

Distr.  
GENERAL  
  
A/48/452  
5 October 1993  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия  
Пункт 121 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Подотчетность и ответственность руководителей программ  
Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ВВЕДЕНИЕ		
.....		1 - 10	3
A.	Справочная информация .....	1 - 2	3
B.	Некоторые общие соображения .....	3 - 10	3
II.	ВОПРОСЫ ДИРЕКТИВНОГО УРОВНЯ .....	11 - 18	5
A.	Личная подотчетность Генерального секретаря .....	11 - 12	5
B.	Международная гражданская служба .....	13 - 15	5
C.	Параллельные обязанности государств-членов .....	16 - 17	6
D.	Расширение масштабов операций по поддержанию мира и связанных с ними операций .....	18	6

# СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III.	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ .....	19 - 38	
	A. Система на секторальном уровне: руководители программ и специализированные межправительственные органы .....	19 - 21	8
	B. Централизованная система планирования по программам .....	22 - 29	8
	C. Оценка систем контроля за исполнением программ .....	30 - 33	10
IV. 52	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ .....	34 - 12	
	A. Централизованные процедуры .....	34 - 48	12
	1. Бюджетные процедуры .....	34 - 38	12
	2. Управление людских ресурсов .....	39	12
	3. Системы контроля .....	40 - 48	13
	B. Оценка руководителями систем контроля за использованием ресурсов .....	49 - 52	14
V.	ВЫВОДЫ .....	53 - 55	
	A. Выводы .....	53 - 55	
	B. Необходимые действия .....	58 - 60	16

## І. ВВЕДЕНИЕ

### А. Справочная информация

1. На своей тридцать первой сессии Комитет по программе и координации, отметив, что взаимосвязь между выполнением программ и исполнением бюджета носит неопределенный характер, вынес следующую рекомендацию:

"Комитет подчеркнул, что одной из основных причин этого является отсутствие системы ответственности и отчетности руководителей программ, а также четкой постановки целей программ в отличие от мероприятий по программам. Комитет рекомендовал создать такую систему" 1/.

На своей тридцать второй сессии Комитет по программе и координации подтвердил эту рекомендацию 2/. Эта рекомендация была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 46/185 В и 46/189 от 20 декабря 1991 года, 47/212 В от 6 мая 1993 года и в пункте 2 раздела V резолюции 47/214 от 23 декабря 1992 года, где Генеральному секретарю предлагается представить Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии доклад о создании такой системы.

2. В Организации Объединенных Наций имеется множество систем ответственности и подотчетности; так что основа для системы, создать которую призывает Генеральная Ассамблея, уже существует. В настоящем докладе содержится обзор основных систем, даются некоторые предварительные их оценки и делаются выводы относительно усиления подотчетности и ответственности руководителей в Организации Объединенных Наций.

### В. Некоторые общие соображения

3. Каждая организация должна разработать систему делегирования ответственности. Чем шире масштабы делегирования ответственности, тем децентрализованнее становится организация. Преимущества децентрализации известны: снятие нагрузки с руководителей высшего звена; решения принимаются ближе к месту деятельности; выше уровень профессиональной подготовки, моральное состояние и инициативность в более низких эшелонах; больше гибкости и оперативности при принятии решений в стремительно изменяющихся условиях. Однако полная децентрализация без какой-либо координации и руководства свыше была бы, несомненно, нежелательной. То, чего следует избегать, – это участие центральных органов в решении вопросов управления на микроуровне.

4. Неотъемлемой частью делегирования ответственности является отчетность за достигнутые результаты и за методы выполнения поручений. К последним относятся более широкое понимание приемлемых норм этичного поведения, осуществление деятельности в рамках правовых норм, установленных организацией, и соблюдение требований организационной культуры. Что касается руководителей, то концепция подотчетности применительно к ним имеет еще одну особенность: руководители несут ответственность не только за свою собственную деятельность, но и за деятельность своих подчиненных. Фактически ответственность за действия подчиненных является одной из определяющих характеристик положения руководителя.

5. Делегирование ответственности должно соответствовать делегированию надлежащих официальных полномочий. Официальные полномочия представляют собой законные prerogatives, осуществляемые в соответствии с четко определенными правилами и связанные с положением в организации. Существует три основных вида полномочий. Первым из них являются директивные или программные полномочия определять, какие задачи должны выполняться и каким образом, в

/...

каких общих рамках целей и задач организации и что имеет приоритетное значение. Вторым видом являются финансовые полномочия, включая полномочия по составлению бюджетов и принятию решений в отношении использования ресурсов. Третьим видом являются кадровые полномочия, включая полномочия нанимать, перемещать, вознаграждать, повышать в должности, наказывать и увольнять сотрудников.

6. Соответствие ответственности и официальных полномочий является ключевым условием создания функционирующей системы отчетности. Такое соответствие необходимо, но одного его недостаточно. Руководитель может эффективно осуществлять официальные полномочия лишь в том случае, если их законность в полной мере признается подчиненными. Для достижения этого требуется, чтобы руководителя воспринимали как ответственное лицо, а не просто как номинальную фигуру. Кроме того, подчиненные должны считать его компетентным, справедливым и честным человеком. Это подразумевает необходимость проведения такой кадровой политики, которая предусматривала бы отбор соответствующих лиц на руководящие должности и их профессиональную подготовку в целях повышения управленческой и технической компетентности. Систему подотчетности и ответственности нельзя отрывать от более широкой системы управления.

7. При создании систем официальной ответственности и полномочий следует учитывать множество факторов, однако имеется ряд основных руководящих принципов, которые применимы к большинству ситуаций. При определении круга полномочий для осуществления той или иной конкретной обязанности не должно быть пробелов (полномочий, предоставленных не в полной мере) и параллелизма (полномочий на выполнение одной и той же задачи, предоставленных более чем одному лицу). Кроме того, должно быть единоначалие (полномочия, делегируемые только от одного лица). Сложность организаций не позволяет строго придерживаться этих принципов, однако они представляют собой полезные идеалы, которые, в случае их несоблюдения, часто будут приводить к возникновению заранее известных видов проблем.

8. Руководство Организацией Объединенных Наций осуществляется множеством межправительственных органов государств-членов. К числу "посредников" программ Организации Объединенных Наций относятся центральные, секторальные и региональные межправительственные органы, отдельные государства-члены, страны-доноры и страны-получатели помощи, неправительственные организации, органы печати и общественность, и все из них требуют отчета, если не подотчетности, от высших должностных лиц.

9. Каждая из этих разнообразных организационных структур имеет присущие только ей культуру, функциональные потребности, проблемы в области управления и требования подотчетности. Делегирование полномочий должно осуществляться с учетом этого разнообразия. Поэтому представление о том, кто является "руководителем программы", будет в значительной степени варьировать. В настоящем докладе это выражение будет относиться к любому должностному лицу, ответственному за выполнение определенного круга действий и осуществляющему контроль за деятельностью ряда сотрудников.

10. Наконец, следует отметить, что наличие в Организации Объединенных Наций Департамента по вопросам администрации и управления подразумевает, что термины "администрация" и "управление" не являются синонимами. В целом концепция Секретариата, функции Генерального секретаря, а также функции, обязанности и привилегии сотрудников, определены в положениях, правилах и административных инструкциях, которые были составлены с учетом практики уже существовавших национальных гражданских служб. Между правилами и процедурами, направленными в первую очередь на административное поддержание установленного порядка, и правилами и процедурами, предназначенными для оказания руководителям содействия в достижении

целей, существует неизбежное несоответствие. Функции контроля по своему характеру являются обременительными; соблюдение надлежащих процедур часто отнимает много времени.

## II. ВОПРОСЫ ДИРЕКТИВНОГО УРОВНЯ

### A. Личная подотчетность Генерального секретаря

11. Согласно статье 97 Устава Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации; в соответствии со статьей 98 на него возлагается осуществление полномочий, определенных главными органами. Таким образом, Генеральный секретарь подотчетен государствам-членам за надлежащее руководство и административное управление Организацией и выполнение ее программ. Генеральный секретарь может делегировать полномочия различным заместителям Генерального секретаря, которые, в свою очередь, подотчетны ему.

12. Полномочия Генерального секретаря как главного административного должностного лица ограничены статьями 100 и 101 Устава, а также принятыми Генеральной Ассамблеей Положениями о персонале, Финансовыми положениями и Положениями о планировании по программам. Его полномочия как руководителя ограничены теми мандатами, которые возложены на него государствами-членами, и ресурсами, которые они предоставляют для выполнения этих мандатов.

### B. Международная гражданская служба

13. В соответствии со статьей 101 Устава персонал назначается согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей. При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Должное внимание следует уделять также важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе. Кроме того, в статье 8 Устава предусматривается, что Организация Объединенных Наций не устанавливает никаких ограничений в отношении права мужчин и женщин участвовать в любом качестве и на равных условиях в работе ее главных и вспомогательных органов. В статье 100 Устава содержится требование о том, что при исполнении своих обязанностей Генеральный секретарь и персонал не должны запрашивать или получать указаний от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации. Они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед Организацией.

14. Помимо этих функций, обязанностей и привилегий, а также тех, которые содержатся в Положениях о персонале, сотрудники должны следовать нормам поведения, вытекающим из требования проявлять добросовестность. Такие нормы изложены в докладе Консультативной комиссии по международной гражданской службе за 1954 год; копия последнего издания, выпущенного в 1965 году, вручается каждому сотруднику при поступлении на службу 3/.

15. Существующие Финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций и Правила о персонале предусматривают систему личной подотчетности и ответственности сотрудников перед Генеральным секретарем за выполнение своих служебных обязанностей. Финансовое правило 114.1 предусматривает:

"Каждый сотрудник Организации Объединенных Наций несет ответственность перед Генеральным секретарем за правильность действий, осуществляемых им в процессе

/...

исполнения своих служебных обязанностей. Любой сотрудник, который осуществляет какое-либо действие, противоречащее настоящим Финансовым правилам или административным инструкциям, изданным в соответствии с ними, несет личную и финансовую ответственность за последствия своего действия".

Правило 112.3 Правил о персонале предусматривает:

"Любому сотруднику может быть предложено возместить Организации Объединенных Наций частично или полностью любой финансовый ущерб, который понесла Организация Объединенных Наций в результате небрежности этого сотрудника или нарушения им какого-либо положения, правила или административной инструкции".

С. Параллельные обязанности государств-членов

16. В соответствии со статьей 100 Устава каждый Член Организации Объединенных Наций обязуется уважать строго международный характер обязанностей Генерального секретаря и персонала Секретариата и не пытаться оказывать на них влияние при исполнении ими своих обязанностей. Согласно статьям 104 и 105 Организация пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью и такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей, а должностные лица Организации также пользуются такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих официальных функций.

17. Параллельные обязанности государств-членов часто определяются в пунктах постановляющей части резолюций, касающихся государств-членов. В широком смысле этого слова для достижения основных целей среднесрочного плана Организации Объединенных Наций необходимы действия государств-членов, а также Секретариата. И, разумеется, действия Секретариата не могут быть предприняты, если долевые взносы не делаются вовремя и в утвержденных объемах.

Д. Расширение масштабов операций по поддержанию мира и связанных с ними операций

18. В своем докладе (A/47/965-S/25944) об осуществлении рекомендаций, содержащихся в докладе "Повестка дня для мира" (A/47/277-S/24111), Генеральный секретарь сообщил о расширении масштабов деятельности в области превентивной дипломатии (установление фактов, раннее предупреждение, меры укрепления доверия), мирного урегулирования споров, гуманитарной помощи и миростроительства. Что касается самих операций по поддержанию мира, то Генеральный секретарь отметил, что:

"... спрос на операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира продолжал расти. В настоящий момент в 13 проводимых по всему миру операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира задействованы около

60 000 гражданских лиц и военнослужащих. С операцией в Сомали эта цифра возрастет приблизительно до 90 000 человек, а с проведением дополнительных операций, которые рассматриваются в настоящее время, она в этом году намного превысит стотысячную отметку. Операции по поддержанию мира находятся в состоянии стремительной эволюции, поскольку в Организацию Объединенных Наций поступают просьбы о выполнении все более сложных и опасных задач ...

Увеличение масштабов деятельности по поддержанию мира коренным образом повлияло на функционирование Организации. В Секретариате нет ни одной административной единицы, которой бы не пришлось командировать персонал для состава одной или нескольких операций по поддержанию мира. Сегодня потребности возросли до такой степени, что заполнить все должности на местах за счет персонала, имеющегося в Секретариате, более не представляется возможным. По этой причине пришлось изыскивать новые формы привлечения дополнительного персонала на временной основе. В связи с этим я предложил государствам-членам отобрать квалифицированных специалистов, чьи кандидатуры могли бы рассматриваться на предмет прикомандирования к той или иной операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира; я также получил предложения от государств-членов о предоставлении такого персонала на временной основе. В ряде случаев приходилось обращаться к подрядчикам для оказания вспомогательных услуг операциям на местах, обычно предоставляемых персоналом Организации Объединенных Наций.

В Центральных учреждениях в настоящее время ведется работа по укреплению подразделений, непосредственно участвующих в деятельности по поддержанию мира, особенно Департамента операций по поддержанию мира и Отдела полевых операций Департамента по вопросам администрации и управления, причем как за счет перераспределения персонала Секретариата, так и за счет привлечения военного персонала, предоставленного государствами-членами на временной основе ... Однако я хотел бы указать, что за счет перераспределения персонала в рамках Секретариата будет невозможно полностью удовлетворить потребности в значительном количестве дополнительного персонала, а предоставление персонала государствами-членами на временной основе по сути представляет собой краткосрочную меру, которая не может быть использована для формирования постоянных структур. Поэтому было бы нереально ожидать, что все потребности можно будет удовлетворить за счет имеющихся ресурсов" (A/47/965-S/25944).

Эти события способствовали изменению характера деятельности Секретариата. В настоящее время Организация Объединенных Наций представляет собой организацию, значительная часть персонала которой участвует в стремительно эволюционирующих полевых операциях или в оказании им поддержки в Центральных учреждениях, для осуществления чего необходимы значительно более обширные управленческие навыки и полномочия по сравнению с тем, какие требовались всего лишь несколько лет тому назад.

### III. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ

#### A. Система на секторальном уровне: руководители программ и специализированные межправительственные органы

19. Большое число функциональных комиссий, региональных комиссий, постоянных комитетов, специальных межправительственных конференций и групп экспертов проводят обзоры отдельных программ Организации Объединенных Наций и представляют рекомендации относительно внесения в них необходимых изменений. Что касается среднесрочного плана на период 1992-1997 годов 4/, то в приложении I к документу A/43/329/Add.1 содержится перечень связанных с каждой программой органов по проведению обзора. Процедуры проведения обзора специализированных программ Организации Объединенных Наций являются сложными. Например, обзор деятельности в области статистики в рамках Экономической комиссии для Африки (ЭКА) проводится на региональном уровне на Совместной конференции плановиков, статистиков и демографов стран Африки и на Конференции министров ЭКА, а на секторальном уровне – Статистической комиссией.

20. К числу минимальных условий обеспечения объективной оценки подотчетности и ответственности при проведении обзора той или иной программы относятся:

а) Сфера охвата: имеется по меньшей мере один межправительственный орган по проведению обзора, располагающий мандатом на проведение обзора всей программы;

б) Эксперты: обзор программы проводится органом, располагающим высококвалифицированными специалистами;

в) Анализ: документация, представленная органам по проведению обзора, позволяет им судить об эффективности осуществленных в прошлом программ.

21. Следует, однако, проявлять осмотрительность, с тем чтобы не применять более строгий подход, чем это позволяет развитие событий на местах. Многие подразделения Секретариата и их органы по проведению обзоров осуществляют свою деятельность в областях, где не применяется никакая отрасль знаний или нет четкой, утвердившейся практики, что могло бы обеспечить общую основу, технический лексикон или методологию оценки. Нельзя рассчитывать на то, что осуществление процедур обзора в этих областях может протекать так же гладко или приводить к разработке таких же обоснованных программ, как, например, в области статистики.

#### B. Централизованная система планирования по программам

22. Возложенный на Генерального секретаря процесс контроля и оценки хода выполнения программ описан в принятых Генеральной Ассамблеей "Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки" 5/. В соответствии с Положениями на Генерального секретаря возложены обязанности по выполнению некоторых видов деятельности в области планирования контроля и программ, и, в свою очередь, согласно Правилам, некоторые из этих функций делегируются руководителям программ.

23. Как предусматривается в положении 2.1, деятельность, проводимая Организацией Объединенных Наций, осуществляется в рамках комплексного процесса управления, который находит отражение в следующих документах: а) среднесрочные планы; б) бюджеты по программам; в) доклады об исполнении программ; и d) доклады об оценке.



#### Среднесрочные планы

24. Генеральный секретарь несет ответственность за предложение среднесрочного плана (положение 3.1), который представляет собой претворение директивных мандатов, данных ему главными органами (правило 103.2), в программы (положение 3.2). Различные руководители департаментов и управлений представляют предложения в отношении среднесрочного плана по тем программам, которые входят в сферу их компетенции (правило 103.1). Среднесрочный план утверждается Генеральной Ассамблеей, и в нем определяются цели, которые должны быть достигнуты, излагаются применяемая для этого стратегия и используемые практические средства и дается ориентировочный расчет необходимых ресурсов (положение 3.3). Таким образом, он служит основой для разработки двухгодичных бюджетов по программам на период, охватываемый планом (положения 3.4 и 4.1), который составляется на шестилетний период (положение 3.9).

#### Бюджеты по программам

25. Предложения по программам в бюджете нацелены на осуществление стратегии среднесрочного плана, утвержденного Генеральной Ассамблеей (положение 4.2). Руководители департаментов и управлений представляют предложения по программам и соответствующую смету бюджета Генеральному секретарю в процессе подготовки его бюджета на двухгодичный период (правило 104.7).

#### Контроль за выполнением программ

26. Генеральный секретарь осуществляет контроль выполнения мероприятий, намеченных в утвержденном бюджете по программам, и представляет Генеральной Ассамблее через Комитет по программе и координации доклад о завершении двухгодичного бюджетного периода (положение 5.1). Для подготовки своего доклада Генеральный секретарь просит руководителей департаментов и управлений представить доклады об исполнении программ их департаментами или управлениями (правило 105.1b (i)). Однако Комитет по программе и координации б/ высказал критические замечания в отношении представленного Генеральным секретарем доклада об осуществлении программ за двухгодичный период (положение 5.3 и правило 105.1d), в связи с тем, что в нем содержалась лишь количественная оценка осуществления программ с указанием проведенных мероприятий, а не качественная оценка эффективности исполнения программ.

#### Оценка

27. В положении 6.1 изложена следующая цель оценки:

"а) определение, по возможности на систематической и объективной основе, соответствия, эффективности, действенности и результатов мероприятий Организации в сравнении с их задачами;

б) предоставление Секретариату и государствам-членам возможности для проведения систематического обзора в целях повышения эффективности основных программ Организации путем изменения их содержания и, если это необходимо, пересмотра их задач".

В Положениях предусматривается, что все запрограммированные мероприятия оцениваются в течение установленного срока (положение 6.2). На уровне программ или подпрограмм планы оценки увязываются со среднесрочным планом.

28. В Положениях предусмотрена внутренняя и/или внешняя оценка (положение 6.3). В них предусматривается, что Генеральная Ассамблея предлагает подходящим, по ее мнению, органам, включая Объединенную инспекционную группу, производить специальные внешние оценки и представлять доклады об их результатах (положение 6.3). Система оценки должна предусматривать проведение внутренней или внешней специальной углубленной оценки отдельных программных областей или тем по просьбе межправительственных органов или по инициативе Секретариата (правило 106.2с).

29. Система оценки предусматривает периодическую самооценку мероприятий, направленных на достижение краткосрочных целей, и постоянных функций. Руководители программ должны совместно со своим персоналом проводить самооценку всех подпадающих под их ответственность подпрограмм (правило 106.2а и b). В Правилах предусматривается, что самооценка должна проводиться руководителями программ (правило 106.3а). В докладах о самооценке должны рассматриваться вопросы эффективности и результативности подпрограмм. Руководители программ должны, в частности, оценивать качество и соответствие результатов каждой подпрограммы и их пользу для потребителей (правило 106.3с, подпункт i). В Положении 6.4 предусматривается реализация результатов межправительственного обзора оценок. Таким образом, в Правилах предпринята попытка отделить систему оценки программ от системы оценки работы сотрудников. В Правилах предусматривается, что между обеими системами не должна происходить передача какой бы то ни было информации (правило 106.3е).

#### С. Оценка систем контроля за исполнением программ

30. В целом секторальная система контроля за исполнением программ специализированными межправительственными учреждениями функционирует на должном уровне. Однако она зачастую четко не отражает распространенные ситуации, например разрыв между реальными потребностями и результатами и недостаточно высокое качество получаемых результатов. Кроме того, между сотрудниками Организации и представителями правительств часто устанавливаются довольно тесные взаимоотношения в специализированных областях деятельности. Такие дружеские отношения и уважение необходимы для обеспечения эффективности работы, однако они могут препятствовать осуществлению строгого контроля за исполнением.

31. Официально связь с централизованной системой обеспечивается путем проведения специализированными органами обзора соответствующих разделов среднесрочных планов, программных аспектов бюджета и докладов об исполнении и оценке. Однако результаты таких обзоров зачастую разочаровывают. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/214 о планировании по программам призвала межправительственные органы "принять соответствующие меры для обеспечения их активного участия в обзоре среднесрочного плана и изменений к нему" и выразила сожаление в связи с тем, что по-прежнему имеются "серьезные практические проблемы, ограничивающие наличие таких вкладов".

32. Как Секретариат, так и государства-члены все чаще ставят под сомнение эффективность централизованной системы планирования по программам, предусмотренной Положениями и Правилами о планировании по программам. Она была продуктом своего времени – конца 60-х годов, – периода интеллектуальной самонадеянности, когда существовала вера в рациональность бюрократических механизмов. Мотивом для создания системы планирования в конце 60-х годов были ликвидация хаоса в законодательной области и содействие государственному регулированию и контролю. В конце 70-х–начале 80-х годов наступило глубокое разочарование системой планирования и регулированием в целом. К концу 80-х годов тенденция вновь изменилась, и теперь многие правительства хотят, чтобы гражданские служащие были администраторами и новаторами. Какие-либо изменения с целью учета такого нового подхода в положения и правила о планировании по программам не вносились.

33. В своей резолюции 47/214 Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию Комитета по программе и координации о созыве Генеральным секретарем специального технического семинара экспертов, с тем чтобы помочь Секретариату в разработке прототипа нового формата среднесрочного плана. В ходе этого семинара, состоявшегося в Мохонке, Нью-Йорк, 22-28 апреля 1993 года, был выявлен ряд недостатков нынешней системы планирования, составления бюджета, контроля и оценки программ, которые кратко определены в пункте 8 доклада Генерального секретаря Ассамблеи, озаглавленного "Возможный новый подход к планированию по программам" (A/48/277):

- "а) среднесрочный план, как правило, представляет собой обобщение снизу вверх секторальных планов и политики, вместо того чтобы с помощью введения в суть проблем давать общее представление о цели и направлении деятельности Организации на конкретный период времени;
- б) мало внимания уделяется участию в подготовке плана руководителей программ и многих государств-членов. После утверждения план используется мало и реально практически не влияет на работу Организации;
- с) связь между планом и бюджетом по программам носит подчас чисто формальный характер, а их тексты зачастую повторяют друг друга;
- д) контроль служит инструментом для выявления недостатков в осуществлении, однако, чтобы контроль стал эффективным, его механизм необходимо существенно улучшить;
- е) цели в среднесрочном плане недостаточно конкретны, чтобы использоваться в качестве отправной точки для определения действенности программ Организации Объединенных Наций, как это предусматривается в положении 6.1;
- ф) на рассмотрение планов и бюджетов тратится гораздо больше времени, чем на их осуществление и оценку".

Однако в этом докладе делается вывод, что, "несмотря на эти недостатки, нынешняя система, как считают, дисциплинирует руководителей программ и обеспечивает рамки для процесса консультаций с государствами-членами и среди них" (там же, пункт 9).

#### IV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ

##### A. Централизованные процедуры

##### 1. Бюджетные процедуры

34. В соответствии с общими руководящими принципами в отношении политики и на основе обширной документации руководители департаментов и управлений готовят и представляют предложения по бюджету по программам для рассмотрения их Департаментом по вопросам администрации и управления, который затем разрабатывает предлагаемый бюджет по программам Генерального секретаря под его руководством и под руководством консультативного совета старших должностных лиц, сформированного для оказания содействия Генеральному секретарю в бюджетных вопросах. Через Комитет по программе и координации и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам Генеральный секретарь представляет свой предлагаемый бюджет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи.

35. В ходе пересмотра бюджета часто производится сокращение объема ресурсов без изменения характера или ограничения масштабов программ, которые были утверждены и для которых были испрашены ресурсы. Это заметно сказывается на возможностях руководителей программ выполнять свои обязанности по их осуществлению.

36. После утверждения бюджета по программам Генеральной Ассамблеей Контролер дает разрешение на расходование средств в форме распоряжения об ассигнованиях, включая утверждение штатного расписания. Наибольшая часть средств расходуется на персонал. Закупка оргтехники, в том числе компьютерных средств и программного обеспечения, осуществляется в основном централизованно, так же, как и строительство, планировка и оборудование служебных помещений. Распоряжения об ассигнованиях, касающиеся других – не связанных с должностями – ресурсов, дают право департаментам или управлениям расходовать средства на командировки, набор консультантов и на другие статьи в целях, определяемых в утвержденном бюджете. В различных административных инструкциях изложены процедуры и нормы, регулирующие расходование средств по различным статьям.

37. Процедуры разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов операций по поддержанию мира, осуществляемых за счет долевого вноса, сходны с процедурами, применяемыми в отношении бюджета по программам.

38. Ресурсы, получаемые помимо средств, мобилизованных за счет долевого вноса, и обычно передаваемые конкретным программам, называются "внебюджетными". Для получения таких ресурсов необходимо, чтобы они предназначались для целей, соответствующих задачам Организации и ее программ. Расходование этих ресурсов регулируется в рамках тех же систем финансового управления, какие предусматриваются для ресурсов, предоставленных через регулярный бюджет. Отвечающие за исполнение соответствующих программ подразделения обязаны отчитываться за использование внебюджетных ресурсов перед донорами и Контролером.

##### 2. Управление людских ресурсов

39. Во исполнение принятых Генеральной Ассамблеей Положений о персонале Генеральный секретарь имеет право и обязан принимать административные правила и обеспечивать их соблюдение. Контроль за применением Правил и положений о персонале и соответствующих административных директив возлагается на заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления и на Управление людских ресурсов.

В различных административных директивах, например в директиве ST/SGB/151, определяются общие принципы делегирования полномочий и ответственности департаментам и управлениям в целях достижения определенной децентрализации ответственности в вопросах управления персоналом. Однако внешний набор сотрудников категории специалистов должен соответствовать нормам, регулирующим справедливое географическое распределение должностей и их распределение по полам. Кроме того, при принятии решений о повышении в должности учитываются различные соображения общего характера. Подбор сотрудников категории специалистов на низовые должности осуществляется в основном путем проведения конкурсных экзаменов. Все это подразумевает необходимость значительной централизации управления людскими ресурсами в рамках Организации Объединенных Наций.

### 3. Системы контроля

40. Системы внутреннего контроля Организации базируются на концепции взаимозависимости и взаимоограничения, основывающейся на принципе разделения обязанностей, в соответствии с которым принятие решения и контроль за его исполнением возлагаются не менее чем на двух сотрудников.

41. В соответствии с финансовым правилом 106.1 никакие обязательства или расходы за счет любых фондов не могут приниматься или осуществляться без разрешения Контролера. Административные канцелярии и управления оказывают содействие руководителям департаментов или управлений в использовании людских и иных ресурсов в соответствии с тем, как это предусмотрено в распоряжении об ассигнованиях. Заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления обязан утверждать назначения старших должностных лиц этих подразделений.

42. В каждом департаменте и управлении назначаются имеющие право визирования сотрудники и их заместители, которые должны быть утверждены Контролером. В качестве имеющего право визирования сотрудника выступает, как правило, руководитель административной канцелярии или управления. Имеющие право визирования сотрудники правомочны выделять ресурсы департаментов или управлений в том случае, если предлагаемые обязательства или расходы соответствуют действующим положениям, правилам и инструкциям, являются обоснованными и отвечают цели, для которой были утверждены соответствующие ассигнования и выделены средства, и если расходы могут быть покрыты за счет имеющегося остатка ассигнований по соответствующему счету с надлежащим учетом предполагаемых будущих обязательств.

43. Система внутреннего контроля также предусматривает назначение сотрудников, отвечающих за выделение и расходование средств и учет активов, обязательств, поступлений и расходов. Основные обязанности по учету возлагаются на назначенных сотрудников, имеющих право подписи, которые от имени Контролера отвечают за утверждение сметной документации по обязательствам по соответствующим счетам, касающимся контрактов, соглашений, заказов и других необходимых расходов в связи с приобретением товаров, услуг и объектов. Кроме того, они отвечают за санкционирование – также от имени Контролера – последующих платежей на основе подтверждающих товарных и иных документов, в которых указано, что товары и услуги были получены в соответствии с предусматривающими данное обязательство документами.

44. Для обеспечения надлежащего контроля за платежами другие назначенные Контролером сотрудники, которые при этом могут и не являться сотрудниками, имеющими право подписи, отвечают за подписание чеков, распоряжение банковскими счетами и за другие способы осуществления платежей.

45. Возглавляемый помощником Генерального секретаря, подчиняющимся Генеральному секретарю, Отдел внутренней ревизии, который входит теперь в Управление инспекций и исследований, изучает правильность информации, представленной департаментами в рамках соответствующих процедур, контролирует соблюдение основных принципов и процедур, следит за обеспечением сохранности средств, экономичным и эффективным использованием ресурсов и результативностью мероприятий. Отдел также проводит независимую оценку эффективности систем внутреннего контроля в Организации Объединенных Наций.

46. Созданная Генеральной Ассамблеей и подотчетная ей Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций проверяет, когда она считает это необходимым, счета Организации Объединенных Наций, включая все целевые фонды и специальные счета, чтобы удостовериться в том, что финансовые ведомости соответствуют записям в книгах и учетных документах Организации, что отраженные в ведомостях финансовые сделки не противоречат правилам и положениям Организации Объединенных Наций, бюджетным документам и другим соответствующим директивам, что депонированные и находящиеся на руках ценные бумаги и средства были проверены на основании документов, полученных непосредственно от депозитариев Организации, или по фактическому наличию, что системы внутреннего контроля, включая внутреннюю ревизию, соответствуют предусмотренным для них требованиям надежности и что учет всех активов, обязательств, излишка и недостачи средств ведется на основе признаваемых Комиссией ревизоров процедур.

47. Как Финансовые положения и правила, так и Правила о персонале Организации Объединенных Наций содержат конкретные положения, направленные на защиту Организации от любых финансовых потерь, которые могут возникнуть в связи с нарушением тем или иным сотрудником таких правил или соответствующих административных инструкций (см. пункт 15, выше). Сотрудники Организации Объединенных Наций, и прежде всего те из них, кто отвечает за вопросы администрации и финансов, обязаны сообщать своему руководству о любых случаях ненадлежащего использования ресурсов Организации.

48. В докладе Генерального секретаря по этим и смежным вопросам, представленном Генеральной Ассамблее на ее сорок седьмой сессии, делается вывод о том, что:

"В положениях о финансовой ответственности и связанных с этим вопросах в Финансовых положениях и Правилах о персонале Организации Объединенных Наций и принятых на их основе административных инструкциях уже заложена необходимая система представления сотрудниками информации о случаях ненадлежащего использования ресурсов". (A/47/510, пункт 33)

#### В. Оценка руководителями систем контроля за использованием ресурсов

49. При подготовке настоящего доклада руководители департаментов и управлений представили оценку изложенных выше процедур контроля за использованием ресурсов в плане их влияния на подотчетность и ответственность руководителей в рамках Организации Объединенных Наций. Из этих оценок явствует, что, по мнению многих руководителей департаментов и управлений, процедуры Организации в вопросах управления финансами и персоналом являются неоправданно громоздкими и не позволяют оперативно использовать имеющиеся возможности и решать существующие проблемы.

50. Многие руководители программ Организации Объединенных Наций считают, что на них лежит ответственность перед государствами-членами за программы, для осуществления которых они, возможно, и не располагают достаточными полномочиями или ресурсами. Они полагают, что необходимо произвести определенную корректировку административных процедур в таких

областях, как набор и переводы сотрудников, назначения на должность и продление контрактов, служебные поездки персонала и закупка оборудования. Постоянно заявляется о том, что руководителей в Секретариате необходимо наделить достаточными полномочиями для осуществления управленческих функций, а тех, на ком лежит ответственность за предоставление услуг государствам-членам, – значительными дискреционными полномочиями по контролю за ресурсами, людскими и финансовыми, необходимыми для такой деятельности.

51. Многие элементы используемого в Организации Объединенных Наций подхода к продвижению по службе подвергались критике на том основании, что они не соответствуют современной теории управления. В частности, считается, что необоснованно сложной является система продвижения по службе, когда заслуживающие поощрения сотрудники зачастую вынуждены годами ждать вознаграждения за свою отличную работу. В этой связи критиковались как сами процедуры продвижения по службе, так и отсутствие гибкости в вопросах распределения должностей и распоряжения ими.

52. Эти точки зрения отражают положение дел и заслуживают внимания. Однако требования эффективного и рационального управления не носят абсолютного характера. Законное стремление руководителей программ получить более широкие полномочия и более гибкие процедуры должно быть сбалансировано целым рядом других соображений, связанных прежде всего с проблемой подотчетности, особенно подотчетности государствам-членам, соображений, на основе которых в течение многих лет создавалась система централизованного управления, вызывающая теперь недовольство руководителей.

## V. ВЫВОДЫ

### A. Выводы

53. В своем докладе о работе Организации Генеральный секретарь сделал оценку, о которой здесь важно вспомнить:

"Во введении к этому годовому докладу я отдал должное персоналу Организации Объединенных Наций. Никакие усилия по перестройке Секретариата не увенчаются успехом, если они не будут учитывать самое важное его достояние – персонал. Меня все больше впечатляет приверженность сотрудников Секретариата своему делу и их профессионализм. В этот период расширения деятельности и перестройки преданность сотрудников идеалам Организации Объединенных Наций, их готовность напряженно работать в трудных условиях и их способность перестраиваться с учетом новых условий позволяют нам продолжать текущую работу Организации" 7/.

54. Все более разнообразные и сложные просьбы, с которыми в последние годы обращались к Секретариату государства-члены, конкретно подтверждают правильность суждения Генерального секретаря о преданности и разносторонности персонала Организации Объединенных Наций. Эти просьбы также явно повлияли на традиционные концепции ответственности и подотчетности в Организации Объединенных Наций и на системы составления бюджетов, исполнение программ и их структуру.

55. Так, сокращение времени на выполнение срочных мандатов делает необходимым использование специальных механизмов, которые могут не соответствовать нынешнему описанию программ и выделенным для них ресурсов. Может оказаться, что Секретариат не располагает широким набором специалистов, требуемых для выполнения многоаспектных мандатов, зачастую в

минимальные сроки, или же такие специалисты полностью заняты в Секретариате; в связи с этим может возникнуть необходимость в привлечении их из других организаций.

56. Поскольку ожидания в отношении того, что Организация Объединенных Наций должна и может сделать, значительно изменились, Генеральный секретарь в условиях стремительного развития событий и по собственной инициативе теперь весьма часто пользуется по просьбе государств-членов полномочиями, предоставленными ему в соответствии со статьей 99 Устава.

57. Усложнение и рост числа просьб со стороны государств-членов в сочетании с расширением круга полномочий руководителей могут потребовать проведения корректировки положений и правил, которые в настоящее время регулируют деятельность Секретариата. Учитывая эти новые реальности, возникнет безусловная необходимость пересмотреть процедуры, практику и обычаи Организации Объединенных Наций, включая процедуры, практику и обычаи межправительственных органов, которые применялись в контексте традиционных мандатов. Потребуется пересмотреть и соотношение централизованных механизмов контроля и законного стремления обеспечить более децентрализованный стиль управления.

#### В. Необходимые действия

58. В ходе подготовки настоящего доклада были высказаны многочисленные предложения в отношении совершенствования описанных выше систем, включая: расширение масштабов подготовки руководителей всех уровней, уделение большего внимания управленческим навыкам при подборе руководителей программ, создание гораздо более четкой системы поощрения и наказания сотрудников, включая системы оплаты с учетом качества работы и применение более гибкого порядка увольнения, который позволил бы Организации освобождаться от сотрудников с соблюдением надлежащих процедур, но без длительной тягбы.

59. Многие из этих предложений относятся к прерогативам Генерального секретаря и будут рассмотрены дополнительно. Однако специальные меры корректировки не решат основной проблемы поиска надлежащего соотношения между необходимостью обеспечить более высокую степень управленческой самостоятельности руководителей и имеющими первостепенную важность обязанностями Генерального секретаря перед государствами-членами. В следующем году будет проведен подробный обзор положений, правил и процедур, регулирующих подотчетность и обязанности сотрудников на всех уровнях, с тем чтобы:

а) предоставить им достаточные полномочия в работе, и в частности в вопросах использования ресурсов, с целью дать руководителям программ в Организации Объединенных Наций возможность эффективно и рационально выполнять возложенные на них межправительственными организациями мандаты, сохраняя при этом достаточно централизованный контроль и руководство для удовлетворения требований государств-членов;

б) внести необходимые коррективы в существующие сейчас в Организации Объединенных Наций системы подотчетности и ответственности.

60. Генеральный секретарь намерен представить Генеральной Ассамблее доклад о результатах этого всеобъемлющего обзора, включая любые предложения в отношении изменений по вопросам, требующим согласия государств-членов. При проведении этого обзора Генеральный секретарь будет в полной мере руководствоваться соображениями государств-членов, которые они могут высказать в своих комментариях к настоящему докладу.

#### Примечания



1/   Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия,  
Дополнение № 16 (A/46/16), пункт 400.

2/   Там же, сорок седьмая сессия (A/47/16), Часть I, пункт 44, и Часть II,  
пункт 245.

3/   Coord/Civil Service/5.

4/   Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия,  
Дополнение № 6 (A/47/6/Rev.1).

5/   ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987).

6/   Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия,  
Дополнение № 16 (A/46/16), пункт 398.

7/   Там же, сорок восьмая сессия, Дополнение № 1 (A/48/1), пункт 70.

-----