процедур с целью упрощения и рационализации.

43. Другой важнейшей целью руководства является точная информация персонала на всех уровнях относительно политики и процедур организации для ориентации их повседневной работы. Инспекторы часто отмечали, что в тех случаях, когда сотрудники персонала не имеют представления или неправильно информированы об основных процедурах организации, могут иметь место дорогостоящие ошибки, задержки и разочарование. Работа, которая должна носить рутинный характер, требует непомерных затрат времени при использовании неправильных процедур или неверных форм. Для получения результатов в этих обстоятельствах необходимо наладить сеть личных контактов и консультаций, требующих больших затрат времени. Как бы в ответ на трудности, связанные с ведением повседневной работы, для ускорения текущей деятельности созданы многочисленные посты административных сотрудников и помощников (например, около 300 в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Женеве и Вене). По мнению инспекторов, эта категория персонала, являющаяся значительной в настоящее время, может быть постепенно сокращена или по крайней мере не увеличиваться еще больше в том случае, если будут должным образом систематизированы политика и процедуры, а информация о них будет легкодоступной для всех.

44. Такое руководство может также служить учебным пособием. Новые сотрудники могут ознакомиться с целями организации и со своими обязанностями в том случае, если будут упрощены и изложены политика и процедуры. Хотя руководство ни в коей мере не может подменить личные контакты, новый сотрудник персонала может потребовать меньше внимания, если он может опереться на недвусмысленный текст руководства.

45. По трем вышеизложенным причинам, по мнению инспекторов, следовало бы настоятельно рекомендовать организациям, особенно более крупным, пока еще не располагающим руководствами, подготовить их. В частности, Организация Объединенных Наций, по мнению инспекторов, могла бы значительно улучшить свою работу в случае подготовки ею руководства на основе подхода, описанного выше в пункте 41; для выполнения этой задачи, в том случае, если бы ей было придано первоочередное внимание, можно было бы выделить необходимое время; по оценкам испекторов для первоначальной подготовки всеобъемлющего руководства по соответствующим разделам, охватывающим работу нескольких подразделений, Организации Объединенных Наций потребуется от трех до пяти лет. Необязательно, чтобы все сотрудники ознакомились с завершенным руководством в полном объеме, однако каждый сотрудник персонала должен иметь возможность найти в нем санкционированную практику и процедуры, применимые к той или иной рабочей ситуации, и установить взаимосвязь с другими в случае необходимости.

46. Другая серьезная проблема касается руководства ПРООН по вопросам политики и процедур. Это руководство важно не только для ПРООН и ее сети представителей резидентов, но и для всех учреждений-исполнителей. Вместе с тем руководство все еще весьма неполно и оно устарело, и часто требуются целые годы, для того чтобы отразить в нем новую политику или процедуры. Инспекторы с одобрением принимают к сведению намерение Администратора ПРООН уделить первоочередное внимание обновлению всех руководств ПРООН.

47. У инспекторов сложилось впечатление, что составлению руководств оказывается некоторое сопротивление со стороны сотрудников среднего звена, которые предпочитают оставить в своем распоряжении информацию о политике и процедурах, поскольку они связывают такую информацию с властью. Некоторые административные службы также, по-видимому, предпочитают держать в секрете политику и процедуры, в соответствии с которыми они работают, в качестве защиты от исследований, которые могут предложить им обосновать свои решения в свете этих правил. Однако такие подходы наносят ущерб рациональному управлению; и подобным тенденциям можно было бы противопоставить такой рабочий климат, при котором правила и процедуры были бы широко известны.

48. В некоторых организациях, располагающих управленческими службами, подготовка руководства входит в обязанность службы персонала (ФАО, ЮНЕСКО). Возможно, это обусловлено историческими причинами, однако если бы управленческим службам в упомянутых случаях была дана возможность внести позитивный вклад на конечном этапе, результат, возможно, был бы приемлемым для организации. Однако инспекторы считают, что управленческие службы, как правило, должны нести окончательную ответственность за выпуск руководства по следующим причинам:

во-первых, руководства должны охватывать весь диапазон политики и процедур организации, а не только кадровые вопросы. Необходимо систематизировать и определить для практического использования персоналом вопросы финансов, бюджетов, технического сотрудничества, конференций, командировок, развития управления. Кроме того, подготовка руководства требует общеорганизационного и методического подхода, что больше соответствует квалификации сотрудников управленческой службы, чем сотрудников службы персонала;

во-вторых, службы персонала обычно выполняют многочисленные функции, более соответствующие их кругу ведения: вполне естественно, что они могут игнорировать пересмотр и обновление руководств;

в-третьих, никакая административная служба не должна самостоятельно утверждать для использования всем секретариатом процедуры по вопросам, которыми она занимается прямо и непосредственно. Подготовка таких процедур требует объективности и беспристрастности, для того чтобы процедуры не характеризовались креном в пользу административной службы в ущерб другим подразделениям.

49. Учитывая все эти причины, инспекторы настоятельно рекомендуют предусматривать подготовку и обновление руководств по вопросам политики и процедур, а также административных документов по вопросам политики и процедур в качестве постоянной функции управленческой службы в рамках усилий по рационализации, упрощению и систематизации правил и процедур. Однако подготовка и пересмотр таких документов не должны поглощать все внимание управленческой службы, хотя нередко они могут быть конечным результатом, например, исследования или реформ процедурного характера.

b) Определение потребностей в персонале

50. Расходы на персонал составляют в среднем 70% регулярных бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций и в 1980 г. достигли примерно 900 млн. долларов США; однако методы и процедуры определения и утверждения численности и уровня необходимого персонала оставляют желать много лучшего. ОИГ подготовила отдельный доклад по этому вопросу (Методы определения потребностей в персонале - JIU/REP/81/1) и соответствующие рекомендации здесь не воспроизводятся. Достаточно сказать, что управленческая служба должна играть важную роль в содействии исполнительному руководителю в оценке численности необходимого персонала в подразделениях Секретариата путем введения норм, исследований по нормированию работы и близких к ним исследований. Обследование организации и методов должно проводиться в текущем порядке до определения потребностей в персонале, с тем чтобы определить необходимость, возможность рационализации или даже ликвидации выполняемых функций.

c) Участие в управлении

51. Хотя многие другие функции, рассматриваемые в настоящей главе, носят механистический характер, по мнению инспекторов, управленческие службы должны отличаться хорошим пониманием человеческого фактора при достижении своих задач. Основным ресурсом системы Организации Объединенных Наций является ее персонал, и организациям надлежит обеспечить такой климат и условия, которые дадут возможность персоналу наилучшим образом содействовать достижению поставленных целей. Управленческие службы также должны решать эту ответственную задачу.

52. То, что сотрудники персонала являются выходцами из 140 стран, отличающихся разнообразием административной и социальной практики, затрудняет задачу, но и укрепляет организации, обеспечивающие международное сотрудничество. Организациям необходимо признать ценность таких различий и разработать системы управления, которые позволили бы использовать их для своей выгоды. В некоторых звеньях системы Организации Объединенных Наций применялся строго иерархический и полувоенный подход к управлению, однако он потерпел неудачу, поскольку при нем не учитывался или не использовался с выгодой разнообразный опыт персонала. Для того чтобы иметь возможность наиболее полным образом использовать выгоды широкого географического распределения персонала, необходима та или иная форма участия в управлении.

53. Участие в управлении предполагает привлечение сотрудников персонала к выработке решений на различных уровнях. Очевидно невозможно привлечь к выработке каждого решения всех сотрудников персонала: управленческая деятельность должна характеризоваться максимальной дальновидностью, для того чтобы осознавать интересы организации, и быть конечной инстанцией для осуществления того, что им отвечает. Но для этого привлечение персонала к такому процессу должно носить творческий характер. Элементы такой практики уже существуют в некоторых звеньях системы Организации Объединенных Наций. Однако они обусловлены скорее дальновидной деятельностью отдельных руководителей, чем сознательной политикой. Инспекторы столкнулись со значительным и растущим разочарованием многих сотрудников персонала на всех уровнях, которые не могут представить, каким образом их личные усилия содействуют достижению целей организации, или которые вынуждены выполнять инструкции, которые, как им представляется, плохо продуманы или ведут к обратным результатам. Обсуждение руководством путей осуществления задач и того, каким образом эти задачи будут способствовать достижению соответствующих целей, могло бы в значительной степени устранить недопонимание и способствовать концентрации творческих усилий.

54. Организации системы Организации Объединенных Наций, в особенности те из них, в которых применяется составление бюджетов по программам, среднесрочных планов и внутренних планов работы, прилагают значительные усилия для определения целей и выявления ресурсов и методов, необходимых для их достижения. Такие механизмы планирования показывают, в каких направлениях должны продвигаться эти организации, устанавливают основополагающие критерии оценки прогресса и вклада, который должно вносить каждое подразделение соответствующих целей. Они создают необходимые рамки для системы участия в управлении, которая должна быть включена в процесс планирования и отчетности. Участие должно охватывать весь процесс - от планирования до осуществления и реализации последующих мер.

55. Некоторые организации используют внутренние планы работы, с тем чтобы обеспечить привлечение персонала к разработке решений и его информацию о возлагаемых на него надеждах и мерах, которые должны привести к эффективному осуществлению программ. В той мере, в какой этот процесс охватывает персонал, которому предстоит осуществлять программу, и обеспечивает разумный учет профессиональных предпочтений в отношении заданий, он носит характер участия. Например, Организация Объединенных Наций в ответ на предложение ОИГ, содержащееся в ее докладе "Программирование и оценка в Организации Объединенных Наций" 5/, ведет разработку внутренних программ

5/ JIU/REP/78/1 - документ E/1978/41.

работы и процедур отчетности об осуществлении программ для подразделений своего Секретариата, занимающихся экономическим и социальным развитием. Одной из целей такой процедуры является определить, какую работу необходимо провести каждому сотруднику для осуществления любого элемента программы и обеспечить периодический обмен мнениями относительно хода осуществления. Другими примерами являются Подробное изложение деятельности по программам ЮНЕСКО, в котором работа определяется для отдельных лиц или групп лиц, и Протоколы решений по программам МОТ, в которых устанавливаются задания для подразделений. Необходимо обеспечить, чтобы такие процессы и аналогичные меры других организаций обеспечивали подлинное участие и тем самым полностью использовали разнообразный опыт персонала.

56. Пожалуй, наилучшей из известных систем участия в управлении является целевое управление. Оно представляет собой динамичную систему, направленную на интеграцию ближайших и долгосрочных целей организации с индивидуальными целями и удовлетворенностью персонала. Целевое управление используется на протяжении ряда лет в частных и государственных корпорациях, причем нередко в виде тщательно разработанной официальной системы, а иногда в виде простой и неофициальной. Однако достигнутые успехи неравноценны, и ясно, что целевое управление еще не полностью оправдало ожидания, вероятно, потому, что оно характеризуется стремлением слишком систематично решать тонкие и сложные стереотипы поведения. Тем не менее инспекторы убеждены, что было бы полезным применять некоторые принципы и методы целевого управления, однако, с необходимой гибкостью в качестве шага на пути к участию в управлении. Например, помимо широких стратегий, разработанных межправительственными органами, цели должны эволюционировать в рамках той или иной организации путем диалога, который обеспечил бы реалистичную оценку способности персонала к их достижению и позволил бы четко определить вклад каждого человека.

57. Несомненно, каждой организации потребуется определить, какие аспекты участия в управлении являются для нее приемлемыми и каким образом лучше всего осуществлять соответствующие принципы. Однако какие бы методы ни были приняты, они должны пересматриваться на основе опыта и учитывать изменение функций и характера организаций. Поэтому в качестве непрерывной функции управленческой службе следует стимулировать такой подход, который ориентирован на обеспечение как можно более широкого участия персонала в развитии организации и реализации ее целей.

d) Анализ и обзор организационных аспектов

58. Подобная задача управленческих служб носит стандартный характер. Обычным явлением в практике организаций должно стать такое положение, когда при планировании расширения или перестройки организационной структуры управленческой слежубе предлагается высказаться по соответствующим предложениям.

e) Консультативно-управленческое обеспечение технических программ

59. Во всех организациях управленческие службы должны действовать как в оперативной, так и в административной областях путем консультирования по наиболее эффективным методам осуществления программ. В частности, они могли бы оказывать помощь управляющим технических программ в решении проблем, которые могли бы помешать им эффективно и продуктивно осуществлять свои программы.

f) Разработка и контроль формуляров

60. Организации системы Организации Объединенных Наций широко используют различного рода формуляры и вопросники. Многие из таких формуляров разработаны неудовлетворительно, а это осложняет их заполнение и использование. Неудовлетворительный формуляр может привести к росту издержек в силу того, что он предусматривает включение ненужной информации, отличается неясностью или имеет форму и расположение, которые усложняют его заполнение. Это особо относится к формулярам для ввода в ЭВМ. Недостаточное внимание уделяется соображениям практического характера, таким, как число реально необходимых экземпляров и характер или место подшивки формуляра.

61. Разработка формуляров является специальной задачей, требующей внимания подготовленных работников. Часто формуляры представляют собой наглядный конечный продукт сложной процедуры и они должны разрабатываться в сотрудничестве между специалистом, несущим ответственность за эту процедуру, и персоналом управленческих служб. Инспекторы рекомендуют предусмотреть в качестве непрерывной функции управленческой службы разработку и контроль формуляров, направленные на ликвидацию ненужных формуляров и повышение полезности нужных.

g) Консультирование по вопросам внедрения новой оргтехники, включая консультирование по вопросам стандартизации

62. Все организации системы Организации Объединенных Наций все более широко используют современное канцелярское оборудование. В настоящее время разнообразие имеющегося оборудования, широкий круг характеристик, являющихся основой для выбора, и разнообразие задач, для которых используется оборудование, указывают на необходимость тщательного изучения рентабельности новой техники до ее приобретения. Такие исследования требуют знания не только возможностей такого оборудования, но и задач, которые должны выполняться с его помощью. Внедрение современного оборудования часто дает возможность упростить процедуры и представлять дополнительные услуги в виде побочной продукции. Важно, чтобы возможности новой техники использовались полностью или, если в таком потенциале нет необходимости, чтобы приобреталось более простое и менее дорогостоящее оборудование. Имеются примеры, когда мощные ЭВМ используются не намного эффективнее быстродействующих суммирующих машин и пишущих машинок: в таких случаях следовало бы приобрести менее дорогостоящее оборудование. Расточительно закупать оборудование, использовать полный потенциал которого нет возможности. Инспекторы рекомендуют, чтобы управленческие службы выполняли в качестве непрерывной функции обследование и консультирование по вопросам приобретения и использования новой оргтехники. Аналогичным образом они должны предоставлять консультации по вопросам стандартизации в рамках всей организации.

h) Системный анализ и использование ЭВМ

63. Существуют хорошие возможности для более полного привлечения управленческих служб к выработке решений о внедрении новых систем, основанных на использовании ЭВМ, и на пересмотре существующих; мнение управленческих служб является важной составной частью системного анализа. Кроме того, управленческие службы должны осуществлять консультирование по вопросам приобретения вычислительного оборудования, а также по таким вопросам, как кредитование закупок; применение ЭВМ в качестве альтернативы централизованной вычислительной службе и т.д.

B. Специальные функции

64. Ниже перечисляются специальные функции, которые могла бы взять на себя управленческая служба:

a) представление административного директора или исполнительного руководителя во внутриорганизационных комитетах по таким вопросам, как информационные системы, публикации, служебные помещения и т.д., а также подготовка консультативных докладов по этим вопросам для таких совещаний;

b) участие в работе управленческих советов высшего звена, в которых принимаются административные или оперативные решения, затрагивающие организационные, кадровые или другие вопросы, связанные с совершенствованием управления;

c) иные задания, выполняемые по просьбе сотрудников старшего звена и входящие в компетенцию управленческих служб в связи с консультированием или осуществлением.

C. Составление докладов

65. Несколько слов о составлении докладов. Важно, чтобы доклады управленческих служб были хорошо аргументированными, четкими и конкретными. Они должны избегать жаргона и быть легкими для восприятия. Плохо составленный или оформленный доклад сам по себе может оказаться препятствием к осуществлению задачи.

IV. УКРЕПЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ: ПРОЦЕСС

A. Привлечение управленческих работников и персонала

66. Создание подразделений управленческих служб в организациях сопряжено с одной основной проблемой. Любое учреждение, обладающее возможностью, а также полномочиями изучать работу других подразделений организации, неизбежно является объектом подозрений и даже опасений. Важнейшим элементом, несомненно, являются пределы его полномочий, однако помимо этого может возникнуть конфликт между управленческими службами и другими подразделениями организации, которые ощущают угрозу своей независимости или свободе. Поэтому важно, чтобы как до возникновения управленческих служб, так и в дальнейшем на периодической основе их цели и задачи в полном объеме обсуждались исполнительным руководителем или его представителем с управленческими работниками всех организационных подразделений и рядовыми сотрудниками, с тем чтобы:

во-первых: управленческие и рядовые сотрудники рассматривали работу управленческих служб как органически связанную с их индивидуальной производительностью труда и содействующую ей, а тем самым и успеху организации. Для того, чтобы добиться такого понимания целей управленческих служб, персонал должен ориентироваться на степень заинтересованности в создании такого положения, проявляемой руководителем организации и рядом его управленческих сотрудников;

во-вторых: управленческие службы не рассматривались как своего рода внешняя диктатура или как источник жестких конформистских доктрин; скорее наоборот, они должны рассматриваться как движущая сила интеграции, участия, синтеза, адаптации. Они должны развенчивать косность и способствовать созданию такой обстановки, при которой пользуются признанием заслуги и инициатива. Успех управленческих служб зависит от того, в какой мере они смогут активизировать потенциальные возможности связанных с ними сотрудников;

в-третьих: была общепризнана необходимость создания ядра объективных профессиональных работников, с тем чтобы содействовать управленческим сотрудникам в максимальном использовании их финансовых, людских и иных ресурсов. Управленческим работникам хорошо известно, как повседневная рабочая нагрузка может помешать им решать проблемы, связанные с пересмотром системы или позиции, однако необходимо убедить их доверить эту задачу другим; и

в-четвертых: управленческие службы на основе своих беспристрастных исследований могли указать путь к новой политике: высшее управленческое звено должно поощрять любые такие инициативы.

B. Место размещения и численность управленческой службы

67. Решение вопроса о размещении управленческой службы связано с многочисленными возможностями: решение будет зависеть от обстоятельств, связанных с конкретной ситуацией и с конкретными нуждами организации. Однако вырисовываются некоторые основные принципы:

Во-первых: руководитель организации или ее главный исполнительный руководитель должны продемонстрировать свою заинтересованность в том, чтобы управленческая служба играла центральную роль в работе организации. Одна из связанных с этим возможностей заключается в размещении подразделения управленческой службы при канцелярии руководителя организации или в таком месте, чтобы она имела полный доступ руководителю организации через назначенного старшего управляющего, в зависимости от того, как потребуют обстоятельства.

Во-вторых: управленческая служба должна формировать, толковать и осуществлять политику организации путем обеспечения надлежащего и экономичного использования ресурсов. Ее работа может затрагивать деятельность любого департамента, будь то административного или оперативного. Поэтому управленческая служба должна размещаться таким образом, чтобы руководитель подразделения управленческой службы постоянно имел возможность присутствовать и участвовать на всех заседаниях и совещаниях высших советов по выработке политики в той мере, в какой они затрагивают управленческую деятельность и использование ресурсов в штаб-квартире и на местах.

В-третьих: некоторые считают, что подразделение управленческой службы должно быть автономным: оно должно быть независимым от какого-либо одного департамента. Инспекторы не считают, что здесь можно дать однозначный ответ. Важно, чтобы управленческая служба, независимо от того, где она расположена, возглавлялась и комплектовалась профессиональными работниками и специалистами, достаточно квалифицированными для того, чтобы на равных общаться с управленческими работниками и персоналом во всех звеньях организации. Руководитель такого подразделения должен пользоваться доверием вышестоящего начальника и поддержкой руководства. В этом случае вопрос о размещении подразделения не будет иметь столь уж большого значения.

68. Короче говоря, выбор места размещения зависит от конкретных обстоятельств, однако авторитет подразделения будет зависеть от той заинтересованности, которую проявит к ее работе руководитель организации, и от того, в какой степени управленческие работники и персонал будут разделять его цели.

69. Простой формулы, которая могла бы регулировать определение штатов необходимого управленческой службе персонала, нет, однако, некоторое представление об этом может дать размер общего бюджета организации. Инспекторы считают целесообразными небольшие подразделения, укомплектованные высококвалифицированным персоналом в составе 2-12 профессиональных работников при условии, что они имеют возможность и право привлекать персонал других подразделений к участию в конкретных исследованиях. Численность персонала, необходимого каждой организации, несомненно, зависит от характера и масштабов деятельности, которую предстоит проводить управленческой службе, и значения, придаваемого ее работе.

70. В некоторых организациях работа, связанная с теми или иными аспектами совершенствования управления, например, в области обработки данных, осуществляется подразделением, которое не имеет официального статуса управленческой службы, но ведет работу подобного рода. Подразделение управленческих служб организации, использующей ЭВМ, может внести существенный вклад в использование ЭВМ и должно координировать свою работу с работой вычислительных служб. Кроме того, важно сознательно определить все службы организации, связанные с совершенствованием управления, с тем чтобы каждая из них могла пользоваться результатами работы других.

C. Программа и методы работы

71. При наличии централизованной политики совершенствования управления должны создаваться долгосрочные и краткосрочные программы работы. Подразделение управленческих служб должно функционировать в рамках управленческой политики, а также планировать и определять направление своей деятельности на годовой основе. Важно не допускать такого положения, когда работа подразделения сводится к выполнению отдельных заявок, поступающих из различных источников и выполняемых бессистемно или в экстремальных ситуациях. Конечно, некоторые проекты могут непредвиденно потребовать срочного внимания,

и для этого необходима достаточная гибкость; однако, необходима предварительно разработанная программа работы подразделения, в которой должны ежегодно систематизироваться многочисленные аспекты работы по совершенствованию управления. Многие управленческие службы системы Организации Объединенных Наций имеют ежегодно устанавливаемые программы работы и осуществляют обзор таких программ в установленные сроки. Инспекторы одобряют такую практику.

72. Поскольку управленческих работников и персонал следует привлекать к подготовительной работе по созданию управленческих служб, их следует привлекать и к подготовке программ работы подразделения. Исследователь управленческих служб, внося специальный опыт изучения каждой проблемы, должен консультировать и работать в союзе с людьми, работу которых он надеется сделать более эффективной и более плодотворной. Здесь нет простого или даже изведанного пути к успеху; однако если управленческие работники высшего и среднего звена будут поддерживать изменения и если их персонал будет принимать участие в разработке программы, ведущей к внедрению новых процедур или методов, которые приведут к активизации их работы, появится больше возможностей для приемлемости рекомендаций об изменениях. С другой стороны, управленческие службы укрепляются благодаря убеждению сотрудников персонала в том, что улучшение их индивидуальной работы и их умения оценивать свою собственную деятельность вносит вклад в совершенствование управления.

73. Практика, там где она существует, приглашения сотрудника одного подразделения для участия в проведении исследования в области, где такой сотрудник обладает специальным опытом и знаниями, связанными с исследованием, представляется положительной. Чем меньше "управленческие службы" обособляются от остальной части организации, тем более приемлемыми представляются их предложения. Время от времени следует также приглашать на договорной основе персонал, обладающий соответствующим опытом и не связанный с системой Организации Объединенных Наций, для того чтобы привнести новые идеи и обновить опыт.

74. Необходимо также обеспечить осуществление рекомендаций. Рекомендации бесполезны, если они не проводятся в жизнь, либо проводятся, но неохотно и неэффективно. В этом случае методы работы, если они носят характер сотрудничества, могут повлиять на отношение персонала к осуществлению. Больше поддержки, по-видимому, получат те изменения, в отношении которых проведено глубокое обсуждение и выработана общая позиция, чем предложения, внесенные произвольно или со стороны. Доклад Генерального секретаря об обзоре деятельности, осуществленной по рекомендациям АУС в 1975 г., касается следующих проблем осуществления:

> "На основании накопленного опыта можно в целом сделать вывод о том, что высокая степень осуществления рекомендаций достигалась тогда, когда исследования не выходили за рамки юрисдикции одного департамента или управления или касались относительно простых вопросов управления. И, наоборот, низкая степень их осуществления, как правило, имела место тогда, когда они касались нескольких учреждений или выносились в отношении новых и сложных методов управления. Такое положение в Секретариате Организации Объединенных Наций в целом совпадает с практикой крупных организаций как государственных, так и частных. Отход от традиционной практики получает признание лишь тогда, когда соответствующие учреждения полностью понимают характер рекомендуемых изменений и убеждены в том, что в результате их осуществления будут достигнуты значительные улучшения. В свою очередь, этот процесс зависит от наличия и степени наличия в той или иной организации гибкого подхода к вопросам управления и стимулов к совершенствованию" 6/.

6/ A/C.5/31/6, 15 июля 1976 г., пункт 61.

В этой выдержке указывается на проблему оказываемого организациями сопротивления изменениям и содержится рекомендация, с которой согласны инспекторы, относительно преодоления таких барьеров. Всем управленческим службам необходимо предвидеть проблемы, связанные с осуществлением, и готовиться к ним заблаговременно путем более полного привлечения управленческих работников и персонала к процессу обзора и пересмотра.

D. Квалификация, опыт и подготовка кадров

75. Хорошая теоретическая подготовка и соответствующий опыт работы в системе Организации Объединенных Наций или в иной организации являются основными критериями для подбора персонала управленческих служб. В этом нет ничего необычного. Однако на подбор персонала должны влиять еще три фактора:

a) Проявил ли кандидат в процессе предыдущей работы аналитический подход к проблемам управления?

b) Может ли кандидат использовать диалог и возможности для взаимодействия, что потребуется от него в силу служебного положения?

c) Может ли кандидат получить дальнейшую подготовку в более специализированных областях и в области научного анализа проблем управления?

76. Инспекторы придают определенное значение этим факторам - способностям человека и склонности к усвоению новых идей. Некоторые сотрудники управленческих служб поступают в свои подразделения, обладая специализированной подготовкой, например, в области организации и методов, или в области системного анализа или оперативных исследований. Других необходимо обучать некоторым принятым методам, и с этой целью организации иногда предусматривают необходимую подготовку или организуют ее проведение в институтах, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Такие усилия заслуживают одобрения. Однако необходимо их активизировать для того, чтобы сохранить и усилить их стимулирующее воздействие на совершенствование управления. Как в ходе набора, так и в ходе подготовки персонала следует уделять внимания ноу-хау и опыту в области наук о поведении. Несомненно требуется систематическое ознакомление нового сотрудника с его работой в управленческих службах, включая подготовку по месту работы путем практических рабочих заданий, однако специалисту понадобится также время от времени обращаться к новой информации и повышать свою квалификацию. Подготовка должна охватывать каждого сотрудника на плановой основе.

77. Как мы уже видели, важным аспектом деятельности управленческих служб является помощь, которую она может оказывать управленческим работникам, руководителям и персоналу с целью улучшения работы отдельных сотрудников. Частично это достигается за счет подготовки управленческих работников (на всех уровнях) в рамках организации, с тем чтобы они могли лучше осознать необходимость более совершенных методов управления и освоить их. Дополнительная подготовка персонала в таких областях, как методы работы, принципы отношений в коллективе, включая участие в управлении, нормирование работы, составление программ и бюджетов, должна дополнять деятельность управленческих служб. Подготовка подобного рода для управленческих работников и персонала в настоящее время организуется внутри организаций при помощи той или иной управленческой службы. Такая работа является целесообразной.

78. Есть еще одна причина, по которой инспекторы считают необходимой подготовку в области управления и методов работы. Сотрудники Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений формируются в условиях весьма разнообразной культурной среды: отмечается большое разнообразие социального опыта и культурных традиций. Не следует упускать возможности использовать подобное сочетание культурного опыта для поиска путей совершенствования управления и продвижения в этом направлении. Весьма полезными в этой связи были бы краткосрочные (одно-двухдневные) оценочно-ознакомительные семинары для высшего или среднего управленческого звена с целью обсуждения и выявления таких стилей руководства, которые могли наилучшим образом способствовать прогрессу специальной деятельности системы Организации Объединенных Наций. В управленческой науке системы Организации Объединенных Наций отмечаются своего рода авторитарные традиции, которые оставляют малый простор для инициативы и творчества и идут вразрез с развитием и духовным обогащением персонала, к чему следует стремиться. ККАВ должен иметь возможность способствовать сплочению сотрудников, занимающихся подготовкой кадров в области управления и для управленческих служб в системе Организации Объединенных Наций.

E. Оценка и подотчетность директивным/административным органам

79. Необходима сознательная оценка работы подразделения управленческих служб на основе его программы работы и достигнутых результатов за каждый год. С этой целью программа работы должна по мере возможности содержать оценку или количественные характеристики ожидаемых результатов работы подразделения. Тем самым подразделение сможет лучше продемонстрировать свою ценность.

80. В текущем порядке следует представлять краткие доклады исполнительного руководителя об оценке работы подразделения директивному или руководящему органу, осуществляющему контроль за деятельностью организации. По мере возможности в докладе следует давать количественную оценку полученной благодаря работе подразделения экономии и обусловленного такой работой улучшения использования людских и иных ресурсов. Важно, чтобы директивный или руководящий орган имел полное представление о роли и значении управленческих служб в оказании содействия организации в целях обеспечения ее результативности и эффективности как с финансовой, так и с кадровой точек зрения.

F. Налаживание связей

81. Уменьшение взаимной изоляции подразделений управленческих служб, разбросанных по всей системе Организации Объединенных Наций, принесло бы обоюдную пользу. Инспекторы столкнулись со случаями, когда идентичные или аналогичные вопросы, например потребности в персонале, обработка кадровых и финансовых данных при помощи ЭВМ, списки адресов, информационные системы - названы лишь некоторые из них, - изучались целым рядом организаций, которые располагали незначительной информацией - а то и не располагали ею вообще - о выводах или предлагаемых решениях других организаций, и когда одна пыталась "изобрести велосипед". Значительную выгоду можно получить, разрушив обособленность и поделившись информацией об успехах и неудачах друг друга.

82. Инспекторы не считают, что существует какая-либо необходимость, даже если это было бы практически целесообразным для подразделений, иметь формальный координационный механизм, однако следует использовать любую возможность для обмена полученным опытом между организациями. Этого можно достичь несколькими способами:

a) Путем командировок. Для организации не всегда может оказаться легким или возможным выделить того или иного специалиста по вопросам управления другой организации, однако вполне могут возникнуть случаи, когда такая командировка может быть произведена в пределах ограниченного периода времени для передачи опыта в области управленческих служб. Краткосрочные командировки персонала управленческих служб по конкретным заданиям в другие организации могли бы акцентировать общие цели и способствовать развитию профессионализма в управленческих службах Организации Объединенных Наций.

b) Путем оказания помощи небольшим организациям. Иногда небольшим организациям требуются консультации в области организации и методов или в иных областях, входящих в компетенцию управленческих служб. Время от времени они обращаются за такими услугами к консультантам, не связанным с Организацией Объединенных Наций. Было бы полезным, если бы возможности отдельных управленческих служб системы Организации Объединенных Наций были достаточно хорошо известны таким службам и время от времени использовались теми из них, кто нуждается в помощи, с тем чтобы по мере возможности тот или иной специалист в области управления более крупной организации мог предоставляться на согласованных условиях небольшой организации для выполнения конкретного задания. Такой порядок мог бы применяться и в отношениях между более крупными организациями, как это предлагается в пункте a), когда одна управленческая служба добилась известной специализации в той или иной области, в которой другая служба ощущает пробел. Хотя в некоторых случаях обращение к внешним консультантам будет необходимым, может оказаться резумным использовать экспертов, имеющихся в системе Организации Объединенных Наций и знакомых с ее институционными проблемами.

c) Путем совместной подготовки кадров. Представляется, что некоторые преимущества могли бы обеспечить углубление опыта персонала управленческих служб за счет организации краткосрочных подготовительных курсов для персонала различных подразделений. Используемые в ходе такой подготовки материалы могли бы включать тематические исследования, предоставляемые различными организациями, и тем самым на подготовке мог бы благотворно сказаться разнообразный опыт работы. При постановке такой работы, возможно, и не возникнет необходимости в формальных механизмах: та или иная организация могла бы предоставлять другим организациям два или три места на любых планируемых ею курсах. Проведение этой идеи в жизнь можно было бы начать с организации при помощи ККАВ совещаний лиц, ведающих подготовкой в рамках управленческих служб в различных организациях.

d) Путем обмена информацией. Подразделения управленческих служб нередко занимаются разработкой рабочих норм, с тем чтобы лучше проанализировать потребности в персонале и облегчить анализ хода работы. Устанавливаются нормы производительности труда, вводятся новые процедуры, опробуется изменение рабочих взаимосвязей. Все говорит в пользу обмена такого типа информацией между подразделениями.

e) Путем ежегодных совещаний. Было бы полезным обеспечить возможность ежегодных совещаний руководителей и старших сотрудников подразделений управленческих служб для обсуждения своих возможностей, обмена опытом и постепенного укрепления профессионального состава специалистов в области совершенствования управления в рамках Организации Объединенных Наций. Такие совещания должны быть не формальными мероприятиями, а организовываться заранее, давая при этом возможность всем подразделениям предлагать вопросы, обсуждение которых представляется им полезным. Определенную пользу мог бы принести ККАВ, который принимал участие в организации аналогичных совещаний по другим специальностям (лингвистика и документация, подготовка кадров).

G. Кадровая политика

83. Инспекторы выступают за поощрение профессионализма в управленческих службах в отношении лиц, которые обладают необходимыми личными качествами, подготовкой и квалификацией. Однако такие лица не должны обрекаться на работу в управленческих службах в течение всей службы или в течение периода, превышающего 10-15 лет. Тем, кто обладает обширным опытом работы в управленческих службах, следует предоставить возможность возвращаться в свои или иные организации или переходить на оперативную работу в них. Переход после службы в управленческих службах в условия активной управленческой деятельности мог бы содействовать плодотворному взаимообмену идеями между областями аналитика и практика. В итоге такое планомерное обновление управленческих служб должно дать возможность со временем таким образом изменить соотношение национальных и культурных традиций, чтобы сами управленческие службы олицетворяли многообразие Организации Объединенных Наций и связанную с этим проблему.

H. Заявки на ресурсы

84. Сложность и широкий диапазон управленческих проблем, решать которые приходится организациям, требуют, чтобы ресурсы, выделяемые управленческим службам, были соизмеримы с той ключевой ролью, играть которую они призваны в области совершенствования управления. При нынешних проблемах бюджетного характера увеличение ресурсов понадобится изыскивать путем пересмотра приоритетов и соответствующего перераспределения бюджетных ассигнований или путем более широкого привлечения персонала других подразделений к выполнению конкретных заданий в рамках программы работы управленческих служб и под их руководством. Однако можно было бы также согласовывать направление работы. По мнению инспекторов, любые усилия по обеспечиванию управленческих служб финансовыми и иными средствами для эффективного функционирования пойдут на пользу организациям. Средства, израсходованные на укрепление и усовершенствование этих служб, окажутся хорошо вложенным капиталом и приведут к еще большей экономии.

V. РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИИ

85. Управленческими службами располагают семь из одиннадцати организаций-участниц ОИГ, а в рамках Организации Объединенных Наций - также ПРООН и Отделение ООН в Женеве. Все девять управленческих служб, ставших объектом изучения, значительно различаются по численности, функциям, месту в системе, ответственности и полномочиям. Представляется, что многие организации не уделяют большого внимания совершенствованию управления, и поэтому упускаются значительные возможности повышения эффективности организаций (пункты 7 и 35).

Рекомендация 1: Всем организациям следовало бы выполнять определенные основные функции в области совершенствования управления на непрерывной основе (пункт 35).

86. Функции управленческой службы могут быть разбиты, во-первых, на основные и непрерывные функции, отличающиеся методичным проведением работы по совершенствованию управления в организациях, и во-вторых, специальные функции, заключающиеся в решении конкретных проблем и ситуаций по мере их возникновения. К числу непрерывных функций следует отнести рационализацию политики и практики путем подготовки и пересмотра руководств или иных административных документов, касающихся политики и процедур; определение потребностей в персонале; участие в управлении; анализ и обзор организационной структуры; консультативно-управленческая поддержка технических программ; разработка и контроль формуляров; консультирование по вопросам внедрения новой оргтехники, включая консультирование по вопросам стандартизации; а также системный анализ и использование ЭВМ (пункты 36, 38 и 64).

Рекомендация 2: В среднем основным и непрерывным функциям следует уделять около 70% имеющегося времени, а специальным функциям - около 30% (пункт 36).

87. Поскольку правила и процедуры той или иной организации являются продолжением политики организации в повседневной рабочей деятельности, они должны быть ясными, логичными, известными тем, кто должен их соблюдать. Работа по рационализации и систематизации правил и процедур могла бы выиграть благодаря непрерывному вниманию со стороны беспристрастных и бескорыстных квалифицированных сотрудников (пункты 39, 40 и 48).

Рекомендация 3: Управленческим службам следует добиваться того, чтобы организация не увязла в рутинной деятельности, не развивающейся по мере изменения программы и деятельности; чтобы изменения в политике находили оперативное отражение в правилах и процедурах (пункт 40).

88. Подготовка и своевременный пересмотр руководства дают хорошую возможность для пересмотра и рационализации политики и процедур. Поэтому хорошо составленные и современные руководства должны обеспечивать точную информацию персонала на всех уровнях о политике и процедурах организации в качестве ориентира в их повседневной работе. Кроме того, легкодоступные правила и процедуры внесут огромный вклад в рациональное управление и создание благоприятных условий работы. Руководства могут также служить учебным материалом, хотя они не должны подменять личные контакты. Руководства должны охватывать весь диапазон политики и процедур организации. Их подготовка предполагает общеорганизационный и методический подход, требует заинтересованности и беспристрастности (пункты 41, 43, 44, 47 и 48).

Рекомендация 4: Всем организациям следует готовить руководства, с тем чтобы их политика и процедуры были ясными для всех заинтересованных лиц. Подготовка и пересмотр таких руководств должны представлять собой непрерывную функцию управленческой службы (пункты 45 и 49).

Рекомендация 5: Подготовка и пересмотр руководств по вопросам политики и процедур должны обеспечивать a) вначале проведение всеми организациями обследований своей политики и процедур с целью их упрощения и рационализации; и b) ведущую роль управленческой службы в рамках организации в усилиях по упрощению и рационализации, однако при активном участии оперативных и административных подразделений секретариата организации (пункты 41 и 42).

89. Расходы на персонал составляют в среднем 70% регулярных бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций, однако методы и процедуры определения и утверждения численности и уровня необходимого персонала оставляют желать много лучшего (пункт 50).

Рекомендация 6: Управленческим службам следует играть важную роль в консультировании исполнительного руководителя организации по вопросам о потребностях в персонале путем рассмотрения вопросов организации и методов, а также путем разработки норм, исследований, посвященных нормированию работы и связанных с ними исследований (пункт 50).

90. Поскольку сотрудники персонала являются представителями почти 140 стран, отличающихся разнообразием административной и социальной практики, управленческие системы должны разрабатываться таким образом, чтобы наиболее полно использовать разнообразный опыт персонала. Отсутствие информации или участия в процессе выработки решений неизбежно порождает чувство неудовлетворенности со стороны сотрудников персонала, которые не могут видеть, каким образом их личный труд способствует достижению целей их организации, или которые вынуждены выполнять инструкции, которые представляются им плохо продуманными или непродуктивными. Необходимую основу для системы участия составляют обычно бюджеты по программам, среднесрочные планы и внутренние планы работы. Пожалуй, наилучшей из известных систем участия в управлении является целевое управление, направленное на интеграцию ближайших и долгосрочных целей организации с личными стремлениями и удовлетворенностью персонала (пункты 51-56).

Рекомендация 7: Постоянной функцией управленческой службы должно стать стимулирование участия в управлении в той форме, какая может оказаться приемлемой для организации, но которая, однако, должна пересматриваться на основе опыта и учитывать изменение функций и характера организации (пункт 57).

91. Во всех организациях существуют возможности для активной роли управленческих служб как в оперативной, так и административной областях (пункт 59).

Рекомендация 8: Организации должны стимулировать свои управленческие службы в обеспечении консультативно-управленческого обслуживания с целью решения основных проблем, которые могут препятствовать эффективному и продуктивному осуществлению технических программ (пункт 59).

92. Во всей системе ООН широко используются формуляры и вопросники, однако многие из них составлены неудовлетворительно. Разработка формуляров является специальной функцией, которая требует внимания подготовленных сотрудников (пункты 60 и 61).

Рекомендация 9: Разработка и контроль формуляров, направленные на искоренение ненужных формуляров и повышение эффективности тех из них, которые являются необходимыми, должны быть постоянной функцией управленческой службы, действующей в сотрудничестве с пользователями (пункт 61).

93. Нынешний широкий диапазон новой оргтехники и разнообразие стоящих задач нередко затрудняют выбор оборудования. Управленческие службы должны консультировать по вопросам внедрения новой оргтехники. Во время внедрения новой оргтехники следует использовать возможность для упрощения процедур, обеспечения дополнительных услуг в виде побочных результатов (пункт 62).

Рекомендация 10: Постоянной функцией управленческих служб должно стать консультирование по проблемам внедрения и использования новой оргтехники и по вопросам стандартизации в рамках всей организации. Кроме того, управленческие службы должны привлекаться к решению вопросов, связанных с системным анализом и использованием ЭВМ (пункты 62 и 63).

94. Плохо составленные или плохо оформленные доклады управленческих служб могут оказаться препятствием к осуществлению (пункт 65).

Рекомендация 11: Доклады управленческих служб должны составляться в хорошо продуманных, ясных и точных формулировках (пункт 65).

95. Нередко наличие или предполагаемое создание подразделения управленческих служб может стать источником подозрений или опасений или даже может рассматриваться другими подразделениями организации как угроза их самостоятельности или свободе действий (пункт 66).

Рекомендация 12: До создания подразделения управленческих служб, а также впоследствии на периодической основе исполнительному руководителю или его представителю следует в полном объеме обсуждать цели и задачи такого подразделения с управленческими сотрудниками всех организационных подразделений и с сотрудниками персонала (пункт 66).

96. На выборе места размещения подразделения управленческой службы, а также ее численности неизбежно скажутся отдельные факторы и конкретные потребности организации. Конечно, численность каждого подразделения будет зависеть от характера и объема возлагаемых на нее задач (пункты 67-70).

Рекомендация 13: Вырисовываются следующие руководящие принципы рассмотрения вопроса о размещении подразделения управленческой службы: руководитель организации должен демонстрировать свою заинтересованность в управленческих службах, которые должны играть центральную роль в совершенствовании управления; руководителю управленческой службы следует предоставить возможность присутствовать и участвовать на всех руководящих советах и на совещаниях, где обсуждаются вопросы, затрагивающие управленческую деятельность и глобальное использование ресурсов, и участвовать в их работе; кроме того, подразделение управленческих служб должно пользоваться доверием и поддержкой высшего управленческого звена организации (пункт 67).

97. Отсутствие основ политики и программы, которая объединяла бы многочисленные аспекты совершенствования управления в единую систему, ведет к распылению усилий и ресурсов управленческой службы. В том случае, если управленческие сотрудники высшего и среднего звена будут оказывать изменениям поддержку, а

также в том случае, если они и их сотрудники будут принимать участие в разработке программы, которая в конечном счете приведет к выработке новых процедур и методов улучшения работы, появится больше шансов на то, что рекомендации управленческих служб об изменениях будут приняты и будет ослаблено сопротивление переменам со стороны организаций (пункты 71-74).

Рекомендация 14: При наличии централизованной политики совершенствования управления следует разрабатывать долгосрочные и краткосрочные программы работы. К разработке программ работы управленческих служб следует привлекать управленческих сотрудников и персонал (пункты 71 и 72).

Рекомендация 15: Следует на регулярной основе привлекать к участию в такой работе персонал других подразделений, имеющий специальный опыт или знания, связанные с работой, предпринимаемой управленческими службами. Кроме того, для разработки новых идей и повышения квалификации следует время от времени привлекать на основе срочных контрактов персонал, обладающий соответствующим опытом и не связанный с системой ООН (пункт 73).

Рекомендация 16: Управленческие службы должны предвидеть проблемы осуществления и готовиться к ним заблаговременно путем более полного привлечения управленческих сотрудников и персонала к процессу анализа и пересмотра (пункт 74).

98. Подбор персонала управленческих служб следует ставить в зависимость не только от хорошей теоретической подготовки и соответствующего опыта работы в системе ООН, но и от таких факторов, как способность предпринимать необходимые изменения, умение наладить контакты с людьми, восприимчивость к дальнейшей подготовке. Для того чтобы сохранять и усиливать стимул к совершенствованию управления, следует обеспечить соответствующие возможности для подготовки новым сотрудникам с целью ознакомления их с работой в управленческих службах, а также имеющемуся персоналу управленческих служб, которому, возможно, понадобится повысить квалификацию. Содействовать поддержке усилий управленческих служб может также подготовка руководителей, с тем чтобы они могли лучше осознавать потребности и осваивать более совершенные методы управления, а также подготовка персонала в областях, связанных с совершенствованием управления. В практике управления следует также в полном объеме использовать разнообразие культурных традиций персонала организаций системы ООН; при творческом подходе такой источник вполне мог бы содействовать специфической деятельности системы ООН (пункты 75-78).

Рекомендация 17: Программы подготовки персонала управленческих служб должны разрабатываться таким образом, чтобы повышение квалификации проходило планомерно. Набор и подготовка кадров должны быть ориентированы на знания и опыт в области наук о поведении. С помощью подразделений управленческих служб следует осуществлять систематическую подготовку руководителей и персонала в области современных методов управления, направленных на совершенствование работы (пункты 76 и 77).

99. Как и любая другая деятельность, предпринимаемая системой ООН, работа управленческих служб должна быть объектом целенаправленной оценки (пункты 79 и 80).

Рекомендация 18: Организации должны представлять своим руководящим или директивным органам краткие доклады о работе своих управленческих служб. По мере возможности в таких докладах следует указывать, какая экономия была получена благодаря работе управленческих служб и к какому улучшению в области использования финансовых и людских ресурсов она привела (пункт 80).

100. До последнего времени управленческие службы различных организаций действовали изолированно друг от друга. Следует обеспечивать больше возможностей для взаимного обмена опытом и знаниями относительно успехов и неудач (пункт 81).

Рекомендация 19: Организациям следует налаживать более тесные связи между управленческими службами путем:

a) краткосрочных командировок персонала управленческих служб с конкретными заданиями в другие организации;

b) оказания помощи небольшим организациям путем предоставления специалистов в области управления на согласованных условиях и по конкретным заданиям;

c) совместной подготовки кадров, ведущую роль в которой мог бы взять на себя ККАВ путем организации совещаний лиц, несущих ответственность за подготовку кадров управленческих служб в различных организациях;

d) обмена информацией; и

e) ежегодных совещаний руководителей и старших сотрудников подразделений управленческих служб с целью обсуждения их возможностей и обмена опытом. Такие совещания необязательно должны носить официальный характер, однако их следует готовить заранее, давая при этом возможность всем подразделениям предлагать вопросы, обсуждение которых представляется целесообразным. ККАВ мог бы играть координирующую роль в этой работе (пункт 82).

101. Значительное стимулирующее воздействие на развитие профессионализма управленческих служб могло бы оказать предоставление возможности лицам, обладающим обширным опытом в области управленческих служб, возвращаться или переходить на оперативную работу в их организации и в другие организации и наоборот (пункт 83).

Рекомендация 20: Организациям следует принять программы кадровой политики, которые обеспечивали бы планомерное обновление управленческих служб и учет сочетания национальных и культурных традиций (пункт 83).

102. Любые меры по обеспечению управленческих служб финансовыми или иными средствами для эффективного функционирования принесут пользу организациям (пункт 84).

Рекомендация 21: Организациям следует добиваться увеличения ресурсов, выделяемых управленческим службам либо путем пересмотра приоритетов и соответствующего перераспределения бюджетных ассигнований, либо путем более широкого привлечения персонала других подразделений для выполнения конкретных заданий в рамках программы работы управленческой службы и под ее руководством. Кроме того, можно было бы также сочетать оба направления (пункт 84).

ТАБЛИЦА I

ОРГАНИЗАЦИЯ, ШТАТЫ И РАСХОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ В 1979 ГОДУ

Организация	Управленческая служба		Наименование	Нынешнее место в рамках организации	Ранг начальника	Общая численность персонала в категории С и доля времени, расходуемого по заданиям, связанным с управлением	Расходы в 1979 году (дол. США) и доля от общих расходов 1/	Замечания
	Да	Нет						
Организация Объединенных Наций/Нью-Йорк	X		Административно-управленческая служба (АУС)	Одна из шести служб Департамента по вопросам администрации, финансов и управления (другие охватывают финансы, персонал, общие службы, внутреннюю ревизию и электронную обработку данных и информационные системы)	Д-2	11 (100%)	723 650 (0,13%)	Будучи первоначально небольшим подразделением тогдашнего Контрольного управления, в июне 1969 года АУС была реорганизована с расширенным кругом ведения, который был еще больше расширен в 1977 году в соответствии с резолюцией 31/94С Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года. За исключением Отделения ООН в Женеве и ПРООН, никакому другому подразделению Секретариата ООН не было разрешено создать самостоятельные управленческие подразделения.
Отделение ООН в Женеве	X		Секция совершенствования управления (ССУ)	Подразделение Административно-финансовой службы. Выполняет две функциональные обязанности: организация и методы и электронная обработка данных.	С-5	3 (руководитель - 40% 2 - 100%)	161 900	Первоначально была создана в 1975 г. в качестве секции административных систем в управлении директора Административно-финансовой службы. В 1977 г. ССУ была переименована и стала подразделением АФС, круг ведения которой был пересмотрен с целью улучшения поддержки службам развития информационных систем и управления ими.
ПРООН	X		Секция по обзору и анализу управления (MRAS)	Подразделение Бюро по административно-финансовым вопросам.	С-5	2 (1 - 100% 1 - 67%)	125 700 (0,15%)	Первая управленческая служба, созданная в 1971 г. в качестве подразделения по вопросам организации и методов в управлении директора Административно-бюджетного бюро. Реорганизована в 1973 г., а затем в 1975 г. стала Отделом анализа и ревизии. Временно прекратила свою деятельность в период с 1976 по 1978 г. Воссоздана в начале 1978 г. в качестве Секции совершенствования управления в рамках Отдела административно-управленческого обслуживания, в мае 1979 года секция стала самостоятельным подразделением под нынешним названием в рамках Бюро по вопросам финансов и управления.
ФАО	X		Отдел организации и методов (AFMO)	Филиал отдела управленческой службы (AFM) - один из четырех отделов Административно-финансового департамента. AFM включает Управление директора (AFMD), подразделение информационных систем управления (AFMI), Отдел вычислительных систем (AFMC) и Отдел организации и методов (AFMO)	С-5	7 (директор АГМ - 30% 6 - 100%)	283 800 (0,09%)	Отдел существует с 1970 года. Два других подразделения AFM обеспечивают вычислительное и связанное с ним обслуживание в области информационных систем управления.
МАГАТЭ	X		Бюро внутренней ревизии и административно-хозяйственной службы (ADIT)	Подразделение Административного департамента имеет непосредственный доступ к Генеральному директору. Включает функции управленческого обслуживания и внутренней ревизии.	С-5	5 (руководитель - 30% 1 - 25% 2 - 30% 1 - 50%)	130 000 (0,17%)	Управленческая служба возникла в 1969 г. и была включена в существовавшее тогда подразделение внутренней ревизии, что привело к созданию ADIT.

ТАБЛИЦА I (продолжение)

Организация	Управленческая служба		Наименование	Нынешнее место в рамках организации	Ранг начальника	Общая численность персонала в категории С и доля времени, расходуемого по заданиям, связанным с управлением	Расходы в 1979 году (дол. США) и доля от общих расходов 1/	Замечания
	Да	Нет						
ИКАО	X		Бюро управленческих служб (MSO)	Подразделение канцелярии Генерального секретаря. Включает секцию внутренней ревизии, службу контроля за документацией и подразделение обработки данных.	С-5	1 (40%)	22 300 (0,04%)	С момента возникновения ИКАО до середины 50-х годов вопросы разработки и классификации были в ведении Организационно-кадрового отдела. Позднее организационно-методическая работа была возложена на организационную секцию Бюро по вопросам администрации и служб. В 1963 г. Бюро административной службы переименовало организационную секцию, расширило ее функции и передало ее в ведение канцелярии Генерального секретаря. Хотя секция внутренней ревизии является подразделением MSO, внутренний ревизор в том, что касается вопросов ревизии, по-прежнему подотчетен Генеральному секретарю.
МОТ	X		Управленческо-консультативная служба	Подразделение Бюро программирования и управления, подотчетное непосредственно Генеральному директору.	С-5	2 (100%)	131 400 (0,08%)	До 1975 г. Управленческо-консультативная служба являлась частью Департамента финансов и общих служб. Нынешняя подведомственность установлена с тем, чтобы акцентировать внимание на деятельности по осуществлению в связи с программой планирования и функциями внутренней ревизии, которые также входят в компетенцию Бюро.
ИМКО		X						По мнению организации, ее малочисленность не позволяет создать централизованную управленческую службу. Хотя Административное управление обычно должно быть центральным звеном в отношении вопросов, затрагивающих внутреннюю управленческую службу, привлекаются также иные подразделения. Используются также услуги внешних консультантов.
МСЭ		X						Организация заявила, что ее структура федеративного характера (четыре постоянных органа, каждый из которых возглавляется выборным должностным лицом и контролируется самостоятельными ассамблеями или конференциями) и директивный характер ее работы не способствуют созданию централизованной управленческой службы.
ЮНЕСКО	X		Отдел управления	Подразделение канцелярии Генерального инспектора, включающее также отдел ревизии.	С-5	4 (100%), два из которых в 1979 г. были вакантны	136 000 (0,07%)	Первоначально управленческие функции были возложены на Бюро по вопросам административного управления и бюджета. После отмены такого положения в 1950 г. управленческая функция была возложена на Бюро кадров, бывшее Бюро персонала и управления, как часть Отдела организации и политики. В дальнейшем проводились реорганизации, которые в конечном счете привели к созданию в 1959 г. группы управления в Бюро бюджета. В 1969 г. подразделение стало отделом, и его полномочия были расширены. В 1970 г. отдел был передан канцелярии Генерального директора, а затем был передан канцелярии помощника Генерального директора по вопросам администрации. Наконец, в 1975 г. отдел был подчинен Генеральной инспекции.

ТАБЛИЦА I (продолжение)

Организация	Управленческая служба		Наименование	Нынешнее место в рамках организации	Ранг начальника	Общая численность персонала в категории С и доля времени, расходуемого по заданиям, связанным с управлением	Расходы в 1979 году (дол. США) и доля от общих расходов 1/	Замечания
	Да	Нет						
ВПС		X						Организация заявила, что ее малочисленность не оправдывает создания централизованной управленческой службы. Однако руководитель Отдела администрации несет ответственность за вопросы, связанные с формами процедуры, организацией и методами и т.д. Комитет управления в составе пяти членов, являющихся руководящими работниками высшего звена, занимается важнейшими вопросами.
ВОЗ	X		Подразделение Административного управления (MGT)	Подразделение Программы информационных систем (которая охватывает также развитие информационных систем, отчетность и информационное обслуживание, а также электронную обработку данных).	С-5	4 (100%), два из которых были вакантны в 1979 г.	173 700 (0,05%)	Будучи первоначально самостоятельным подразделением Управления кадров и общих служб, в 1977 г. MGT был объединен с Программой информационных систем. * В 1979 г. пост руководителя MGT был вакантным. Все другие статьи расходов, например командировки и суточные, оплачиваются техническими программами или административными отделами, пользующимися услугами MGT.
ВМО		X						Организация заявила, что ее малочисленность не оправдывает создания управленческой службы. Организация и оперативные процедуры Секретариата изложены в постоянно действующих инструкциях ВМО, которые в соответствующих случаях пересматриваются Генеральным секретарем.

1/ По регулярному бюджету и внебюджетные. Данные рассчитаны на полугодовой основе по общим данным о расходах за 1978-1979 гг., приведенных в таблице 1 доклада АКК о расходах системы ООН в связи с программами.

ТАБЛИЦА II

ДОЛЯ РЕСУРСОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ, АССИГНОВАННЫХ В 1978-79 ГГ. ПО ОБЛАСТЯМ РАБОТЫ И ТИПУ ВОПРОСОВ

Организация	Области работы						Тип вопросов		Замечания
	Определение потребностей в персонале (i)	Организационные исследования, не связанные с i (ii)	Процедурные исследования (iii)	Руководство, циркуляры и т.д. (iv)	Формуляры (v)	Прочие (vi)	Административные и вопросы поддержки (i)	Основные (ii)	
ООН/Нью-Йорк	30	25	20	3	2	20 (Номенклатура организации, специальные доклады Генеральной Ассамблее, специальные консультации)	60	40	
Отделение ООН в Женеве	10*	30*	40*	15*	2*	3 (Конференции/совещания)	70	30	* Большинство исследований касается нескольких областей. Как правило, в исследовании рассматриваются процедуры, потребности в персонале и организационная структура
ПРООН	-	5	30	50	10	5 (Обследование отделений на местах)	Информация отсутствует	Информация отсутствует	
ФАО	5	35	40	5	10	5 (Оргтехника, исследования политики и различные заявки)	50	50	
МАГАТЭ	10	-	30	30	10	20 (Консультации в отношении закупок)	100	-	
ИКАО	35	25	15	5	2	18 (Консультации в отношении публикаций, проблем классификации и обзора окладов сотрудников категории общего обслуживания для ИМГС по вопросам ЭВМ и контроля за документацией)	50	50	
МОТ	*	*	*	*	*	*	50	50	* МОТ сочла если не невозможным, то затруднительным раздельно указать время, затрачиваемое по каждой категории. Успешное осуществление должно привести к синтезу обеих категорий
ЮНЕСКО	15	25	10	20*	10	20 (Инспекционные функции)	70	30	* Ответственность за руководство передано в августе 1979 г. Бюро кадров
ВОЗ	5*	15*	10*	5*	5*	60* (Специальная управленческая поддержка технических программ)	40*	60*	* Оценка на основе нынешних приоритетов работы MGT

КРУГ ВЕДЕНИЯ ВНУТРЕННИХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ СЛУЖБ

Организация Объединенных Наций - Административно-управленческая служба

(ST/SGB/Organisation, Section P(IV)/Rev.1 от 29 марта 1977 года)

1. Выступает как консультативный орган персонала по вопросам внутреннего управления и в этом качестве:

   a) выявляет управленческие проблемы или области, требующие совершенствования управления, проводит по просьбе Генерального секретаря или глав департаментов и отделов обзоры или обследования по вопросам управления и вносит конкретные рекомендации о необходимых мерах;

   b) предоставляет помощь и консультации в соответствии с просьбами в осуществлении усилий по совершенствованию управления;

   c) делает в соответствии с просьбами рекомендации и замечания по вопросам, касающимся принципов и методов управления;

   d) организует исследования по вопросам производительности труда в отдельных подразделениях и по конкретным видам деятельности.

2. Контролирует и оказывает помощь в осуществлении одобренных рекомендаций.

3. При необходимости оказывает помощь Бюджетному отделу в обеспечении того, чтобы в предложениях по бюджету по программам отражались преимущества, полученные в результате осуществления всех одобренных рекомендаций.

4. Составляет и пополняет новыми данными справочник Секретариата по вопросам организации.

5. Проводит обзоры и дает разрешение на публикацию и распространение всех важнейших бюллетеней, административных инструкций, руководств и информационных циркуляров;

6. Ведает вопросами использования стандартных административных формуляров и контроля за ним.

Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве - Секция совершенствования управления

(на основе ответа на вопросник ОИГ)

1. Проводит всеобъемлющие обзоры в области управления, организационные исследования, обследования использования кадров и системные анализы.

2. Оказывает помощь всем организационным подразделениям Отделения ООН в Женеве в разработке систем и методов совершенствования планирования, эффективности работы и контроля управления.

3. Разрабатывает программы совершенствования управления и содействует их осуществлению.

4. Выявляет возможные системы электронной обработки данных и смежные виды применения и планирует упорядоченное развитие и использование ресурсов электронной обработки данных.

ПРООН - Секция по обзору и анализу управления

(на основе ответа на вопросник ОИГ)

1. Обновляет и ведет руководства ПРООН.

2. Разрабатывает централизованную систему использования и контроля формуляров и обеспечивает ее функционирование.

3. Осуществляет обследования отделений на местах и по просьбам предоставляет им услуги консультативного типа с целью предложения решений конкретных проблем.

4. Осуществляет исследования организации и управления или обследования и анализы отдельных подразделений штаб-квартиры ПРООН.

5. Осуществляет обзоры управленческой взаимосвязи и практики между отделениями на местах и штаб-квартирами и предлагает меры по повышению организационной оперативности, эффективности,рентабельности.

ФАО - Отдел управленческой службы

(на основе ответа на вопросник ОИГ)

Оказывает помощь руководству с целью повышения эффективности и продуктивности услуг Организации государствам-членам путем содействия принятию более совершенных методов управления и вычислительной техники. С этой целью:

1. Рекомендует управленческую политику по обеспечению повышения эффективности и экономичности деятельности Организации.

2. Осуществляет обзоры и исследования управленческой деятельности или выступает в качестве связующего звена с внешними консультантами, привлекаемыми к таким исследованиям.

3. Обеспечивает претворение в жизнь исследований и рекомендаций.

4. Разрабатывает и контролирует системы выявления потребностей в области управления с точки зрения информации и обеспечивает такую информацию на эффективной и экономичной основе.

5. Помогает управленческим работникам осуществлять во всех аспектах роль в области управления на экономичной основе, обеспечивая повышение эффективности.

МАГАТЭ - Бюро внутренней ревизии и административно-хозяйственной службы

(на основе ответа на вопросник ОИГ)

1. Обеспечивает управленческо-консультативное обслуживание всех департаментов.

2. Составляет и обновляет Административное руководство Агентства и прочие административные инструкции.

ИКАО - Бюро управленческих служб

(Брошюра о функциях секретариата ИКАО)

1. Несет ответственность за налаживание контроля, а также осуществляет анализ предложений и рекомендует изменение численности персонала, классификации должностей и структуры.

2. Пересматривает и совершенствует описания работы и документы Организации.

3. Осуществляет обзоры методов работы, процедур, бланков и оценки результатов.

4. Проводит обзоры окладов сотрудников категории общего обслуживания по контрактам.

5. Осуществляет деятельность по обработке данных, включая разработку необходимых систем, анализ и программирование.

МОТ - Бюро программирования и управления

(Управленческо-консультативная служба)

(Circulaire de l'OIT, série 2, No 87 du 29 avril 1976)

1. Обеспечивает исследования и консультации по проблемам организации, управления и процедур.

2. Проводит исследования, направленные на определение рабочей нагрузки и численности необходимого персонала, упрощение методов работы и процедур и устранение ненужных задач и процедур.

3. Содействует осуществлению своих одобренных рекомендаций и обеспечивает соответствующие последующие меры.

4. Рассматривает просьбы об использовании внешних консультантов по административным и организационным вопросам с целью определения возможности удовлетворения таких просьб за счет персонала и ресурсов Бюро. В соответствующих случаях содействует подбору таких консультантов, в разработке круга ведения и в обзоре хода их работы и оценке докладов.

5. Участвует в исследованиях осуществимости и в разработке новых крупных информационных систем межорганизационного характера, основанных на использовании ЭВМ или простейших технических средств.

6. Проводит анализ и осуществляет рекомендации в отношении результатов таких исследований и проектов до их одобрения управленческим руководством старшего звена.

ЮНЕСКО - Отдел управления

(выдержка из утвержденной программы и бюджета на 1979/80 г.)

1. Осуществляет исследования организационной структуры, персонала, рабочей нагрузки, процедур и методов работы с целью разработки предложений о мерах по обеспечению повышения экономичности и эффективности использования ресурсов.

2. Предлагает меры по обеспечению эффективного функционирования Секретариата.

ВОЗ - Административно-управленческая служба

(на основе ответа на вопросник ОИГ)

1. Осуществляет поддержку программ и отделов ВОЗ в области использования рациональных административно-управленческих методов в виде исследований в области управления и в соответствующих случаях путем участия в осуществлении одобренных рекомендаций.

2. Содействует по мере необходимости деятельности по подготовке кадров, связанной с информационной системой ВОЗ, а также принимает участие в такой деятельности по подготовке кадров, включающей проблемы науки управления и предназначенной для национального персонала или персонала ВОЗ, и предоставляет для нее материал.

3. Осуществляет оценку и вносит рекомендации в отношении организационной структуры отделов/программ, штатного расписания и использования современного оборудования.

4. В соответствующих случаях проводит подготовительную работу в отношении целевых информационных служб.