



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
29 September 2008  
Russian  
Original: English

**Шестьдесят третья сессия**

Пункты 117 и 118 повестки дня

**Обзор эффективности административного  
и финансового функционирования Организации  
Объединенных Наций**

**Бюджет по программам на двухгодичный  
период 2008–2009 годов**

## **Система подотчетности, система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и система управления, ориентированного на конкретные результаты**

**Доклад Консультативного комитета по административным  
и бюджетным вопросам**

### **I. Введение**

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря о системе подотчетности, системе общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и системе управления, ориентированного на конкретные результаты (A/62/701 и Corr.1) и соответствующий доклад Генерального секретаря о потребностях в ресурсах и организационных изменениях (A/62/701/Add.1). В ходе рассмотрения этого вопроса члены Консультативного комитета встретились с заместителем Генерального секретаря по вопросам управления и другими представителями Генерального секретаря, которые предоставили дополнительную информацию и дали соответствующие разъяснения.

2. Первый доклад Генерального секретаря (A/62/701 и Corr.1) был представлен в соответствии с резолюцией 61/245 Генеральной Ассамблеи. Согласно Генеральному секретарю, его доклад соответствует также положениям резолюции 59/272 Ассамблеи, в которой содержится просьба о представлении ежегодных докладов о принятых мерах по усилению подотчетности в Секретариате.

3. В своем докладе Генеральный секретарь предлагает структуру подотчетности, «нацеленную на формирование Организации, полностью ориентирован-



ной на достижение конкретных результатов, которая при планировании своей работы учитывала бы и снижала риски, мешающие ей добиваться успеха, и возлагала бы на руководителей и сотрудников всех уровней ответственность за достижение результатов» (A/62/701 и Согг.1, резюме). Генеральный секретарь заявляет, что предлагаемая структура подотчетности будет основываться на существующей системе и будет включать новый аспект общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля, отражая при этом полноценную систему управления, ориентированного на конкретные результаты, включая более совершенный и более регулярный контроль и оценку. Генеральный секретарь утверждает, что предлагаемые системы подотчетности, связанные с существующими структурами и механизмами, должны обеспечить укрепление работы, совершенствование управления и усиление подотчетности в Организации. **По мнению Консультативного комитета, в докладе не содержится конкретного разъяснения путей достижения этих целей и не приводятся конкретные сроки или контрольные показатели. Кроме того, в докладе нет разъяснений относительно взаимосвязи между различными предложениями или их увязки с существующими структурами и механизмами.**

4. Консультативный комитет был проинформирован о том, что к подготовке обзоров, которые легли в основу предложений Генерального секретаря, содержащихся в вышеупомянутом докладе (A/62/701 и Согг.1), привлекались консультанты. Соответствующие расходы на услуги консультантов были следующими: а) 325 180 долл. США на обзор системы подотчетности; б) 1,32 млн. долл. США на обзор системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля; и с) 119 000 долл. США на обзор системы управления, ориентированного на конкретные результаты. **Консультативный комитет напоминает свое замечание о том, что для проведения исследований по вопросу о подотчетности и управлении, ориентированного на конкретные результаты, необходимо обладать знаниями о системе Организации Объединенных Наций и о присущих ей сложностях и что следует использовать специалистов, имеющих в системе Организации Объединенных Наций (см. A/61/605, пункт 16). Комитет обеспокоен тем, что к подготовке доклада не привлекались эксперты Секретариата Организации Объединенных Наций и что не проводились консультации с надзорными органами или с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, Комитет отмечает, что выводы консультантов дублируют доклад ОИГ, озаглавленный «Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ» (A/61/805). Комитет полагает, что более тесное взаимодействие между руководством и надзорными органами способствовало бы повышению качества изложения рассматриваемых вопросов. В этой связи Комитет отмечает, что Управление служб внутреннего надзора (УСВН) активно участвовало в работе Организации Объединенных Наций по оценке рисков и управлению, ориентированному на конкретные результаты, однако оно, видимо, не привлекалось к подготовке доклада Генерального секретаря. Кроме того, Комитет считает, что Секретариату следовало бы более широко использовать анализ, проведенный ОИГ. Комитет сожалеет о недостаточном использовании экспертного опыта, накопленного различными подразделениями системы Организации Объединенных Наций.**

## II. Система подотчетности

5. Предусматриваемая и предлагаемая Генеральным секретарем архитектура подотчетности должна включать в себя три ключевых элемента организационной и личной подотчетности: исполнительность, соблюдение норм и добросовестность. Согласно Генеральному секретарю, эти три элемента отражают приверженность Организации достижению результатов при одновременном соблюдении ее положений, правил и этических норм. Генеральный секретарь утверждает, что в рамках предлагаемой структуры подотчетности Генеральная Ассамблея будет иметь больше возможностей для возложения на Секретариат ответственности на осуществляемую им деятельность и получаемые результаты, в том числе в области управления финансовыми и людскими ресурсами, а также управления программной деятельностью. Предметом основного внимания Организации будут реальные результаты, а не вводимые ресурсы и мероприятия, проводимые в рамках текущей работы и процессов, при этом она будет придавать особое значение этическим нормам поведения и соблюдению положений и правил (A/62/701 и Согг.1, пункт 3).

6. Согласно пунктам 14–17 доклада этими тремя элементами предлагаемой структуры подотчетности являются следующие:

а) **элемент исполнительности:** документы, в которых указывается, за достижение каких результатов Организация должна будет нести ответственность перед государствами-членами, включая решения директивных органов, стратегические планы, бюджеты, ежегодные «договоры» старших руководителей, планы работы подразделений, секций и индивидуальные планы работы и планы кадровых решений;

б) **элемент соблюдения норм:** Финансовые положения и правила, Положения и правила о персонале, положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, и стандарты учета Организации. Механизмы, используемые для оценки соблюдения отдельными сотрудниками и организацией этих положений, правил и стандартов, включают контроль за делегированием полномочий и выполнением рекомендаций надзорных органов, систему опротестования результатов торгов на получение заказов на закупки и ревизии;

в) **элемент добросовестности:** стандарты поведения международных гражданских служащих, нормы поведения на работе, например политика против преследований и сексуальной эксплуатации и насилия, требования по раскрытию финансовой информации, защита от преследований за сообщение о нарушении служебных обязанностей, а также обязательные занятия для всего персонала по вопросам этики.

7. Генеральная Ассамблея уже давно высказывала озабоченность в связи с проблемой подотчетности. В своих предыдущих докладах о мерах по укреплению системы подотчетности в Организации Объединенных Наций (A/60/312) и об инвестировании в Организации Объединенных Наций (A/60/846/Add.6) Генеральный секретарь охарактеризовал элементы системы подотчетности. В своем нынешнем докладе (A/62/701 и Согг.1) он подробно не останавливался на них. Консультативный комитет напоминает, что круг ведения обзора по вопросу о подотчетности был установлен Генеральным секретарем в его докладе о всестороннем обзоре механизмов управления и надзора в Организации Объ-

диненных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях (A/60/883, пункт 14). По мнению Консультативного комитета, нынешний доклад Генерального секретаря лишь частично соответствует основным аспектам просьбы Ассамблеи. Фактически доклад сосредоточен в первую очередь лишь на одном из шести моментов, охарактеризованных в докладе о механизме управления, а именно: на оценке нынешней политики в области подотчетности и поиске слабых мест и недостатков, которые необходимо устранить. Комитет также считает, что доклад не дает ответа на просьбу Ассамблеи о представлении ежегодных докладов о принятых мерах в целях укрепления системы подотчетности в Секретариате и о достигнутых результатах (см. резолюцию 59/272 Генеральной Ассамблеи, пункт 9). Комитет рассчитывал, что будет представлена информация о конкретных случаях применения мер подотчетности и устранения причин недостатков.

8. Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря «четко определить подотчетность, а также конкретные механизмы подотчетности, в том числе перед Генеральной Ассамблеей, и предложить четкие параметры их применения и инструменты по обеспечению неукоснительного соблюдения требований в отношении подотчетности на всех без исключения уровнях» (пункт 2 раздела I резолюции 60/260 Генеральной Ассамблеи и доклад Консультативного комитета (A/60/735 и Согг.1, пункт 6)). В своем докладе (A/62/701 и Согг.1, пункт 20) Генеральный секретарь отмечает, что Секретариат пользуется следующими рабочими определениями подотчетности:

а) **институциональная подотчетность**: обязанность Генерального секретаря объяснять и обосновывать перед Генеральной Ассамблеей и другими соответствующими межправительственными органами на систематической основе и в рамках упорядоченного процесса с использованием транспарентных механизмов показатели деятельности Организации в плане использования ресурсов и достижения результатов, предусмотренных в решениях государств-членов, принятых в Генеральной Ассамблее и/или других межправительственных органах, созданных в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций;

б) **персональная подотчетность**: обязанность каждого сотрудника должным образом выполнять возложенные на него функции при четком понимании последствий его действий и объяснять и обосновывать перед должностным лицом, которое предоставило ему полномочия, достигнутые результаты и то, как были использованы предоставленные полномочия.

**Консультативный комитет полагает, что определение подотчетности должно быть шире обязанности «объяснять и обосновывать» и устанавливать также ответственность за действия или бездействие.**

9. Консультативный комитет отмечает, что другие органы системы Организации Объединенных Наций, например Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), имеют несколько иное определение подотчетности, отличающееся от того, которое дает Секретариат Организации Объединенных Наций. Комиссия по международной гражданской службе определяет подотчетность как концепцию, которая предусматривает принятие на себя всей

полноты ответственности и выполнение обязательств; достижение результатов, за которые сотрудник несет ответственность, в пределах установленных сроков, расходов и стандартов качества; выполнение работы в соответствии с положениями и правилами той или иной организации; поддержку подчиненных, обеспечение надзора и принятие на себя ответственности за служебные поручения; личную ответственность за личные недостатки и при необходимости за недостатки структурного подразделения (см. Глоссарий основных терминов, касающихся управления людскими ресурсами, A/55/30 и Согг.1, приложение II). Объединенная инспекционная группа определяет подотчетность прежде всего как материальную ответственность за использование ресурсов (людских, финансовых и материальных) и — что столь же важно — как ответственность за результативность программ и транспарентную отчетность (см. A/61/805, пункт 100). Кроме того, инспекторы считают, что основными элементами системы подотчетности являются: а) соблюдение исполнительской дисциплины и ответственность; б) отчетность; в) контроль; и д) отправление правосудия (см. A/59/631, пункт 43). **По мнению Консультативного комитета, отсутствие ясности в определении подотчетности является одним из основных недостатков архитектуры подотчетности Генерального секретаря. Комитет отмечает преимущество определения различных аспектов подотчетности, в общих чертах подготовленное вышеупомянутыми подразделениями, которое, по мнению Комитета, могло бы лечь в основу общего всеобъемлющего определения подотчетности.**

10. Как предлагается, новая структура будет основываться на существующей системе подотчетности, в соответствии с которой Генеральный секретарь делегирует своим старшим руководителям полномочия на выполнение мандатов Генеральной Ассамблеи и достижение ожидаемых результатов в пределах данного объема ресурсов. Генеральный секретарь докладывает о полученных результатах государствам-членам, которые могут затем призвать его к ответу за достижение ожидавшихся результатов (см. A/62/701 и Согг.1, пункт 10). В пункте 11 доклада Генеральный секретарь также отмечает, что надзорные органы выполняют на протяжении всего этого процесса исключительно важную роль, поскольку они определяют, достигает ли Секретариат намеченных результатов и действует ли он в соответствии с нормами этики и с соблюдением положений и правил, регулирующих его работу. **Консультативный комитет разделяет точку зрения Генерального секретаря относительно ключевой роли надзорных органов в укреплении подотчетности и отмечает важность своевременного выполнения их рекомендаций (в этой связи см. резолюцию 62/223 В Генеральной Ассамблеи о выполнении рекомендаций Комиссии ревизоров). Комитет вновь подчеркивает, что Генеральный секретарь несет главную ответственность за достижение ожидаемых результатов и своевременно и в транспарентной форме отчитывается о них. Комитет также отмечает необходимость принятия конкретного комплекса мер для обеспечения выполнения старшим руководством рекомендаций надзорных органов.**

11. В своем докладе Генеральный секретарь сообщает, что в новой структуре учтена важная взаимосвязь между транспарентностью и подотчетностью (A/62/701 и Согг.1, пункт 12). **Консультативный комитет полагает, что эта взаимосвязь требует дальнейшего разъяснения, и рекомендует Генеральному секретарю разработать конкретные меры, обеспечивающие государ-**

ствам-членам «неограниченный доступ к своевременной и достоверной информации о решениях и результатах» (см. также E/C.16/2006/4, пункт 49).

12. В диаграмме I доклада Генерального секретаря показаны различные инструменты, механизмы и ответственные стороны новой структуры подотчетности. По мнению Консультативного комитета, форма представления различных элементов новой структуры подотчетности не отражает их относительной важности и взаимосвязи. Например, Устав Организации Объединенных Наций упоминается в компоненте «Добросовестность» только в числе таких других элементов, как раскрытие финансовой информации, защита от преследований и занятия по вопросам этики. В перечне документов в компоненте «Исполнительность» в колонке, озаглавленной «Формулирование ожидаемых результатов», равная роль, по всей видимости, отводится решениям директивных органов, с одной стороны, и планам работы подразделений и индивидуальным планам работы — с другой. Кроме того, в колонке «Ответственные стороны (Секретариат)» компонента «Исполнительность» не упоминаются другие сотрудники Секретариата, кроме Генерального секретаря и старших руководителей, хотя в колонку «Формулирование ожидаемых результатов» включены индивидуальные планы работы.

13. В пункте 21 своего доклада Генеральный секретарь отмечает, что в настоящее время система подотчетности в рамках Секретариата представляет собой широкий набор слабо увязанных друг с другом правил, положений, установок, процедур, протоколов, стимулов, санкций, систем, процессов и структур, которые влияют на то, как Организация выполняет возложенную на нее миссию. В докладе также говорится, что, хотя во время независимого обзора системы подотчетности Секретариата в ней не было обнаружено никаких пробелов, в существующей системе были выявлены конкретные области, нуждающиеся в укреплении (A/62/701 и Согг.1, пункт 24). Согласно Генеральному секретарю, по итогам независимого обзора были сделаны три общих вывода о том, что Секретариату следует: а) сосредоточиться на достижении конкретных результатов и целей; б) повысить транспарентность подбора старших руководителей и проверки их служебной деятельности; и с) внести изменения в методы подготовки, мотивации и проверки руководителей и персонала.

14. Консультативный комитет разделяет точку зрения Генерального секретаря о том, что нынешние механизмы подотчетности требуют укрепления, особенно в области управления служебной деятельностью персонала (см. также доклад УСВН в документе A/63/268, пункты 19–25). Комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря определены девять областей повышения подотчетности в Секретариате, которые связаны с личной подотчетностью, однако конкретные меры, позволяющие осуществить намеченные усовершенствования, не определены, как и предлагаемые меры по повышению институциональной подотчетности, например, путем предоставления государствам-членам более точной информации о достигнутых результатах и использованных ресурсах.

15. Консультативный комитет отмечает, что эффективность мер по укреплению подотчетности будет зависеть от их целенаправленного проведения в жизнь Секретариатом. Комитет рассмотрел вопрос о подотчетности в своем докладе о всестороннем обзоре механизмов управления и надзора в Ор-

ганизации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях (A/61/605, пункты 17–21). В этом докладе Комитет, в частности, подчеркнул необходимость «выработки конкретных предложений в отношении конкретных санкций, подлежащих применению в случае неудовлетворительного выполнения или невыполнения служебных обязанностей, а также в отношении поощрения за отличную работу» (A/61/605, пункт 21). Предлагаемая система подотчетности не содержит таких предложений. По соответствующему запросу Комитет был проинформирован о том, что Секретариат предусматривает неденежные формы поощрения и мотивации персонала.

16. Как указывается в пункте 26 доклада Генерального секретаря, первыми двумя выявленными областями усиления подотчетности в Секретариате являются: разработка письменных процедур, регулирующих процесс подбора старших руководителей (область усиления подотчетности 1), и дальнейшее осуществление, расширение и совершенствование процесса заключения «договоров» старшими руководителями с упором на достижение конкретных результатов (область усиления подотчетности 2). **Касаясь подбора старших руководителей, Консультативный комитет отмечает, что эта идея уже высказывалась более двух лет тому назад независимым Руководящим комитетом, который рассмотрел механизмы управления и надзора (A/60/883/Add.1 и Corr.1 (Vol. III)), и самим Генеральным секретарем. Исходя из круга ведения обзора подотчетности, упомянутого в пункте 7, выше, Комитет рассчитывал на достижение конкретного прогресса. Комитет не видит практического улучшения ситуации в области транспарентного подбора старших руководителей.**

17. Консультативный комитет считает, что заключение «договоров» старшими руководителями и размещение этих договоров в системе iSeek являются полезными мерами для поощрения транспарентности и подотчетности. Вместе с тем он подчеркивает, что эти меры должны быть доработаны в целях: а) определения тех результатов, которых должны добиться руководители высшего звена для обеспечения эффективности Организации и результативности их департаментов; б) сосредоточения внимания на результатах, а не административном управлении вводимыми ресурсами; и в) расширения взаимосвязи между ожидаемыми результатами работы руководителей высшего звена и управлением служебной деятельностью на других уровнях того или иного департамента. Комитет вновь повторяет свою предыдущую рекомендацию относительно принятия конкретного комплекса санкций (вплоть до расторжения трудового договора) в случае невыполнения или неудовлетворительного выполнения своих обязанностей старшими руководителями до уровня заместителя Генерального секретаря (A/60/7, пункт 58). Он также рекомендует доработать «договоры» с тем, чтобы предусмотреть в них меры, связанные с неудовлетворительным выполнением своих обязанностей старшими руководителями.

18. Разработка значимых и ориентированных на конкретные результаты показателей эффективности работы и механизмов распространения информации о достигнутом прогрессе предусматривается областью усиления подотчетности 3. Эта инициатива соответствует мнению Консультативного комитета о том, что «показатели достижения результатов следует сделать поддающимися количественной оценке и более транспарентными и последовательными»

(см. A/60/7, пункт 11). По соответствующему запросу Комитет был проинформирован о том, что термин «показатели достижения результатов» конкретно не определен положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, хотя глоссарий терминов по контролю и оценке УСВН определяет это словосочетание как «отобранные конкретные статистические данные, обеспечивающие достоверное, практическое и сопоставимое измерение прогресса и степень изменений в достижении ожидаемых результатов в данный период».

19. Области усиления подотчетности 4 и 5 касаются системы служебной аттестации. На основании пункта 25 доклада Консультативный комитет отмечает, что в ходе опроса сотрудников для оценки их представлений о подотчетности, включая систему служебной аттестации, большинство респондентов высказали несогласие с утверждением о том, что система ЭССА используется надлежащим образом для оценки и документирования результатов их работы. **Консультативный комитет подчеркивает необходимость реформирования нынешней системы служебной аттестации.** В качестве примера Комитет привел тот факт, что в 2006–2007 годах 90 процентов сотрудников получили оценку «полностью соответствует» предъявляемым требованиям или «часто превышает» показатели результативности, а 9 процентов сотрудников получили оценку «последовательно превышает» показатели результативности, хотя индикаторы эффективности работы по Секретариату за этот период говорят о значительных недостатках в выполнении программ, включая задержки с выпуском документации межправительственных органов и с заполнением вакансий. **Консультативный комитет систематически подчеркивает важность расширения взаимосвязи между различными системами контроля и оценки (см., например, A/60/7, пункт 10).** Комитет также считает, что системы оценки различных аспектов работы Секретариата, будь то с помощью ЭССА или механизма контроля за осуществлением программ, требуют внутренней увязки.

20. Консультативный комитет отмечает содержащееся в пункте 29 доклада Генерального секретаря замечание о том, что Секретариат не осуществляет систематического контроля за делегированием полномочий. Генеральный секретарь указывает, что для устранения этого недостатка Организации следует составить реестр делегированных в настоящее время полномочий и регулярно следить за их осуществлением, обновлять и представлять соответствующие данные. В ответ на запрос Комитета ему была представлена информация о делегировании полномочий на выполнение функций в области финансов, закупок, управления имуществом и людских ресурсов (см. приложение ниже). **Консультативный комитет настоятельно призывает Генерального секретаря приступить к осуществлению намеченных им мер в целях повышения эффективности системы делегирования полномочий.** По мнению Комитета, требование в отношении систематической отчетности о выполнении делегированных полномочий должно быть включено в ежегодные «договоры» старших руководителей или в электронную систему служебной аттестации сотрудников и руководителей среднего звена. Комитет подчеркивает необходимость четкого определения обязанностей, вытекающих из делегированных полномочий.



### III. Система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля

21. В пункте 104(b) своего доклада Генеральный секретарь предлагает Генеральной Ассамблее одобрить концепцию комплексной системы общеорганизационного управления рисками (ОУР) и внутреннего контроля. Генеральный секретарь указывает также, что ОУР предусматривает инициативное применение системного и целостного подхода, на основе разработанных внешними органами международных стандартов, в целях выявления рисков, их аналитической и стоимостной оценки, приоритизации, управления рисками и контроля за ними во всей Организации Объединенных Наций в интересах более эффективного достижения ее целей (A/62/701 и Согг.1, пункт 38). В пункте 49 своего доклада Генеральный секретарь заявил, что за работу по управлению рисками и механизмами контроля должно отвечать руководство Организации. Консультативный комитет разделяет мнение Генерального секретаря о том, что ответственность за создание комплексной системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля должен нести Генеральный секретарь. Для содействия процессу консультаций и началу деятельности по повышению в Организации осведомленности о важности официального управления рисками Генеральный секретарь предлагает приступить к осуществлению экспериментального проекта разработки и распространения среди сотрудников всех уровней стандартов и руководящих принципов в отношении управления рисками и интегрировать эти концепции в областях, сопряженных с наибольшим риском (A/62/701 и Согг.1, пункт 99).

22. По соответствующему запросу Консультативный комитет был проинформирован о том, что если Генеральная Ассамблея утвердит экспериментальный проект, то он будет, в частности, предусматривать следующие мероприятия:

- a) изучение нынешней практики управления рисками в Секретариате с особым упором на приобретенный опыт;
- b) проведение консультаций с организациями системы Организации Объединенных Наций, которые создают систему управления рисками, и с соответствующими заинтересованными сторонами, включая государства-члены;
- c) разработка проекта общей политики управления рисками Секретариата, а также соответствующих стандартов и руководящих принципов;
- d) тесное взаимодействие с двумя департаментами/программами Организации (в оперативной и неоперативной областях) для реализации проекта политики с тем, чтобы опробовать на практике методику и проанализировать результаты процесса управления рисками в двух противоположных областях;
- e) разработка учебных планов для всей Организации.

23. По соответствующему запросу Консультативный комитет был проинформирован о том, что Секретариат созвал промежуточную неофициальную группу участников, представляющих различные подразделения Секретариата, включая Департамент полевой поддержки и УСВН. Предполагается, что эта группа изучит текущую деятельность Секретариата по управлению рисками и, возможно, исключит некоторые элементы первоначального графика.

24. Консультативный комитет отмечает, что некоторые фонды, программы и учреждения, а также другие организации системы Организации Объединенных Наций уже приступили к изучению системы управления рисками. Например, в октябре 2003 года Исполнительный совет Всемирной продовольственной программы (ВПП) призвал организацию внедрить систему управления рисками как средство обеспечения целей ВПП в условиях неопределенности и высоких рисков (см. WFP/EB.2/2005/5-E/1). **Консультативный комитет особо подчеркивает, что результаты консультаций Генерального секретаря с органами Организации Объединенных Наций по этому вопросу должны быть доложены Генеральной Ассамблее.**

25. Консультативный комитет не удовлетворен объяснением Секретариата о том, что расходы в 1,32 млн. долл. США на консультации по аспектам ОУР, которые рассматриваются в докладе Генерального секретаря, дали отдачу, сопоставимую с суммой издержек (см. также пункт 4 выше). Он сожалеет, что не были предприняты сколько-нибудь существенные усилия по использованию опыта Комиссии ревизоров в этой области или потенциала и методики УСВН, а также результатов проводимых им оценок рисков.

26. Консультативный комитет отмечает, что управление рисками не является новой концепцией для Организации Объединенных Наций. На протяжении многих лет руководители часто учитывали риски и соответствующим образом планировали свои мероприятия. Речь идет о необходимости перехода от узкого подхода к систематическому, который основывался бы на одинаковых критериях, универсально применяемых в масштабах всей Организации. Усилия Генерального секретаря находятся в русле ранее сделанного Комитетом замечания о том, что бессистемное управление рисками и отсутствие четкой ответственности за эффективность механизмов внутреннего контроля являются серьезным пробелом, который необходимо безотлагательно устранить (см. A/61/605, пункт 39). **Консультативный комитет согласен с тем, что Организации следует систематически оценивать и регулировать риски. Это поможет внести ясность в принцип главной ответственности и подотчетности старших сотрудников и обеспечить эффективное выполнение программ. Этот фактор приобретает все большее значение ввиду постоянного расширения операций Организации Объединенных Наций во всем мире, уникального характера и сложности работы Организации, которой нередко поручают мероприятия, связанные с высокой степенью риска. Учитывая, что УСВН и другие подразделения Секретариата занимаются оценками рисков, Комитет считает, что их соответствующая роль в этой области требует уточнения.**

27. Консультативный комитет рекомендует Генеральному секретарю продолжать работу в этой области с учетом самой последней информации и результатов консультаций с другими органами системы Организации Объединенных Наций, а также комментариев и замечаний, высказанных в предыдущих пунктах, и представить доклад по этому вопросу в контексте предлагаемого бюджета по программам на 2010–2011 годы.

#### IV. Управление, ориентированное на конкретные результаты

28. По рекомендации Комитета по программе и координации Генеральная Ассамблея в пункте 2 своей резолюции 60/257 одобрила предложенную Объединенной инспекционной группой систему контрольных параметров в качестве средства, позволяющего Генеральному секретарю и надзорным органам, включая и сам Комитет, проводить оценку степени достижения прогресса в деле эффективного внедрения в Организации Объединенных Наций методов управления, основанного на конкретных результатах (см. A/60/16, пункт 248 (а)). В своей резолюции 61/245 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад об управлении, основанном на конкретных результатах. В своем последующем докладе об управлении, основанном на конкретных результатах (A/62/704), ОИГ представила дополнительные соображения и разработала систему контрольных параметров, призванную обеспечить последовательность нынешнего процесса реформирования Организации Объединенных Наций. В частности, Группа рекомендовала принять так называемое «золотое правило», согласно которому новые доклады о реформе или процессах управления должны сопровождаться оценкой осуществления и последствий предыдущих процессов. **Консультативный комитет считает этот подход обоснованным.**

29. Для совершенствования существующих процессов составления бюджета, ориентированного на результаты, и перехода «к полностью сформировавшейся культуре управления, ориентированного на результаты», Генеральный секретарь предлагает: а) создать в Секретариате систему управления, ориентированного на конкретные результаты, которая включает пять базовых принципов, сформулированных на основе коллективного опыта департаментов в области управления, ориентированного на результаты, и ряд необходимых мер, требующих активной позиции и приверженности поставленным целям на уровне руководства; и б) создать специализированное подразделение по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты (см. A/63/701 и Согг. 1, пункты 86 и 100). Хотя это специализированное подразделение не будет самостоятельно заниматься контролем или оценкой программ, оно обеспечит поддержку департаментам и управлениям в сфере контроля и оценки и будет отвечать за установление стандартов и политики, подготовку кадров и обмен опытом. Кроме того, оно будет оказывать департаментам и управлениям помощь в разработке графиков проведения оценки.

30. Консультативный комитет отмечает, что Департамент по вопросам управления провел всеобъемлющий обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в ходе которого были опрошены около 50 сотрудников и старших руководителей, проведены неофициальные обмены мнениями с представителями региональных групп Пятого комитета и в Женеве в сотрудничестве с секретариатом Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) был организован межучрежденческий семинар с участием специалистов организаций системы Организации Объединенных Наций по управлению, ориентированному на конкретные результаты. Как указывается в докладе Генерального секретаря (A/62/701 и Согг. 1, пункт 70), в ходе обзора выявились следующие проблемы с внедрением в Секретариате подхода, ориентированного на результаты:

- a) цель управления, ориентированного на конкретные результаты, остается неясной, и отсутствуют руководящие принципы и общее управление;
- b) системы отчетности недостаточно интегрированы и не позволяют получать фактическую информацию необходимого качества;
- c) руководство не оказывает достаточной поддержки управлению, ориентированному на результаты, и большинство руководителей не считают существующую систему управления результатами полезной для себя;
- d) контроль за программами, эффективность руководства и использование оценочной информации являются неадекватными;
- e) профессиональная подготовка и техническая поддержка последовательного введения управления, ориентированного на результаты, являются неадекватными.

31. В целях усиления ориентации Секретариата на результаты и учитывая выводы вышеупомянутого обзора, Генеральный секретарь предлагает укрепить потенциал Секретариата в области контроля и оценки. В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи, изложенным в ее резолюции 61/245, функции контроля, включая ответственность за подготовку двухгодичного доклада об исполнении программ и самооценку, которые ранее выполнялись УСВН, были переданы Департаменту по вопросам управления. Согласно Секретариату, передача этих функций обеспечит повышение ответственности руководства за осуществление этих мероприятий, с тем чтобы они стали частью непрерывного процесса управления служебной деятельностью, планирования и контроля. УСВН будет и впредь проводить углубленные и тематические оценки (A/62/701 и Согл. 1, пункт 79).

32. Консультативный комитет отмечает, что в докладе предлагается ряд конкретных мер для активизации самооценки в Секретариате (A/62/701 и Согл. 1, пункт 78). **Консультативный комитет сожалеет, что в области повышения эффективности контроля за служебной деятельностью аналогичные меры не предлагаются. Остается неясным, как будут решены такие острые проблемы, как своевременность представления отчетности о служебной деятельности, а также о качестве и актуальности информации по этим вопросам. Комитет подчеркивает, что эффективное управление, основанное на результатах, должно основываться на надежных и комплексных системах управленческой информации, которые способны генерировать высококачественную и обновленную информацию о служебной деятельности. Руководители программ должны быть оснащены эффективным информационным инструментарием и вспомогательными системами для отслеживания и анализа результатов. В этой связи Консультативный комитет обращает внимание на вопросы, поставленные Комиссией ревизоров и изложенные в ее соответствующих рекомендациях по ИКТ (см. A/63/5 (Vol. I), пункты 310–333).**

33. Консультативный комитет также вновь повторяет свое ранее высказанное замечание о необходимости изучения возможности повышения оперативности подготовки докладов об исполнении программ, с тем чтобы руководители программ имели возможность учитывать уроки, извлеченные из оценки достижений, при подготовке новых планов и бюджетов, а все заинтересованные стороны могли своевременно получать информа-

цию о прошлых результатах, необходимую для принятия решений в отношении будущих направлений программ и подпрограмм (см. A/62/7, пункт VIII.13).

34. Как указывается в докладе, Организации необходимо собирать и анализировать достоверную информацию о служебной деятельности, в частности посредством создания противозатратных, удобных для пользователей и актуальных информационных систем в области управления, ориентированного на результаты (см. A/62/701 и Согг. 1, пункт 86, принцип 3). **Консультативный комитет отмечает, что в докладе не содержится какой-либо дополнительной информации о масштабах, параметрах или графике внедрения таких систем и о том, насколько они будут совместимыми с существующими и с будущими системами управленческой информации Секретариата, в частности с системой планирования общеорганизационных ресурсов. В этой связи Консультативный комитет обращает внимание на рекомендацию Комиссии ревизоров о том, чтобы Организация приняла решение по предложениям Генерального секретаря относительно системы планирования общеорганизационных ресурсов Секретариата (см. A/63/5 (Vol. I), пункт 136).**

## V. Заключение

35. Как указывается в докладе Генерального секретаря, если Генеральная Ассамблея одобрит содержащиеся в его докладе предложения относительно системы подотчетности, системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и системы управления, ориентированного на конкретные результаты, то смета соответствующих финансовых последствий составит 3 008 600 долл. США брутто (2 682 500 долл. США нетто) на двухгодичный период 2008–2009 годов, включая ассигнования в 882 200 долл. США на предлагаемый экспериментальный проект в области общеорганизационного управления рисками (см. A/62/701/Add.1). Смета расходов на новые должности составлена по состоянию на 1 июля 2008 года.

36. Генеральный секретарь предлагает создать новый отдел по вопросам подотчетности и управления результатами при Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления в целях усиления ориентации Организации на конкретные результаты, обеспечения более эффективного контроля за служебной деятельностью и укрепления поддержки надзорных функций. Предлагаемый новый отдел заменит Сектор по поддержке в области политики, анализа и надзора и будет состоять из трех секций: Секции управления результатами, Секции управления служебной деятельностью и Секции по поддержке в области надзора. Кроме того, в его ведение будет входить экспериментальный проект по общеорганизационному управлению рисками (см. A/62/701/Add. 1, пункт 4).

37. **Отмечая усилия Генерального секретаря по решению проблем подотчетности, практики внутреннего контроля и управления, Консультативный комитет считает, что их следует дополнительно обсудить с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности через КСР/КВУУ, а также с надзорными органами. В этой связи Секретариату следует воспользоваться возможностями для обмена мнениями с Комиссией ревизоров. Кроме того, Консультативный комитет вновь по-**

вторяет свою рекомендацию об использовании экспертного опыта, имеющегося в системе Организации Объединенных Наций (см. A/61/605, пункт 16).

38. Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее принять к сведению доклады Генерального секретаря (A/62/701 и Corr.1 и Add.1). С учетом комментариев и замечаний, высказанных в предыдущих пунктах, Комитет рекомендует Ассамблее одобрить предложения, содержащиеся в пунктах 104(b) и (c) доклада Генерального секретаря (A/62/701 и Corr.1). Комитет не рекомендует утверждать предложение о создании специализированного подразделения, содержащееся в пункте 104(d) доклада. Таким образом, на данном этапе Комитет не рекомендует утверждать предлагаемые изменения в организационной структуре Секретариата, содержащиеся в докладе, или ресурсы, испрашиваемые в документе A/62/701/Add.1.

## Приложение

### **Процедуры и критерии делегирования полномочий в области финансовой деятельности, закупок, управления имуществом и людских ресурсов**

#### **Управление по планированию программ, бюджету и счетам**

1. Согласно правилу 101.1 Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2003/7) полномочия по применению Финансовых положений и правил и ответственность за них были делегированы Генеральным секретарем заместителю Генерального секретаря по вопросам управления. В свою очередь, заместитель Генерального секретаря делегировал эти полномочия и ответственность помощнику Генерального секретаря/Контролеру и помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию на основании административной инструкции ST/AI/2004/1. Эта административная инструкция предусматривает, что полномочия и ответственность могут также делегироваться другим должностным лицам в случае необходимости.

2. На основе вышеупомянутых положений Контролер делегирует полномочия должностным лицам Центральных учреждений, периферийных отделений и миссий. Делегирование таких полномочий носит личный характер и не основывается лишь на занимаемой должности или выполняемых функциях. Просьбы о делегировании полномочий рассматриваются в индивидуальном порядке и утверждаются с учетом возможностей того или иного подразделения или миссии, опыта и квалификации отдельных лиц и необходимости в передаче полномочий. К примерам таких действий относится делегирование полномочий на получение взносов; управление целевыми фондами; распределение средств, выделение ассигнований и субсидий; подписание соглашений с принимающей страной, а также на удостоверение, утверждение и право банковской подписи.

3. Кроме того, Финансовые положения и правила гласят, что «должностные лица руководствуются принципами эффективного и результативного финансового управления и экономии средств» (правило 101.1) и что «любой сотрудник, нарушающий Финансовые положения и правила или соответствующие административные инструкции, несет личную и финансовую ответственность за свои действия» (правило 101.2).

#### **Служба закупок**

4. Делегирование полномочий на закупки в настоящее время осуществляется помощником Генерального секретаря/Контролером через служебную записку на имя начальника Службы закупок и всех сотрудников по закупкам/помощников по вопросам закупок согласно полномочиям, предоставленным ему заместителем Генерального секретаря по вопросам управления 15 августа 2005 года согласно положениям административной инструкции ST/AI/2004/1. Объем делегированных полномочий на закупки устанавливается в зависимости от должностного класса в следующем порядке:

- Д-1, начальник Службы закупок — 200 000 долл. США
- С-5, начальник секции/старший сотрудник по закупкам — 150 000 долл. США
- С-4, сотрудник по закупкам — 75 000 долл. США
- С-3, сотрудник по закупкам — 50 000 долл. США
- С-2, младший сотрудник по закупкам — 25 000 долл. США
- О-5 и выше, помощник по закупкам — 7500 долл. США

### **Управление централизованного вспомогательного обслуживания**

5. Сотрудникам полномочия делегируются по функциональному признаку и в личном качестве. В отношении полномочий на управление имуществом и ответственности за него ограничения не установлены. Полномочия делегируются руководителям департаментов Центральных учреждений на основании административной инструкции ST/AI/2003/5, где предусматривается, что на местах полномочия делегируются на личной основе помощнику Генерального секретаря Департамента операций по поддержанию мира и административным руководителям периферийных и прочих отделений.

### **Управление людских ресурсов**

6. Главным документом, регулирующим делегирование полномочий по применению Положений и правил о персонале, является ST/AI/234/Rev.1 с поправками, внесенными на основании ST/AI/1991/1. Полномочия на принятие решений согласно соответствующим положениям Положений и правил о персонале делегируются следующим должностным лицам, выполняющим конкретные функции, перечисленные в ST/AI/234/Rev.1:

- a) Генеральному секретарю: как указывается в пункте 4 инструкции, Генеральный секретарь может (и на практике осуществляет это) делегировать полномочия заместителю Генерального секретаря по вопросам управления в областях, относящихся к ведению Генерального секретаря;
- b) помощнику Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами;
- c) помощнику Генерального секретаря/Контролеру;
- d) руководителям департаментов или управлений;
- e) руководителям периферийных департаментов и управлений.

7. На протяжении ряда лет дополнительные полномочия делегировались на основании конкретных административных инструкций по отдельным вопросам, в частности в отношении отбора персонала руководителями департаментов и управлений в контексте системы отбора персонала (ST/AI/2006/3, раздел 9), или же делегировались руководителями департаментов или программ с особым статусом, например Управлению служб внутреннего надзора



---

(ST/AI/401 с поправками, внесенными на основании ST/AI/2003/4) или Управлению Организации Объединенных Наций по контролю над наркотиками, которое функционирует на основании договоренностей, первоначально достигнутых в отношении Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ST/AI/388). Существуют также отдельные договоренности с некоторыми подразделениями, которые доказали свою способность осуществлять более широкие делегированные полномочия, нежели в рамках общей системы, в частности с Департаментом операций по поддержанию мира, который получил полномочия на набор и административное управление персоналом миссий. В настоящее время подготавливается полностью обновленная и пересмотренная редакция ST/AI/234/Rev.1.

---