



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 January 2010
Russian
Original: English

Шестидесят четвертая сессия

Пункт 130 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

На пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Подотчетность — это обязанность Организации и ее сотрудников нести ответственность за выполнение конкретных задач, которые были поставлены путем четкого и транспарентного распределения функций, но с учетом наличия ресурсов и ограничений, обусловленных внешними факторами. Подотчетность включает достижение целей и результатов в ответ на мандаты, представление честных и точных отчетов о результатах работы, управление финансовыми средствами, а также все аспекты работы в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрений и наказаний.

Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 63/276 Генеральной Ассамблеи, в которой государства-члены просили Генерального секретаря представить всеобъемлющий доклад по вопросу о подотчетности, в том числе по 11 конкретным темам. В настоящем докладе не только содержится определение термина «подотчетность», но и даны восемь рекомендаций о повышении уровня подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций, которые излагаются в соответствующих разделах доклада, а также представлены в виде полного списка в конце настоящего доклада. В приложении I содержится описание нынешней системы подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций. В приложении II содержатся детальный план и «дорожная карта» внедрения системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля. В приложении III излагаются меры, принимаемые администрацией с целью устранить недостатки в сфере внутреннего контроля, инспектирования и подотчетности в связи с управлением программой «Нефть в обмен на продовольствие».

Генеральный секретарь просит Генеральную Ассамблею одобрить компоненты системы подотчетности Секретариата, изложенные в настоящем докладе, и предлагаемые здесь меры по укреплению подотчетности.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Вопросы, затронутые в пункте 9 резолюции 63/276 Генеральной Ассамблеи	5
A. Определение подотчетности, функции и обязанности	5
B. Отчеты о проделанной работе	8
C. Выполнение рекомендаций надзорных органов	10
D. Личная и общеорганизационная подотчетность	12
E. Процесс подбора и назначения старших руководителей	14
F. Реформа системы служебной аттестации	15
G. Делегирование полномочий	16
H. Внедрение системы управления, ориентированного на конкретные результаты	17
I. Система управленческой информации, ориентированная на конкретные результаты	24
J. Система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля	25
K. Каким образом нынешние и предлагаемые механизмы подотчетности в Секретариате позволят устранить недостатки в управлении программой Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие»	27
III. Выводы	29
IV. Рекомендации	29
Приложения	
I. Компоненты системы подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций	31
II. Общеорганизационное управление рисками и система внутреннего контроля	59
III. Укрепление механизмов подотчетности в Секретариате в ответ на выявленные недостатки программы Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие»	71

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 63/276 Генеральной Ассамблеи. Он является реакцией, в частности, на вопросы, затронутые в пункте 9 вышеупомянутой резолюции. Для того чтобы было удобнее работать с настоящим докладом, все эти компоненты перечислены ниже:

- a) Определение подотчетности, функции и обязанности
- b) Отчетность о проделанной работе
- c) Выполнение рекомендаций надзорных органов
- d) Личная и общеорганизационная подотчетность
- e) Процесс подбора и назначения старших руководителей
- f) Реформа системы служебной аттестации
- g) Делегирование полномочий
- h) Внедрение системы управления, ориентированного на конкретные результаты
- i) Система управленческой информации, ориентированная на конкретные результаты
- j) Система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля
- k) Объяснение того, как с помощью механизмов подотчетности будут устранены недостатки, выявленные в управлении программой «Нефть в обмен на продовольствие»

2. В течение последних четырех лет Секретариат представил три доклада о подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций¹, в которых были проанализированы вопросы политического руководства и надзора в Организации Объединенных Наций и была рассмотрена более широкая система подотчетности Секретариата. Я разделяю мнение государств-членов о том, что подотчетность является одной из главных основ эффективного управления и требует внимания на самом высоком уровне. Я хотел бы вновь заявить, что я по-прежнему твердо намерен укреплять потенциал Организации в этой области. Я отмечаю также, что в последние годы был достигнут значительный прогресс в деле обеспечения подотчетности. К числу достижений можно отнести создание Бюро по вопросам этики Секретариата Организации Объединенных Наций, принятие эффективной политики защиты информаторов, внедрение строгой системы подачи финансовых деклараций, внедрение новой системы внутреннего правосудия и укрепление независимых надзорных органов, включая создание Независимого консультативного комитета по ревизии. Кроме того,

¹ Доклад Генерального секретаря «Меры по укреплению системы подотчетности в Организации Объединенных Наций» (A/60/312); доклад Генерального секретаря «Всесторонний обзор механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях» (A/60/883 и Add.1 и 2 и Add.1/Corr.1); доклад Генерального секретаря «Система подотчетности, система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и система управления, ориентированного на конкретные результаты» (A/62/701 и Corr/1 и Add.1).

Секретариат постоянно добивается усиления подотчетности за решение поставленных задач — как на уровне персонала, так и на общеобразовательном уровне, — например, путем опубликования договоров, которые заключаются со старшими руководителями, и ежегодных оценок их работы по решению задач, поставленных в вышеупомянутых договорах, а также путем обнародования и публикации в Интранете Секретариата промежуточного доклада о ходе выполнения программ, который охватывает первый год двухгодичного периода 2008–2009 годов.

3. И все же многое еще предстоит сделать. Резолюция 63/276 Генеральной Ассамблеи ставит передо мной задачу четко сформулировать будущие меры и сделать конкретные предложения по целому ряду вопросов. Когда это возможно, я делаю такие рекомендации в настоящем докладе и привожу информацию по самым актуальным мероприятиям, проводимым на стратегическом и политическом уровне в связи с вопросами, находящимися в сфере моей компетенции, в течение периода, который прошел после выхода моего предыдущего доклада (A/62/701 и Согг.1).

4. Однако я считаю, что в некоторых случаях полезно отступить на шаг назад и проанализировать существующие структуры с точки зрения их возможного идеального состояния, а также их нынешнего состояния, для того чтобы можно было лучше понять, на какой основе построена существующая в Организации система подотчетности. Документы, касающиеся планирования и подотчетности, в том числе стратегическая рамочная программа, бюджет по программам, бюджеты миротворческих операций и доклады о ходе выполнения программ, являются необходимыми элементами эффективной подотчетности. Нам необходимо выработать ясное общее понимание того, к каким достижениям и целям должна стремиться Организация в соответствии с пожеланиями государств-членов, с тем чтобы можно было скоординировать процессы, мероприятия и услуги Секретариата. Если документы по программам, планам и бюджетам не будут эффективно прокладывать нам дорогу в будущее, другие улучшения, достигаемые на последующих этапах производственного процесса, могут оказаться меньше ожидаемых.

5. В настоящем докладе я показываю слабые стороны существующих структур и предлагаю возможные пути их устранения. Для того чтобы было легче работать с настоящим докладом и чтобы проанализировать эти рекомендации в определенном контексте, я включил в приложение I обзор нынешней системы подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций. В приложении II содержатся предлагаемые мною подробный план и «дорожная карта» внедрения системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля. В приложении III содержится обзор мер, принятых Секретариатом в целях укрепления механизмов подотчетности с учетом недостатков, выявленных Комитетом по независимому расследованию, которые касаются внутреннего контроля, инспектирования и подотчетности в процессе управления программой «Нефть в обмен на продовольствие».

6. Перед нами стоит сложнейшая задача. Укрепление системы подотчетности в организации, столь многогранной, как Организация Объединенных Наций, — дело трудное, и ему нет конца. В этом деле не существует никакой финишной черты и нет никакого заранее определенного пути к решению поставленных задач, поскольку цели и стандарты со временем, видимо, будут изме-

няться в рамках такой системы, которая сама постоянно меняется в интересах удовлетворения растущих потребностей Организации. Все заинтересованные стороны должны работать сообща для того, чтобы определить компоненты нашей общей системы подотчетности, выявить области, в которых нужно добиться улучшений, и взять на себя обязательство добиваться неуклонного прогресса.

7. В рамках процесса консультаций, который я инициировал в целях подготовки настоящего доклада, Секретариат в течение трех месяцев провел более 15 неофициальных встреч представителей государств-членов, верхнего эшелона Секретариата и системы Организации Объединенных Наций. В настоящем докладе излагается суть идей по вопросу о подотчетности, выраженных в ходе нашего обмена мнениями. Я искренне надеюсь на то, что он поможет продвинуть вперед наш нынешний диалог и приблизит нас к более подотчетной Организации Объединенных Наций.

II. Вопросы, затронутые в пункте 9 резолюции 63/276 Генеральной Ассамблеи

A. Определение подотчетности, функции и обязанности

8. Базовые принципы, лежащие в основе подотчетности в Организации Объединенных Наций, излагаются в ее Уставе, в котором провозглашаются цели и принципы Организации Объединенных Наций и указаны ее главные органы, а также их функции и обязанности.

9. В соответствии с Уставом государства-члены выдают мандаты Секретариату в виде резолюций и решений, принимаемых органами Организации Объединенных Наций. Кроме того, Устав провозглашает, что Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации (статья 97) и что ему поручается выполнять мандаты, принимаемые ее главными органами (статья 98). Следовательно, Генеральный секретарь подотчетен государствам-членам за выполнение этих мандатов.

10. Реагируя на положения резолюции 63/276, я рассмотрел определения понятия «подотчетность», которые существуют в других органах Организации Объединенных Наций², и сейчас предлагаю следующее определение:

² Программа развития Организации Объединенных Наций использует определение термина «подотчетность», разработанное в Организации экономического сотрудничества и развития: «Подотчетность — это обязанность демонстрировать, что работа была выполнена в соответствии с правилами и стандартами, или представить честный и точный отчет о достигнутых результатах в сопоставлении с заранее определенными функциями и/или планами». В Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения используется следующее определение: «Подотчетность — это процесс, в рамках которого организации, находящиеся на службе общества, и работающие в них люди несут ответственность за свои решения и действия, в том числе за принимаемые меры по использованию общественных средств, за проявление честности и за все аспекты работы в соответствии с согласованными правилами и стандартами, а также за представление честных и точных отчетов о достигнутых результатах в сопоставлении с утвержденными функциями и/или планами». Детский фонд Организации Объединенных Наций использует следующее определение: «Подотчетность — это обязанность демонстрировать, что работа

Подотчетность — это обязанность Организации и ее сотрудников нести ответственность за выполнение конкретных задач, которые были поставлены путем четкого и транспарентного распределения обязанностей, но с учетом наличия ресурсов и ограничений, обусловленных внешними факторами. Подотчетность включает достижение целей и результатов в ответ на мандаты, представление честных и точных отчетов о достигнутых результатах, управление финансовыми средствами, а также все аспекты работы в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрений и наказаний.

11. В условиях Организации Объединенных Наций вышеупомянутое определение, с моей точки зрения, означает ряд обязанностей Секретариата Организации Объединенных Наций, включая следующее:

a) проводить работу для того, чтобы достигать целей и результатов, определенных в четких мандатах государств-членов;

b) представлять честную и точную информацию о достигнутых результатах в сопоставлении с утвержденными функциями, планами и видами деятельности;

c) проводить работу в соответствии с положениями, правилами и процедурами Организации Объединенных Наций;

d) принимать меры к тому, чтобы сотрудники демонстрировали самый высокий уровень добросовестности и соблюдение этических стандартов, которые ожидаются от международного гражданского служащего;

e) ясно сформулировать и проводить в жизнь систему поощрений за отличную работу и наказаний за плохую работу.

12. Отправной точкой для практической реализации концепции подотчетности является договоренность — своего рода пакт — между государствами-членами и Секретариатом, которая находит свое выражение в стратегической рамочной программе, бюджете по программам и бюджетах миротворческих операций. Государства-члены выдают мандаты с указанием того, чего намерена достичь Организация Объединенных Наций за определенный период при наличии ассигнованных финансовых средств. Секретариат обязан добиться оговоренных таким образом результатов, но при условии наличия ресурсов, а также с учетом ограничений, обусловленных внешними факторами, над которыми он не властен.

13. Эти цели и результаты достигаются, в частности, благодаря работе его персонала, который обязан соблюдать самые высокие этические стандарты. В ходе этого процесса Секретариат обязан соблюдать правила и положения, а также такие процедуры, которые гарантируют его нормальную работу. Органы внутреннего и внешнего надзора стремятся обеспечить адекватность и эффективность этих процессов с помощью проведения независимой и объективной оценки.

14. Система подотчетности Организации имеет в своей основе шесть компонентов:

была выполнена в соответствии с согласованными правилами и стандартами и что достигнутые результаты были изложены честно и точно».

- a) Устав Организации Объединенных Наций;
- b) стратегическая рамочная программа, бюджет по программам и бюджеты миротворческих операций («пакт»);
- c) достижение результатов и выполнение работы (включая систему поощрений и наказаний);
- d) внутренние системы и механизмы контроля;
- e) этические стандарты и добросовестность;
- f) обязанности и функции по надзору.

15. Взаимосвязи между этими компонентами, а также в рамках более широкой системы подотчетности Секретариата отражены на приводимой ниже диаграмме.

Диаграмма
Система подотчетности



16. Я искренне надеюсь, что в результате широких консультаций, проведенных Секретариатом в ходе подготовки настоящего доклада, было выработано общее понимание существующих структур, которое позволит Организации взять приведенное выше определение понятия «подотчетность» в качестве отправной точки для проведения дальнейшей работы по укреплению подотчетности в Секретариате³,

³ Подробное описание компонентов нынешней системы подотчетности см. в приложении I.

В. Отчеты о проделанной работе

17. В конце каждого двухгодичного периода или бюджетного года Секретариат отчитывается перед Генеральной Ассамблеей о проделанной работе в свете тех целей, которые были поставлены в бюджете по программам. Это делается путем представления доклада о выполнении программ, а в тех случаях, когда речь идет о департаментах и управлениях, финансируемых средствами со вспомогательного счета для миротворческих операций, это делается путем представления годовых докладов о выполнении программ. Доклад о выполнении программ содержит описание успехов на пути к достижению поставленных целей и ожидаемых результатов каждой программы, а также объяснение каких-либо трудностей или отсутствия успехов — в зависимости от обстоятельств.

18. На протяжении ряда лет Генеральная Ассамблея делала рекомендации относительно формата доклада о выполнении программ и вспомогательного счета, а также относительно годовых докладов о миротворческих миссиях. В этих рекомендациях содержится призыв давать более верную оценку качества осуществления программ, а также представлять информацию, которая более тесно увязана с поставленными целями, ожидаемыми результатами и показателями успехов (см. резолюции 61/235 и 59/275).

19. Для того чтобы повысить качество докладов о выполнении программ, необходимо рассмотреть три системные проблемы:

- a) формулирование логического обоснования;
- b) выбор момента для публикации доклада о выполнении программ;
- c) способность нынешних систем управленческой информации увязывать достигнутые результаты с объемом задействованных ресурсов.

20. Процессы планирования по программам и составления бюджетов подчас не имеют надлежащего логического обоснования. Часто происходит так, что общие стратегические цели и приоритетные задачи Организации не увязываются с задачами и целями, которые ставятся на более низких уровнях, при этом они не формулируются надлежащим образом и вообще бывают недостижимыми. Ожидаемые достижения и связанные с ними показатели достижений иногда определяются лишь в форме мероприятий и видов деятельности и не всегда ведут к поставленным целям. Показатели достижений не всегда отражают то, что реально сделано. Учет внешних факторов не основан на соответствующих оценках рисков⁴.

⁴ Некоторые из этих недостатков были описаны в предыдущих докладах Генерального секретаря и надзорных органов. В качестве примеров можно привести следующие доклады: доклад Генерального секретаря «Система подотчетности, система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и система управления, ориентированного на конкретные результаты» (A/62/701 и Согг.1); доклад Управления служб внутреннего надзора «Обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций» (A/63/268), в котором был сделан вывод, что управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций является административной процедурой, не приносящей практически никакой пользы с точки зрения подотчетности и принятия решений»; доклад Объединенной инспекционной группы «Оценка составления бюджета, ориентированного

21. Поскольку доклад о выполнении программ выходит в конце первого квартала того года, который следует после окончания двухгодичного периода, это уменьшает его пользу для государств-членов с точки зрения их возможностей принимать решения относительно бюджета, ведь они получают этот доклад в свое распоряжение лишь после того, как уже были приняты решения, касающиеся очередного двухгодичного периода. Я отмечаю, что мнение Секретариата, доведенное до сведения государств-членов на пятьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи, по-прежнему верное. Оно заключается в следующем: «Существующие системы отчетности и оценки результатов осуществления программ не оказывают никакого практического влияния на будущие планы и решения о распределении ресурсов» (A/57/387 и Согг.1, пункт 164).

22. В заключение следует отметить, что нынешние системы управленческой информации не увязывают информацию о достигнутых результатах с объемом ресурсов, использованных на уровне программ или подпрограмм. Вследствие этого государствам-членам трудно понять, какие расходы повлекло за собой выполнение мандатов или достижение конкретных результатов. Инструмент, предназначенный для решения этой проблемы, — модуль системы управления, ориентированного на конкретные результаты, — будет включен в систему общеорганизационного планирования ресурсов.

Рекомендация

Для того чтобы государства-члены могли принимать решения относительно бюджетов и планирования по программам, лучше учитывая достигнутые результаты, я в качестве эксперимента подготовил промежуточный доклад о выполнении программ, охватывающий первый год двухгодичного периода 2008–2009 годов. Я предлагаю дополнить полный двухгодичный доклад о выполнении программ промежуточным докладом об успехах, достигнутых Секретариатом к концу первого года каждого двухгодичного периода.

23. Однако следует отметить, что выполнение этой рекомендации даст наибольший эффект только в случае, если сначала будут решены коренные проблемы, касающиеся логического обоснования докладов о выполнении программ, благодаря чему информация, содержащаяся в таких докладах, поможет государствам-членам понять, выполняет ли Организация свои задачи.

Рекомендация

Я прошу государства-члены продолжать поддерживать создание системы планирования общеорганизационных ресурсов, охватывающей, в частности, разработку взаимосвязанных систем управленческой информации, которые необходимы для эффективной поддержки составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, а в конечном счете и управления, ориентированного на конкретные результаты.

на конкретные результаты, в операциях по поддержанию мира» (JIU/REP/2006/1, см. A/60/709), а также серия докладов Объединенной инспекционной группы об управлении, ориентированном на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2004/5; JIU/REP/2004/6; JIU/REP/2004/7, JIU/REP/2004/8 и JIU/REP/2006/6, см. A/59/617, A/59/607, A/59/631, A/59/632 и A/61/805).

С. Выполнение рекомендаций надзорных органов

24. Надзорные органы играют важную роль в работе, направленной на пропаганду культуры исполнения и добросовестности и на предотвращение плохого управления. Они оказывают большую помощь руководителям, обеспечивая независимую оценку адекватности и эффективности внутренних систем и механизмов контроля. Я убежден в том, что одна из главных обязанностей руководителей в нашей Организации заключается в том, что они должны выполнять все рекомендации надзорных органов, принятые к исполнению. В этой связи Комитету по вопросам управления было поручено следить за тем, как выполняются такие рекомендации⁵.

25. Департамент по вопросам управления следит за тем, как департаменты выполняют рекомендации надзорных органов, и ежеквартально докладывает Комитету по вопросам управления о том, как обстоят дела в этой области. Доклады надзорных органов направляются также Комитету по программе и координации, Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам и Генеральной Ассамблее. Кроме того, бюджет-брошюры включают раздел, в котором освещаются меры, принятые департаментами в ответ на рекомендации надзорных органов. Это позволяет государствам-членам принимать продуманные решения, касающиеся достижений Организации и степени соблюдения правил, политики и процедур.

26. Организация твердо намерена выполнять рекомендации надзорных органов. Я с удовлетворением сообщаю, что в настоящее время мы наблюдаем развитие позитивной тенденции в деле выполнения таких рекомендаций. Следует иметь в виду, что существует официальная процедура, в рамках которой администрация соглашается с рекомендацией или отвергает ее. Если рекомендация отвергается, соответствующий руководитель должен убедительно объяснить, почему эта рекомендация отклоняется. Бывает так, что после этого надзорный орган все же настаивает на выполнении своих рекомендаций. Если администрация и соответствующий надзорный орган все же никак не могут прийти к согласию, этот вопрос ставится в Комитете по вопросам управления, который и принимает окончательное решение. Для того чтобы Комитет по вопросам управления мог принимать обоснованные решения и определять возможный курс действий, я намерен потребовать, чтобы обязательно проводилась оценка рисков, которые возникнут в случае, если та или иная рекомендация будет отвергнута. Такую оценку следует проводить в контексте предлагаемой системы общеорганизационного управления рисками, которая описана в разделе (J) настоящего доклада. Я особо подчеркиваю тот факт, что ответственность за последствия невыполнения поступивших рекомендаций несет администрация.

27. Учитывая огромное внимание, которое я и государства-члены уделяют своевременному выполнению рекомендаций надзорных органов, и стремясь улучшить качество управления Организацией в этой важнейшей области, Ко-

⁵ Для того чтобы обеспечить своевременное выполнение рекомендаций надзорных органов, Секретариат включил в число основных функций Комитета по вопросам управления обязанность обеспечивать, чтобы выводы и рекомендации Комиссии ревизоров, Объединенной инспекционной группы и Управления служб внутреннего надзора должным образом учитывались в работе администрации и чтобы рекомендации, принятые администрацией к исполнению, своевременно выполнялись (ST/SGB/2006/14).

митет по вопросам управления инициировал в 2009 году более прямое сотрудничество и активный диалог со всеми надзорными органами. В 2009 году были проведены «встречи-диалоги» с Комиссией ревизоров, Управлением служб внутреннего надзора и Независимым консультативным комитетом по ревизии. В начале 2010 года члены Комитета по вопросам управления встретятся с членами Объединенной инспекционной группы.

28. Вышеупомянутые встречи стали первыми совместными мероприятиями, в ходе которых старшие руководители и представители надзорных органов провели обмен мнениями по вопросам надзора, представляющим взаимный интерес. Обсуждались, в частности, следующие вопросы, вызывающие озабоченность у руководителей: само число рекомендаций, которых стало слишком много; дублирование рекомендаций, поступающих от различных надзорных органов; системные проблемы и недостатки, выявленные в работе надзорных органов.

29. Надзорные органы высоко оценили состоявшийся диалог, охарактеризовав его как «значительное событие» в истории их отношений с руководителями старшего звена и с точки зрения перспектив выполнения их обязанностей по отчетности перед Генеральной Ассамблеей. В числе ожидаемых результатов этой первой серии «встреч-диалогов» можно упомянуть выявление и оценку системных рисков и недостатков в работе Организации и план руководства по устранению этих рисков и недостатков.

30. Для того чтобы поддержать этот диалог, Департамент по вопросам управления намерен анализировать выявленные системные риски и определять, какие из них можно устранить с помощью системных решений. Затем системный анализ станет основой для принятия более комплексных решений вопросов, касающихся всего Секретариата, а также для устранения недостатков и позволит расширить диапазон отслеживаемых вопросов, который в настоящее время несколько фрагментирован, поскольку сейчас вся эта работа базируется на данных, собранных по отдельным департаментам.

31. Для того чтобы еще больше укрепить эту систему, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/248 решила создать Независимый консультативный комитет по ревизии в качестве вспомогательного органа Ассамблеи, с тем чтобы он консультировал ее и помогал Ассамблее выполнять ее надзорные функции. В резолюции 61/275 полномочия Комитета были утверждены, и в этой резолюции, в частности, говорится, что Комитет будет консультировать Ассамблею по мерам, которые должны быть приняты в целях обеспечения того, чтобы администрация выполняла рекомендации ревизионных и других надзорных органов.

32. В июне 2008 года Председатель Комитета по вопросам управления отправил Председателю Независимого консультативного комитета по ревизии письмо, информирующее его о том, что Комитет по вопросам управления является механизмом высокого уровня, который создан под моей эгидой для того, чтобы обеспечить эффективный учет выводов и рекомендаций надзорных органов в работе администрации. Председатель Комитета по вопросам управления обязался также обеспечивать поддержку деятельности Независимого консультативного комитета по ревизии и сотрудничество с ним, чтобы он выполнял свои важные функции по консультированию Генеральной Ассамблеи. В 2010 году Комитет по вопросам управления намерен ежеквартально направлять письмо

Председателю Консультативного комитета, с тем чтобы информировать его о ходе выполнения рекомендаций надзорных органов.

Рекомендации

Я рекомендую государствам-членам продолжать поддерживать деятельность надзорных органов Организации Объединенных Наций, поскольку они играют важную роль в пропаганде культуры исполнения и добросовестности и в предотвращении плохого управления в Организации Объединенных Наций.

Я также рекомендую государствам-членам продолжать поддерживать работу Комитета по вопросам управления, направленную на то, чтобы выводы и рекомендации надзорных органов учитывались в работе администрации, чтобы обеспечивалось своевременное выполнение этих рекомендаций и чтобы получил свое развитие диалог с надзорными органами, который был начат в 2009 году.

D. Личная и общеорганизационная подотчетность

33. Исключительно важная связь между общеорганизационной подотчетностью и личной подотчетностью обеспечивается благодаря составлению рабочих планов, которые содержатся в договорах, ежегодно заключаемых старшими руководителями, и благодаря системе служебной аттестации⁶ персонала всех уровней ниже помощников Генерального секретаря. Таким образом, благодаря составлению этих рабочих планов ответственность за достигаемые результаты, которые соответствуют утвержденным целям Организации, обеспечивается сверху донизу на всех ступенях иерархии как среди руководителей, так и среди рядовых сотрудников.

34. Эта система соглашений, связывающая воедино всю иерархию сотрудников и руководителей, является основой обеспечения подотчетности персонала за достижение конкретных результатов. Один из главных принципов подотчетности заключается в том, что каждый руководитель и каждый сотрудник должен иметь в своем распоряжении соответствующие ресурсы, а также должен иметь соответствующие полномочия на их использование для решения поставленных задач. Как сказано в одном из предыдущих докладов по вопросу о подотчетности, «подотчетность прямо пропорциональна порученным обязанностям и выданным полномочиям» (A/C.5/49/1).

35. Государствам-членам известно, что в течение последних нескольких лет я усилил системы договоров, заключаемых старшими руководителями. В 2008 году я расширил эту систему договоров со старшими руководителями, чтобы охватить помощников Генерального секретаря. После этого я принял меры к тому, чтобы индивидуальные служебные аттестации вывешивались в Интранете Секретариата. Благодаря этому транспарентность возросла до такого уровня, который, с моей точки зрения, является беспрецедентным среди международных организаций. Начиная с 2010 года я, действуя в соответствии с одной из рекомендаций Управления служб внутреннего надзора, буду подписы-

⁶ Реформа системы служебной аттестации обсуждается отдельно в разделе F настоящего доклада.

вать договоры с моими специальными представителями и главами миссий, осуществляемых под руководством Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Департамента по политическим вопросам. Эти договоры станут тем механизмом, который будет обеспечивать оценку их работы и систему подчинения и подотчетности.

36. Я считаю очень важным, чтобы цели, которые ставятся в договорах, заключаемых старшими руководителями, были лучше согласованы с общими целями Организации. Поскольку результаты работы Департамента отражают результаты работы его руководителя, я намерен ввести систему, в соответствии с которой Совет по служебной деятельности руководителей будет одновременно анализировать доклады о выполнении программ и договоры, заключаемые старшими руководителями. С этой целью я внес коррективы в полномочия этого Совета и включил в число его функций анализ докладов о выполнении программ, для того чтобы увязать работу конкретного старшего руководителя с работой возглавляемого им/ею департамента или управления.

37. Кроме того, я поручил Департаменту по вопросам управления изучить вопрос о том, каким образом можно использовать выводы и решения новой системы правосудия для оценки работы руководителей и сотрудников всех уровней. Я надеюсь также использовать эту информацию для того, чтобы выявлять и решать управленческие проблемы системного характера, отражающиеся на работе всей Организации. Этот процесс позволит нам отслеживать, как на всех уровнях реализуются полномочия на принятие решений, и отражать этот фактор в служебных аттестациях сотрудников и в планах работы с кадрами, когда это целесообразно. Например, если будет выявлена закономерность, что один и тот же старший руководитель принимает ошибочные или недобросовестные решения, я буду принимать меры для обеспечения его подотчетности.

38. Кроме того, в контексте предлагаемой глобальной стратегии полевой поддержки (см. A/64/633), которая будет рассматриваться Генеральной Ассамблеей в 2010 году, будут изучены меры, направленные на расширение полномочий сотрудников в сочетании с обеспечением более строгой подотчетности тех сотрудников на местах, которые имеют управленческие и административные функции.

39. Административная инструкция о системе служебной аттестации и сопровождающие ее разъяснения о порядке применения этой системы содержат подробную информацию о процедуре оценки каждого сотрудника, а также о тех мерах, которые должны применяться в случае его плохой работы. Эти меры варьируются от разработки индивидуального плана улучшения работы до увольнения за неудовлетворительную службу.

40. В настоящее время удовлетворительная работа сотрудника находит свое отражение в повышении оклада в пределах класса. Однако есть слишком мало механизмов поощрения особенно высокого качества работы сотрудников. После всестороннего изучения этого вопроса и после широких консультаций, которые были проведены по всему Секретариату в начале этого года, я дал указание переориентировать программу присуждения награды «ООН — XXI век», чтобы она стала признанием отличной работы конкретного человека или группы сотрудников. В рамках этой пересмотренной программы будет использоваться двуединый подход, включающий использование централизованной и

упорядоченной системы присуждения наград «ООН — XXI век» и децентрализованной программы поощрения, которую руководители департаментов и управлений могут создавать в рамках своей сферы компетенции. Кандидатуры на получение награды «ООН — XXI век» за 2010 год будут номинироваться по трем категориям: а) изменение климата/экологизация Организации Объединенных Наций; б) повышение качества обслуживания; в) междепартаментские инициативы. Особое внимание будет уделяться таким инициативам, которые способствуют достижению целей Организации Объединенных Наций, дают большой эффект, внедряют инновационные методы, а также показывают пример передовой работы для всей Организации.

41. Работа Организации находит свое отражение в докладе о выполнении программ (см. раздел В), который поступает в распоряжение государств-членов. Другие связанные с этим вопросы, например, те, которые касаются стратегической рамочной программы и взаимосвязи между выполненной работой и объемом полученных ресурсов, обсуждаются в разделе Н, посвященном системе управления, ориентированного на конкретные результаты.

Е. Процесс подбора и назначения старших руководителей

42. В резолюции 51/226 Генеральной Ассамблеи государства-члены наделили меня исключительными полномочиями на то, чтобы назначать сотрудников на уровне заместителя Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря, а также специальных посланников всех уровней. Я добровольно использовал эти полномочия с большой осторожностью для того, чтобы обеспечить транспарентность и наличие организационных гарантий в ходе этого процесса, заботясь при этом о сохранении конфиденциальности личных данных кандидатов.

43. Ниже излагаются основные этапы процесса подбора и назначения:

а) будущие вакансии изучаются на постоянной основе для того, чтобы можно было начать необходимый процесс подбора кандидатов своевременно;

б) заблаговременно устанавливаются критерии подбора кандидатов, они отражаются в полномочиях органов, которые проводят собеседования, и доводятся до сведения государств-членов, когда начинается поиск кандидатов;

в) для того чтобы иметь широкий выбор квалифицированных кандидатов на такие должности, государства-члены уведомляются с помощью вербальной ноты, а в соответствующих случаях объявление публикуется в крупных газетах и вывешивается на веб-сайтах Организации Объединенных Наций для того, чтобы дополнить те усилия, которые я предпринимаю сам;

г) поскольку я стремлюсь обеспечить строгий процесс отбора, рассмотрение кандидатур включает их изучение в рамках группы старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, имеющих соответствующие знания и опыт работы в Секретариате, фондах и программах Организации Объединенных Наций, и в соответствующих случаях к этой работе привлекаются также внешние эксперты;

е) на завершающем этапе этого процесса самые подходящие кандидатуры, среди которых должна быть по крайней мере одна женщина, представляются мне для принятия окончательного решения;

ф) я сам провожу собеседование с финалистами, по мере необходимости, прежде чем я принимаю решение;

г) для заполнения некоторых вакансий необходимо проводить консультации с межправительственными органами, что и делается соответствующим образом.

44. Этот ясный подход повышает объективность благодаря тому, что мне рекомендуют хорошо продуманный краткий список старших должностных лиц, занимающих посты либо внутри, либо вне Организации, и этот список можно считать исчерпывающим. Этот процесс повышает уровень транспарентности еще и благодаря тому, что государства-члены своевременно получают уведомления о будущих вакансиях. Этот процесс дает мне также возможность выбирать самых компетентных кандидатов с должным учетом географического распределения, обеспечивая при этом представленность женщин в Организации.

Г. Реформа системы служебной аттестации

45. Предполагается, что система служебной аттестации должна увязывать программы, утвержденные Генеральной Ассамблеей, с рабочими планами, которые принимают департаменты, отделы, секции и в конечном счете каждый сотрудник в отдельности, в результате чего в рамках Организации создается фундаментальный механизм подотчетности. Эта система обеспечивает вклад каждого сотрудника в достижение поставленных целей, а также его подотчетность. Она позволяет руководителям уточнять цели каждого сотрудника в начале цикла при принятии плана работы, следить за ходом работы с помощью постоянного диалога и оценивать работу в конце каждого цикла.

46. Система служебной аттестации, применяемая в настоящее время в Организации, имеет некоторые недостатки, которые снижают ее эффективность. В числе этих недостатков можно отметить следующие:

а) непоследовательность в толковании или применении шкалы оценок;

б) недостаточная связь с учебой, развитием карьеры и планированием замещения кадров;

в) недостаточное знакомство рядовых сотрудников и руководителей с системой служебной аттестации;

г) неодинаковый уровень соблюдения правил электронной системы служебной аттестации как рядовыми сотрудниками, так и руководителями;

д) технические трудности, возникающие в тех случаях, когда надо получить дистанционный доступ к служебной характеристике в электронной форме.

47. В ожидании всеобъемлющего пересмотра системы служебной аттестации Департамент по вопросам управления в настоящее время принимает ряд краткосрочных мер для того, чтобы укрепить механизмы служебной аттестации. Управление людских ресурсов сейчас руководит разработкой нового электрон-

ного механизма служебной аттестации в рамках системы управления талантами. Внедрение усовершенствованного электронного механизма служебной аттестации намечено на 1 апреля 2010 года.

48. Вопрос о служебной аттестации связан также с культурой Организации и не сводится лишь к системам и инструментам, которые используются для оценки работы персонала. Я намерен изменить саму культуру Организации, чтобы сотрудники понимали, что они будут отвечать за качество и своевременное выполнение своей работы, а руководители должны будут понимать, что они будут отвечать за эффективное управление работой своих подчиненных, направленной на достижение этой цели. Для того чтобы добиться такого изменения культуры, большое внимание надо будет уделять обучению персонала.

49. Обязательные программы обучения по системе служебной аттестации будут введены для всех сотрудников и руководителей, особенно для тех, кто отвечает за работу других лиц. В ходе проводимых сейчас дополнительных занятий больше внимания уделяется конкретным элементам системы служебной аттестации, таким как обеспечение обратной связи, постановка целей и реагирование на плохую работу. Я убежден в том, что эти меры позволят как рядовым сотрудникам, так и руководителям приобрести необходимые навыки для обеспечения более эффективной служебной аттестации.

50. В соответствии с резолюцией 63/250 Генеральной Ассамблеи я в ходе шестидесятой пятой сессии представляю Ассамблее отдельный доклад о реформировании системы служебной аттестации. Это предложение, которое будет разработано после широких консультаций между всеми заинтересованными сторонами, уже проводимых в настоящее время, будет охватывать, возможно, механизм полукруговой и круговой оценки, стратегию обязательного обучения начальников и сотрудников с надзорными функциями навыкам работы с системой служебной аттестации, повышение роли Комитета по обзору управления и Совместного комитета по наблюдению (см. ST/AI/2002/3), а также творческие подходы к вознаграждению, признанию труда и мотивированию сотрудников и более эффективные методы наказания за плохую работу.

Г. Делегирование полномочий

51. На протяжении целого ряда лет мои усилия по укреплению подотчетности строились на той посылке, что необходимо дать руководителям больше полномочий и повысить их ответственность за принятие решений, с тем чтобы можно было улучшить управление людскими и финансовыми ресурсами. В качестве Генерального секретаря я предложил моему первому заместителю следить за различными административными аспектами деятельности Организации и выступать в этой области от моего имени. Кроме того, я передал функции по управлению финансовыми и людскими ресурсами и полномочия на закупки главам департаментов, управлений, миссий и трибуналов через моего заместителя по вопросам управления (см. ST/AI/2004/1 и ST/SGB/151). Условия передачи этих полномочий оговорены в документе, в котором оговорены сфера полномочий, ожидаемые результаты и то, как будет осуществляться наблюдение за выполнением этих полномочий. Департамент по вопросам управления наблюдает за тем, как реализуются эти полномочия в данной сфере, а также оказывает помощь сотрудникам в надлежащем исполнении этих обязанностей.

В случае необходимости такие полномочия могут быть сокращены или аннулированы. Делегирование полномочий предполагает передачу ответственности за обеспечение неукоснительного соблюдения соответствующих положений и правил Организации Объединенных Наций и вытекающих из них административных инструкций, а в качестве примера можно привести инструкцию ST/AI/2004/1, в которой говорится о передаче финансовых полномочий. Полномочия делегируются конкретному человеку, который напрямую подотчетен помощнику Генерального секретаря в каждой функциональной области, затем заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, а в конечном счете мне.

52. Сложность задач, связанных с делегированием полномочий в различных сферах, возрастала по мере того, как с течением лет увеличивалось число операций Секретариата и полевых миссий. Эти трудности являются результатом отсутствия адекватных систем управленческой информации, поскольку существующие системы не содействуют делегированию полномочий и их нельзя считать удобными в применении и эффективными. Вследствие этого система делегирования полномочий обросла обременительными элементами, и в настоящее время предпринимаются серьезные усилия для того, чтобы рационализировать нынешние процедуры и укрепить подотчетность. Я намерен уточнить обязанности всех лиц, участвующих в этом процессе, и рационализировать механизмы в целях обеспечения эффективного делегирования полномочий, опираясь при этом на рекомендации надзорных органов⁷. В круг этих вопросов входят обеспечение четкой системы подчинения, эффективные методы делегирования полномочий, обеспечение эффективной поддержки, централизация всей работы по делегированию полномочий и постоянная оценка достигаемых результатов.

53. Кроме того, я поручил Департаменту по вопросам управления возглавить междепартаментские усилия, направленные на то, чтобы проанализировать и привести в соответствие с требованиями времени все другие типы делегирования полномочий, существующие в Секретариате (делегирование оперативных функций, делегирование функций другим организационным структурам и выборочная передача полномочий), для того чтобы обеспечить четкое распределение обязанностей в этой сфере и повысить эффективность этих разновидностей делегирования полномочий.

Н. Внедрение системы управления, ориентированного на конкретные результаты

54. Концепция управления, ориентированного на конкретные результаты, впервые была введена в Секретариате Объединенной инспекционной группой, которая включила в определение этого понятия не только процесс планирования, разработки программ, составления бюджета и оценки, но и такие элементы, как делегирование полномочий, подотчетность, служебная аттестация и контракты. Объединенная инспекционная группа подготовила серию докладов

⁷ Доклад Управления служб внутреннего надзора по итогам ревизии «Управление делегированием полномочий» (АН2007/510/1) и доклад Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2004/7, см. A/59/631).

по системе управления, ориентированного на конкретные результаты⁸, которая была представлена на сорок пятой сессии Комитета по программе и координации. Выводы и рекомендации сорок пятой сессии Комитета были одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/257. Следует также отметить, что в пункте 3 своей резолюции 63/276 Ассамблея одобрила выводы и рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и что Консультативный комитет в пункте 38 своего доклада (A/63/457) рекомендовал Ассамблее одобрить мое предложение по системе управления, ориентированного на конкретные результаты (см. A/62/701 и Согг.1, пункт 104(b)), включая пять принципов этой системы, чтобы содействовать переориентации Секретариата на достижение конкретных результатов путем интеграции и укрепления цикла стратегического планирования, составления бюджета, мониторинга и оценки.

55. Объединенная инспекционная группа дала следующее определение управления, ориентированного на конкретные результаты: «Методика управления, сфокусированная на достижение результатов; общая управленческая стратегия, нацеленная на изменение организации работы учреждений и имеющая в качестве центрального ориентира задачу повышения эффективности (достижение конкретных результатов)»⁹. Управление служб внутреннего надзора (A/63/268, пункт 1) дало следующее определение системы управления, ориентированного на конкретные результаты: «Стратегия управления, с помощью которой Секретариат обеспечивает, чтобы его процедуры, мероприятия и услуги содействовали достижению ясно сформулированных ожидаемых результатов и целей. Она направлена прежде всего на достижение результатов, улучшение работы, использование накопленного опыта в процессе принятия управленческих решений, а также на обеспечение контроля за ходом работы и представления отчетности о проделанной работе». На основе обоих этих определений можно сформулировать основные принципы управления, ориентированного на конкретные результаты: постановка целей и выбор показателей для определения степени продвижения к этим целям; сбор и анализ данных о результатах для того, чтобы можно было следить за ходом работы; учет сделанных выводов и накопленного опыта при принятии управленческих решений. Генеральная Ассамблея одобрила принципы системы управления, ориентированного на конкретные результаты, которые я ранее предлагал для того, чтобы внедрить в Секретариате управление, ориентированное на конкретные результаты. Эта система основана на том понимании, что управление, ориентированное на конкретные результаты, — это общая управленческая стратегия, предусматривающая использование информации о достигнутых результатах в целях стратегического планирования, принятия решений относительно людских ресурсов и бюджета, служебной аттестации и учебы (A/62/701 и Согг.1, пункт 65).

56. Система управления, ориентированного на конкретные результаты, строится на иерархии ряда элементов, исходя из понимания того, что существует «логическая взаимосвязь между причиной и следствием в рамках следующей цепочки: вводимые ресурсы — мероприятия — конечные результаты» (A/63/268, пункт 3). Если говорить простым языком, то в Секретариате эта цепочка разорвана в нескольких местах, в результате чего невозможно последо-

⁸ JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 и JIU/REP/2004/8, см. A/59/617, A/59/607, A/59/631 и A/59/632.

⁹ JIU/REP/2004/6, вставка 1; см. A/59/607.

вательно и целенаправленно внедрять систему управления, ориентированного на конкретные результаты, а это, в свою очередь, отрицательно сказывается на системе подотчетности в Секретариате.

57. В системе управления, ориентированного на конкретные результаты, есть четыре слабых звена, которые надо укрепить для того, чтобы обеспечить дальнейшее внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате.

58. Первое важнейшее слабое звено содержится в первой части стратегической рамочной программы, в которой определяются цели Организации. В течение двухгодичного периода 2006–2007 годов государства-члены постановили не принимать никакого решения по этой первой части и предложить мне подготовить и представить наброски плана, отражающего цели Организации более долгосрочного характера с учетом первоочередных задач, которые они поставили, а также с учетом итогов межправительственных конференций и встреч на высшем уровне, мнений соответствующих руководителей программ и терминов и формулировок, согласованных на межправительственном уровне. Они одобрили тогда только вторую часть стратегической рамочной программы — двухгодичный план по программам. Аналогичная ситуация сложилась и в течение двухгодичного периода 2008–2009 годов. Таким образом, бюджет по программам пришлось разрабатывать в то время, когда не было никакого раздела, содержащего ясную постановку целей, в соответствии с договоренностью между государствами-членами и Секретариатом Секретариат должен был получить такой документ. Для целей двухгодичного периода 2010–2011 годов Комитет по программе и координации на своей сорок восьмой сессии рекомендовал Генеральной Ассамблее продолжить изучение набросков плана (первая часть) для предлагаемой рамочной программы на период 2010–2011 годов, так чтобы в этом плане были лучше отражены более долгосрочные цели Организации на основе всех мандатов, утвержденных государствами-членами. Комитет по программе и координации также просил меня в дальнейшем представлять наброски плана (первая часть) для предлагаемой рамочной программы, в полной мере учитывая руководящие указания, которые были даны Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 59/275, 61/235 и 62/224, а также в соответствующих последующих резолюциях, благодаря чему в таких планах должны быть точнее отражены более долгосрочные цели Организации, основанные на всех мандатах, которые были утверждены государствами-членами. В своей резолюции 63/247 Ассамблея одобрила выводы и рекомендации Комитета по программе и координации, касающиеся предлагаемого плана по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов, а также утвердила первоочередные задачи на период 2010–2011 годов, изложенные в представленных набросках плана. Я прошу государства-члены и в дальнейшем добиваться консенсуса, позволяющего принимать полные документы по стратегической рамочной программе на будущие бюджетные циклы.

59. Второе важное слабое звено связано с логическим обоснованием каждой подпрограммы. Это логическое обоснование можно найти во второй части стратегической рамочной программы — в двухгодичном плане по программам, и оно находит также свое отражение в бюджете по программам. Недостатки логического обоснования бюджета, ориентированного на конкретные результаты, заключаются в следующем:

а) широкие цели и первоочередные задачи, которые определяются в верхнем эшелоне Организации, не всегда увязываются с целями и первоочередными задачами на более низких уровнях, а подчас они не сформулированы ясным образом или вообще недостижимы;

б) некоторые ожидаемые достижения и связанные с ними показатели достижений оформляются как разновидности деятельности и мероприятия и не всегда ведут к поставленным целям;

с) некоторые показатели работы не увязаны должным образом с соответствующими показателями достижений;

д) внешние факторы не базируются на соответствующей оценке рисков¹⁰.

60. Есть несколько причин, по которым нынешнее логическое обоснование сдерживает внедрение эффективной системы подотчетности в Секретариате:

а) работа Секретариата носит такой характер, что самые различные действующие лица и внешние факторы оказывают огромное влияние на достижение многих конечных результатов. Необходимо предпринимать больше усилий для того, чтобы адекватно отражать уникальный конкретный вклад Секретариата в достижение конечных результатов. Эта проблема неизбежно возникает при использовании любой методологии управления, ориентированного на конкретные результаты, однако этот недостаток можно уменьшить путем разработки правильного логического обоснования;

б) конечные результаты не увязаны логичным образом с видами деятельности и мероприятиями в докладах о выполнении программ. Это мешает обрисовать перспективу ожидаемого эффекта проводимых мероприятий в смысле получения ожидаемых результатов и достижения поставленных целей и подготовить конструктивный отчет о реальных успехах;

с) показатели достижений подчас не говорят о том, в какой мере были достигнуты поставленные цели и были ли они достигнуты вообще.

61. Третье важнейшее звено, необходимое для эффективной системы управления, ориентированного на конкретные результаты, и для подотчетности, о котором шла речь в некоторых докладах надзорных органов, упомянутых в настоящем докладе, — это связь между результатами и объемом выделенных ресурсов. Поскольку распределение ресурсов осуществляется на уровне подпрограмм, в ходе усилий по внедрению системы планирования общеорганизационных ресурсов будут предприняты усилия для того, чтобы уточнить взаимосвязь между программными и финансовыми аспектами программ и подпрограмм, а также решить вопрос о том, каким образом можно предусмотреть

¹⁰ Некоторые из этих недостатков уже были описаны в предыдущих докладах надзорных органов, таких как доклад Управления служб внутреннего надзора «Обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций: управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций является административной процедурой, не приносящей практически никакой пользы с точки зрения подотчетности и принятия решений» (A/63/268); доклад Объединенной инспекционной группы «Оценка составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в операциях по поддержанию мира» (JIU/REP/2006/1, см. A/60/709); серия докладов Объединенной инспекционной группы, упомянутая в сноске 4.

дальнейшее распределение ресурсов до уровня ожидаемых результатов (см. также пункт 69 ниже).

62. Четвертое важнейшее звено — это способность Секретариата давать самооценку и активно использовать полученный опыт в процесс составления программ и планирования в Организации. После внедрения в Секретариате бюджета, ориентированного на конкретные результаты, ожидалось, что механизмы самооценки станут эффективным инструментом определения актуальности, эффективности, экономической целесообразности и результативности программ¹¹. Зная о том, что Управление служб внутреннего надзора и Объединенная инспекционная группа проводят независимые оценки, государства-члены в резолюции 63/247 Генеральной Ассамблеи призвали руководителей программ в дополнение к этим усилиям проводить еще и самооценку и запросили более подробную информацию о результатах мониторинга и оценки на уровне департаментов и старших руководителей с учетом того, как происходил обмен накопленным опытом и как он использовался в процессе планирования. Пока на эти цели выделяются лишь очень незначительные ресурсы, а дополнительные ресурсы не поступают. Когда Управление служб внутреннего надзора провело одно исследование, посвященное накопленному опыту (E/AC.51/2009/5), было установлено, что положение дел в Секретариате в целом обстоит неудовлетворительно, и было выявлено несколько причин, мешающих эффективному внедрению передового опыта. Однако меня обнадеживает тот факт, что Ассамблея подтвердила большое значение улучшения работы по оценке в системе Организации Объединенных Наций (см. резолюцию 63/311) и просила меня представить на шестьдесят четвертой сессии предложение относительно возможностей создания механизма независимой общесистемной оценки, для того чтобы можно было в рамках всей системы оценивать эффективность, экономическую целесообразность и качество работы с учетом усилий по оценке, предпринимаемых соответствующими структурами Организации Объединенных Наций, Объединенной инспекционной группой и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. Я намерен использовать внутренние дискуссии, которые проходят в связи с подготовкой настоящего доклада, для того чтобы рассмотреть вопрос о самооценке и предложить комплексные меры в целях устранения недостатков в системе самооценки в некоторых сферах деятельности Секретариата, руководствуясь при этом, в частности, значительным положительным опытом, накопленным Департаментом операций по поддержанию мира¹².

63. Я убежден в том, что прогресс в деле практического внедрения системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате бу-

¹¹ Объединенная инспекционная группа отметила, что «для своевременного анализа результативности проектов и программ самооценка должна составить основу любой эффективной системы оценки» (JIU/REP/2004/6, пункт 68; см. A/59/607).

¹² Департамент операций по поддержанию мира создал Группу по вопросам оценки (в рамках Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки), которая обслуживает Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и полевые миссии. Эта Группа готовит оценки программ в миссиях, междисциплинарные оценки отдельных компонентов работы целого ряда миссий, а также оценки по специальному запросу. Основные выводы, к которым приходят в ходе этих оценок, учитываются при разработке политики, при формулировании передового опыта и в ходе учебы персонала, благодаря чему происходит организационное укрепление Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки.

дет зависеть главным образом от прочности вышеупомянутых четырех важнейших звеньев в причинно-следственной цепочке системы управления, ориентированного на конкретные результаты. Я настоятельно призываю государства-члены изучить возможности комплексного решения этих вопросов.

64. Благодаря практической поддержке и руководству со стороны Департамента по вопросам управления департаменты и управления по всему Секретариату предпринимают целенаправленные усилия в целях повышения качества своих документов, посвященных управлению, ориентированному на конкретные результаты. Для того чтобы обеспечить дальнейшее развитие этой тенденции, необходимо создать специальное подразделение, которое могло бы выработать общее понимание принципов управления, ориентированного на конкретные результаты, и содействовать формированию культуры, нацеленной на достижение конкретных результатов. В своей резолюции 64/243 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что более активное внедрение бюджета, ориентированного на конкретные результаты, улучшает как управление, так и подотчетность в Секретариате, и предложила мне продолжать мои усилия в этом направлении, а также еще больше укрепить систему составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Кроме того, Ассамблея подчеркнула важность адекватной подготовки кадров в целях обеспечения полномасштабного внедрения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Учитывая мнения государств-членов и соответствующих надзорных органов о том, что культура управления, ориентированного на конкретные результаты, до сих пор не сформировалась, я полагаю, что мы больше не можем применять произвольный, нескоординированный и непоследовательный подход к управлению, ориентированному на конкретные результаты, в рамках всей Организации и что мы не можем продолжать все связанные с этим подходом разнообразные виды деятельности, если мы хотим быть Организацией, целиком ориентированной на достижение конкретных результатов. Поскольку на протяжении всех этих лет не было никакого специального подразделения, занимающегося этими вопросами, процесс формирования новой управленческой культуры замедлился. Поэтому я предлагаю создать в рамках Департамента по вопросам управления группу по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, для того чтобы она оказывала помощь руководителям в рамках всего Секретариата. Этой группе будут поручены следующие задачи:

- a) поддержка внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, в системе Организации Объединенных Наций, в том числе в миротворческих операциях и специальных политических миссиях, руководство этим процессом и надзор за ним;
- b) поддержка разработки логического обоснования программ Секретариата, включая миротворческие операции и специальные политические миссии, в целях обеспечения необходимой ориентированности на достижение ожидаемых результатов и установление реальной взаимосвязи между целями, ожидаемыми достижениями и показателями достижений;
- c) анализ мониторинга, осуществляемого в ходе цикла планирования, в том числе формата и содержания доклада о ходе выполнения программ;
- d) координация внутреннего мониторинга за ходом выполнения программ и представление докладов по этому вопросу;

e) поддержка усилий программ Секретариата по самооценке, руководство этой работой и содействие использованию передового опыта;

f) обновление и совершенствование процедур и руководящих принципов управления, ориентированного на конкретные результаты (стандарты и методология);

g) подготовка и обновление базы данных, содержащей показатели достижений;

h) анализ и корректировка описаний мероприятий и их стандартизация;

i) оказание поддержки в рамках всего Секретариата тем, кто занимается практическим внедрением управления и бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и организация постоянного обмена информационными материалами;

j) организация учебы и разработка руководящих указаний в связи с концепцией управления, ориентированного на конкретные результаты; подготовка стратегической рамочной программы и логического обновления бюджета; наблюдение за ходом выполнения программ; самооценка и использование передового опыта;

k) обзор, обновление и корректировка Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки (ST/SGB/2000/8), когда это целесообразно;

l) обеспечение взаимосвязи между механизмами планирования по программам, составления бюджета, наблюдения и оценки, существующими в Секретариате, в том числе в интересах миротворческих операций и специальных политических миссий, в целях обеспечения эффективного осуществления управления, ориентированного на конкретные результаты, в рамках Организации;

m) поддержание и обновление Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС).

65. Я приму также меры к тому, чтобы одна из функций Группы по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, заключалась в обзоре Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки, чтобы эта работа была комплексной и была направлена на обеспечение полномасштабного внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, а также нацеленного на улучшение руководства и подотчетности в Секретариате.

Рекомендация

Я предлагаю создать группу по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, в Управлении по планированию программ, бюджету и счетам Департамента по вопросам управления, как сказано в пунктах 64 и 65 выше, для того чтобы содействовать эффективному внедрению методологии управления, ориентированного на конкретные результаты, в рамках всего Секретариата. Ресурсные

потребности Группы по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, будут представлены в соответствующее время.

I. Система управленческой информации, ориентированная на конкретные результаты

66. Одна из главных особенностей эффективной системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, заключается в способности устанавливать взаимосвязи между целями, результатами и ресурсами. Я с сожалением отмечаю, что основные информационные системы, которые в настоящее время используются в процессе планирования, разработки программ, наблюдения и оценки в рамках Организации — ИМДИС и Комплексная система управленческой информации (ИМИС), — не имеют таких взаимосвязей.

67. ИМДИС — это система, базирующаяся на Интернете и используемая для подготовки как стратегической рамочной программы, так и бюджета по программам, чтобы собирать информацию о содержании программ. Она используется также для наблюдения за ходом реализации программ, для сортировки и хранения данных о ходе работы и для подготовки докладов о выполнении программ. С самого начала ИМДИС не была предназначена для этих целей, поскольку ее разработал Департамент по экономическим и социальным вопросам с гораздо более узкими целями, которые заключались в том, что предполагалось оказывать помощь старшим руководителям в наблюдении за ходом выполнения программ и требований Генеральной Ассамблеи о представлении отчетности.

68. ИМИС является главной электронной системой, предназначенной для управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций. Она используется при выполнении функций, касающихся кадров, финансов, заработной платы, закупок, поездок и связанных с этим административных функций, и играет видную роль во многих рабочих административных процедурах. ИМИС не содержит информации о программах и никак не связана с ИМДИС. Эта несостыкованность систем управленческой информации, используемых в Организации, является причиной, по которой Секретариат порой с трудом ищет ответы на вопросы государств-членов, которые хотели бы знать, какие расходы возникли при выполнении той или иной задачи, предусмотренной конкретной программой.

69. Мы должны исправить это положение путем внедрения надежной системы управленческой информации для поддержки системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, а в конечном счете и для поддержки управления, ориентированного на конкретные результаты. Такая система должна увязать ресурсы с целями и результатами. Эффективная управленческая система, увязывающая ресурсы с целями, позволила бы также оценивать ход реализации программы с учетом объема выделенных на эти цели ресурсов. В таком случае было бы легче определять, в какой степени изменения в объеме выделяемых ресурсов сказываются на ходе выполнения программы.

70. В контексте планирования общеорганизационных ресурсов я предложил создать комплексную управленческую систему, которая позволила бы эффек-

тивно обмениваться информацией между многочисленными структурами Организации. Как сказано в моем докладе, обосновывающем необходимость планирования общеорганизационных ресурсов (см. A/64/380), я рассчитываю на повышение уровня транспарентности и на более своевременное информирование государств-членов и старших руководителей о расходах, обязательствах и результатах, что и будет одним из крупных преимуществ качественного характера, которые станут возможны благодаря созданию такого единого хранилища информации.

Рекомендация

Я прошу государства-члены продолжать поддерживать внедрение системы планирования общеорганизационных ресурсов, позволяющей увязывать ресурсы с целями и оценивать ход выполнения программ с учетом объема ресурсов, выделенных на эти цели.

J. Система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля

71. Организация Объединенных Наций сталкивается со все более широким диапазоном рисков вследствие сложности ее операций и расширения сферы охвата ее мандатов. Вопросы управления рисками уже рассматриваются в Организации Объединенных Наций на различных уровнях и учитываются в ходе различных процессов и операций. Департаменты и программы разработали для этих целей свои собственные методологии, приспособив для этого один из нынешних стандартов управления рисками. В результате этого применяемые ныне процедуры не построены на единой методологии выявления и оценки рисков, реагирования на них и представления информации по этому вопросу.

72. Внедрение единого подхода к принятию управленческих решений с учетом рисков, а также к ослаблению рисков сейчас важно как никогда. Я считаю, что настало время укрепить нынешнюю работу Организации в этой области путем принятия комплексной системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля, которая даст всему Секретариату последовательную и всеобъемлющую методологию управления рисками. В соответствии с резолюцией 63/276 Генеральной Ассамблеи «дорожная карта» и план внедрения такой системы обрисован в общих чертах в приложении II. Ожидается, что сам план внедрения будет подготовлен примерно через два года.

73. Я полагаю, что такая система дала бы возможность Организации более эффективно реагировать на стратегические риски, связанные с выполнением мандатов, определенных в Уставе Организации Объединенных Наций, и с рисками, которые возникают в ходе практической работы по достижению целей этих мандатов. Когда такая система будет внедрена, политическое руководство и управление в Секретариате выйдут на гораздо более высокий уровень. Эта система позволит больше концентрироваться на поставленных целях и повысить эффективность нашей работы по достижению поставленных целей и выполнению мандатов, которые нам дали государства-члены.

74. Общеорганизационное управление рисками всегда является одной из главных задач администрации. В рамках предлагаемой системы постоянная деятельность по управлению рисками и внутреннему контролю станет неотъ-

емлемой составной частью всех процессов и операций в рамках всей Организации. Уровень подотчетности и руководства деятельностью возрастет благодаря четкому распределению обязанностей, связанных с управлением рисками. Принятие решений с более полным учетом имеющихся рисков будет содействовать формированию культуры постоянного учета рисков. Повысится уровень транспарентности в самой Организации, а также в ее отношениях с государствами-членами, поскольку внутри Организации и в ходе контактов с внешним миром будет передаваться ясная информация о рисках благодаря представлению официальных отчетов администрации, предназначенных для соответствующих заинтересованных сторон.

75. Признание того, что администрация отвечает за внутренний контроль и соответствующее управление рисками, повысит эффективность систем контроля. Кроме того, повысится уровень политического руководства и надзора, поскольку старшие руководители и руководящие органы будут иметь больше возможностей для принятия обоснованных решений, касающихся нынешних и новых программ, с учетом имеющихся рисков.

76. В свете передового опыта частных и межправительственных всемирных организаций, которые приняли у себя систему общеорганизационного управления рисками, следует создать под началом главного сотрудника по оценке рисков отдельную должность сотрудника, занимающегося системой общеорганизационного управления рисками, который будет подчиняться непосредственно главе Организации. В соответствии с такой концепцией следует создать новую организационную структуру, которая будет независимой и объективной и будет содействовать эффективной работе по общеорганизационному управлению рисками. Я рекомендую государствам-членам рассмотреть вопрос о том, чтобы создать такую структуру в среднесрочной перспективе.

77. Что же касается краткосрочной перспективы, то общей работой по созданию системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций будет заниматься специальное подразделение — Секция общеорганизационного управления рисками и контроля. Я предлагаю создать такую структуру в рамках Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления. Я хотел бы подчеркнуть, что за всю работу в Секретариате, связанную с общеорганизационным управлением рисками и внутренним контролем, будет отвечать администрация. Для того чтобы содействовать решению управленческих вопросов, Секция общеорганизационного управления рисками и контроля будет:

- a) оказывать помощь подразделениям Секретариата, осуществляющим процедуры, связанные с общеорганизационным управлением рисками и контролем;
- b) собирать данные о факторах риска, поступающие от различных подразделений;
- c) вести постоянное наблюдение за рисками в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций;
- d) содействовать принятию последовательных методологий оценки рисков;

е) содействовать принятию более эффективных мер контроля и уменьшения рисков на уровне департаментов, управлений, комиссий, миссий и трибуналов в сотрудничестве с местными координаторами по вопросам управления рисками и контроля.

78. Я убежден в том, что весь диапазон рисков, с которыми сталкивается Организация, и эффективность специальных систем контроля должны учитываться в процессе стратегического планирования и принятия управленческих решений. Как только в Секретариате будет создана и прочно укоренится эффективная система общеорганизационного управления рисками и контроля, она будет содействовать формированию культуры осознания рисков. Я очень надеюсь на то, что государства-члены будут использовать информацию об управлении рисками, которую даст им предлагаемая система, для целей стратегического планирования и принятия решений о распределении ресурсов.

Рекомендации

Я рекомендую создать в Секретариате Организации Объединенных Наций систему общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля, как это предусмотрено в предложенной «дорожной карте», с тем чтобы в полной мере объединить ее с другими крупнейшими управленческими процедурами, такими как стратегическое и оперативное планирование, оперативное и финансовое управление, определение эффективности работы и служебная аттестация.

С этой целью я рекомендую создать в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления специальное подразделение — секцию общеорганизационного управления рисками и контроля. Ресурсные потребности такой секции будут представлены в соответствующее время.

К. Каким образом нынешние и предлагаемые механизмы подотчетности в Секретариате позволят устранить недостатки в управлении программой Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие»¹³

79. Хотя некоторые недостатки программы «Нефть в обмен на продовольствие» были следствием факторов, которые не были подконтрольны Секретариату Организации Объединенных Наций, Комитет по независимому расследованию выявил несколько недостатков в управлении этой программой, и, если бы удалось устранить эти недостатки, это повысило бы качество работы Организации¹⁴. В настоящем докладе рассматриваются недостатки, выявленные Комитетом по независимому расследованию, которые входят в сферу компетенции Секретариата, — это недостаточная сфера охвата внутренней ревизии, плохая работа по выполнению рекомендаций ревизоров, отсутствие независи-

¹³ Более детальное изложение этого вопроса, подготовленное в соответствии с пунктом 9(k) резолюции 63/276 Генеральной Ассамблеи, содержится в приложении III.

¹⁴ См. промежуточный доклад Комитета по независимому расследованию от 3 февраля 2005 года, второй промежуточный доклад от 29 марта 2005 года, третий промежуточный доклад от 8 августа 2005 года и доклад от 7 сентября 2005 года об управлении программой «Нефть в обмен на продовольствие» (тома II, III и IV).

мого ревизионного комитета, конфликт интересов, ослабленный внутренний контроль, слабый контроль за выполнением программ учреждениями, несоблюдение правил закупок и слишком узкая сфера охвата, подлежащая внешней ревизии.

80. Я с удовлетворением докладываю, что за годы, которые прошли после выхода упомянутого доклада Комитета по независимому расследованию, в систему подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций было внесено много изменений, которые значительно укрепили подотчетность в Организации и должны устранять и даже предотвращать такие недостатки, которые были обнаружены в программе «Нефть в обмен на продовольствие». В число этих изменений входят следующие:

а) **надзор:** создан Комитет по вопросам управления. Он работает под председательством первого заместителя Генерального секретаря, а его основные функции заключаются в следующем: i) ежеквартальный обзор хода выполнения рекомендаций надзорных органов, принятых к исполнению; ii) обеспечение того, чтобы рекомендации надзорных органов эффективно выполнялись руководителями;

б) **внутренняя/внешняя ревизия:** был создан Независимый консультативный комитет по ревизии с четкими обязанностями по представлению докладов (резолюция 60/248 Генеральной Ассамблеи) и полномочиями (резолюция 61/275), которые включают, в частности, обзор бюджетов Управления служб внутреннего надзора на основе управления надзорными функциями с учетом имеющихся рисков и консультирование Генеральной Ассамблеи по процедурам управления рисками и возможным недостаткам в системе внутреннего контроля, существующей в Организации Объединенных Наций. Признавая настоятельную необходимость значительного укрепления процесса надзора и управления, Ассамблея в своей резолюции 60/1 постановила, что необходимо значительно укрепить кадры, потенциал и ресурсы Управления служб внутреннего надзора для целей проведения ревизий и инспекций, что и было сделано;

в) **управление программой:** было создано Бюро по этике, которое разработало политику, касающуюся возможного конфликта интересов, представления финансовых деклараций и защиты информаторов (см. ST/SGB/2006/6 и ST/SGB/2005/21);

г) **наблюдение за выполнением программ:** этот недостаток можно устранить путем создания надежной системы управления, ориентированного на конкретные результаты, наподобие той, о которой говорится в разделе Н выше;

е) **процедура закупок:** в контексте предпринимаемых Секретариатом усилий по реформированию системы закупок я принял меры по усилению внутреннего контроля и обеспечению этического поведения, добросовестности, честности и транспарентности в ходе процедуры закупок, и в том числе был создан независимый механизм для рассмотрения проблем, которые возникают в деле размещения заказов.

81. Кроме того, предлагаемая в настоящем докладе система общеорганизационного управления рисками поможет выявить сферы, где риск большой, и разработать соответствующие стратегии его уменьшения.

III. Выводы

82. В предыдущих разделах настоящего доклада я указал, что в Организации Объединенных Наций подотчетность является следствием договоренности между государствами-членами и Секретариатом, которая находит свое выражение в стратегической рамочной программе, бюджете по программам и бюджетах миротворческих операций. Государства-члены выдают мандаты, показывающие, чего должна добиться Организация Объединенных Наций в течение определенного цикла с помощью выделенных ею ресурсов. Секретариат обязан получить необходимые результаты при условии наличия ресурсов, но с учетом влияния внешних факторов, которые ему неподвластны.

83. Для того чтобы выполнить эту договоренность, все заинтересованные стороны должны сделать то, что от них зависит. Государства-члены должны выдавать краткие и ясные мандаты, предоставлять соответствующие ресурсы и признавать полномочия Секретариата для того, чтобы содействовать выполнению этих мандатов. Я же, выступая в качестве главного административного должностного лица Организации, обязан выполнять указания государств-членов и руководить работой Секретариата по выполнению поставленных перед нами задач. Механизмы, обеспечивающие подотчетность Организации, должны и в дальнейшем укрепляться и развиваться.

84. В Уставе Организации Объединенных Наций перед ней поставлены благородные цели. Мы должны делать максимум возможного и должны нести всю полноту ответственности за нашу работу по достижению поставленных целей. Наш долг перед объединенными нациями не может быть меньше этого.

IV. Рекомендации

85. Для того чтобы государства-члены могли принимать решения относительно программ и бюджетов, имея более полную информацию о ходе работы, я предложил в качестве эксперимента промежуточный доклад о ходе выполнения программ, охватывающий первый год двухгодичного периода 2008–2009 годов. Я предлагаю дополнить всеобъемлющий двухгодичный доклад о выполнении программ промежуточным докладом об усилиях Секретариата по достижению поставленных целей, который будет представляться в конце первого года каждого двухгодичного периода.

86. Я прошу государства-члены продолжать поддерживать осуществление проекта по планированию общеорганизационных ресурсов, который включает, в частности, разработку совместимых систем управленческой информации, необходимых для эффективной поддержки составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, а в конечном счете — управления, ориентированного на конкретные результаты, увязывающих ресурсы с целями и позволяющих вносить коррективы в работу по выполнению программ с учетом имеющихся ресурсов.

87. Я рекомендую государствам-членам продолжать поддерживать работу надзорных органов Организации Объединенных Наций, поскольку они играют важную роль в утверждении культуры исполнения и добросовестности и в предотвращении плохого управления в Организации Объединенных Наций.

88. Я рекомендую государствам-членам продолжать поддерживать работу Комитета по вопросам управления, чтобы он добивался учета выводов и рекомендаций надзорных органов в работе администрации, обеспечивал своевременное выполнение этих рекомендаций и содействовал укреплению диалога с надзорными органами, который был начат в 2009 году.

89. Я предлагаю создать группу по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, в Управлении по планированию программ, бюджету и счетам Департамента по вопросам управления, как подробно объяснено в пунктах 64 и 65 выше, для того чтобы содействовать эффективному внедрению методологии управления, ориентированного на конкретные результаты, в рамках всего Секретариата. Ресурсные потребности группы по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, будут представлены в соответствующее время.

90. Я рекомендую создать в Секретариате Организации Объединенных Наций систему общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля в соответствии с предлагаемой «дорожной картой», для того чтобы в полной мере интегрировать ее с основными управленческими процедурами, такими как стратегическое и оперативное планирование, оперативное и финансовое управление, определение эффективности работы и служебная аттестация.

91. С этой целью я рекомендую создать в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления специальное подразделение — секцию общеорганизационного управления рисками и контроля. Ресурсные потребности такой секции будут представлены в соответствующее время.

92. Я предлагаю государствам-членам одобрить компоненты системы подотчетности Секретариата, описанные в настоящем докладе, и излагаемые здесь меры по усилению подотчетности.

Приложение I

Компоненты системы подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций

I. Введение

1. В настоящем приложении описываются основные элементы системы подотчетности Организации Объединенных Наций, состоящей из шести взаимосвязанных компонентов:

- a) Устав Организации Объединенных Наций является основой подотчетности;
- b) договоренность с государствами-членами: стратегическая рамочная программа, бюджет по программам и бюджеты миротворческих миссий;
- c) получение результатов и служебная аттестация (включая систему поощрений и наказаний);
- d) внутренние системы и методы контроля;
- e) этические стандарты и добросовестность;
- f) обязанности и функции по надзору.

2. Для каждого из этих шести компонентов в настоящем приложении в соответствующих случаях дается общий обзор положений, систем и структур, которые созданы для того, чтобы обеспечить надлежащее функционирование Организации. Цель заключается в том, чтобы дать государствам-членам возможность осуществлять эффективный надзор и обеспечивать подотчетность Организации за достижение поставленных целей и результатов, а также дать руководителям и рядовым сотрудникам на всех уровнях руководящие указания с тем, чтобы они хорошо понимали элементы, составляющие нынешнюю систему подотчетности в Секретариате.

II. Устав Организации Объединенных Наций — основа подотчетности

3. Устав Организации Объединенных Наций является основой существующей в ней системы подотчетности. Он обеспечивает центральное место государствам-членам в Организации и поручает им выдавать мандаты Секретариату в виде резолюций и решений, принимаемых представительными органами. Устав провозглашает, что Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации (статья 97). Генеральный секретарь обязан выполнять мандаты, принимаемые главными органами Организации Объединенных Наций (статья 98).

4. При такой постановке дела складывается следующая система распределения функций и обязанностей: государства-члены несут ответственность за формулирование мандатов в виде директив, приоритетов и задач, а Генеральный секретарь несет ответственность за выполнение этих мандатов и за отчетность о достигнутых результатах и использовании ресурсов.

5. В ходе выполнения своих обязанностей Генеральный секретарь должен отражать эти мандаты в документах по программам и планам Организации (стратегическая рамочная программа, бюджет по программам и бюджеты миротворческих операций), а руководители программ и рядовые сотрудники — по цепочке сверху донизу — должны разрабатывать свои планы работы для решения поставленных перед ними задач. В ходе этого процесса Секретариат должен постоянно следить за ходом работы, вносить необходимые коррективы, систематически оценивать полученные результаты и использовать итоги этой аналитической работы в целях улучшения работы и извлечения необходимых уроков. Это плодотворный процесс, который направлен на достижение максимальных результатов в интересах всех заинтересованных сторон (см. диаграмму ниже).

Диаграмма

Цикл составления программ и планирования



6. Система подотчетности в Секретариате основана на договоренности с государствами-членами, которая находит свое выражение в виде стратегической рамочной программы, бюджета по программам и бюджетов миротворческих операций, поскольку в этих документах ясно говорится о том, каких целей должна достичь Организация Объединенных Наций в течение определенного цикла с помощью ресурсов, выделенных ей государствами-членами.

III. Договоренность с государствами-членами: стратегическая рамочная программа, бюджет по программам и бюджеты миротворческих операций

7. Стратегическая рамочная программа, бюджет по программам и бюджеты миротворческих операций являются ключевыми компонентами системы подотчетности Секретариата Организации Объединенных Наций. Эти документы Секретариата воплощают в себе договоренность с государствами-членами, согласно которой Секретариат обязуется — при условии наличия ресурсов, а также с учетом внешних факторов — достичь определенных целей, которые были поставлены государствами-членами. Ориентация Секретариата на достижение конкретных результатов в ходе цикла составления программ и бюджетов направлена на достижение поставленных целей, оценку полученных результатов, представление отчетности и постоянное извлечение уроков.

A. Стратегическая рамочная программа

8. С 1974 года по 2006 год среднесрочный план был главным плановым документом Организации Объединенных Наций. Политические цели, определенные в директивных мандатах межправительственных органов, были конкретизированы в среднесрочном плане в виде программ и подпрограмм. Среднесрочный план, разработанный на период 1998–2001 годов, ознаменовал собой переход к подходу, ориентированному на достижение конкретных результатов, поскольку в этом плане основное внимание уделялось не самой деятельности и проведению мероприятий, а конечным целям и поскольку в нем была сделана попытка установить более тесную связь между разделами, посвященными программам, и бюджетными разделами путем увязки программ с основными организационными подразделениями.

9. Среднесрочный план на период 2002–2005 годов был первым планом, в котором было сделано логическое обоснование, определившее структуру двухгодичных бюджетов по программам. В плане на 2002–2005 годы содержалось описание целей, ожидаемых достижений и показателей достижений. В ходе разработки этого плана руководители программ уделяли основное внимание предназначению своих программ, а не просто проведению каких-то мероприятий.

10. В 2002 году Генеральный секретарь представил доклад, озаглавленный «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (A/57/387 и Согг.1), в котором Генеральный секретарь выявил ряд недостатков в процессе составления бюджетов и планов, а способы устранения этих недостатков были показаны в последующем докладе, озаглавленном «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований — совершенствование нынешнего процесса планирования и составления бюджета» (A/58/395 и Согг.1), где предлагалось скорректировать среднесрочный план, так чтобы у него было новое название: «Часть первая: двухгодичный план по программам» и «Часть вторая: наброски бюджета», а взятые вместе эти две части будут составлять «стратегическую рамочную программу» Организации и будут охватывать двухгодичный период. Это предложение было одобрено в резолюции 58/269 Генеральной Ассамблеи.

11. После испытательного периода Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/224 постановила оставить стратегическую рамочную программу в качестве главной политической директивы Организации Объединенных Наций, которая должна вступить в силу начиная с двухгодичного периода 2010–2011 годов, а также усовершенствовать формат первой части рамочной программы путем уточнения приоритетов Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюциями 61/235 и 59/275.

12. В настоящее время стратегическая рамочная программа является основой для планирования программ, составления бюджетов, отслеживания хода работы и оценки в ... Первая часть разрабатывается централизованным образом и показывает в первую очередь задачи, стоящие перед Организацией, доминирующие мировые тенденции, которые требуют принятия мер со стороны международного сообщества, более долгосрочные цели, которые должны быть достигнуты совместными усилиями Организации и государств-членов, и предложения Генерального секретаря, касающиеся приоритетов. Во второй части обрисовываются цели, ожидаемые достижения, показатели достижений, стратегии и мандаты по каждой подпрограмме.

В. Бюджет по программам

13. С 1945 года по 1974 год бюджет Организации Объединенных Наций строился по расходным статьям. Методология составления бюджета по расходным статьям имела ряд недостатков, включая сложность определения стоимости программ и тот факт, что государствам-членам вообще трудно было понять, в чем заключаются эти программы. Государства-члены потребовали усовершенствовать эту процедуру, поэтому в течение двухгодичного периода 1974–1975 годов была внедрена новая система — методология составления бюджета по программам, в соответствии с которой использовался программный подход, а не принцип «ресурсы — мероприятия». В 1993 году процедура составления бюджета по программам была скорректирована для того, чтобы больше внимания уделялось взаимосвязям между мандатами, программами и бюджетными разделами, которые готовит Секретариат, благодаря чему в эту процедуру была заложена более высокая степень подотчетности.

14. В 1997 году Генеральный секретарь представил доклад, озаглавленный «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950 и Corr.1 и Add.1–7), в котором он предложил, в частности, чтобы государства-члены начали диалог, чтобы бюджет по программам Организации Объединенных Наций не сводился бы к учету вводимых ресурсов, а был бы направлен на достижение конкретных результатов. В соответствии с таким новым подходом Генеральная Ассамблея должна указывать конкретные результаты, которых она ожидает от Организации — с учетом соответствующих бюджетных возможностей, — а Секретариат должен отвечать за достигнутые результаты, и о его работе будут судить по степени выполнения поставленных задач. После этого Генеральный секретарь представил доклад, озаглавленный «Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты» (A/54/456), в котором Генеральной Ассамблее предлагалось утвердить поэтап-

^a Для миротворческих миссий такую роль играют их бюджеты по программам.

ное внедрение элементов планирования, ориентированного на конкретные результаты, в цикл составления программ и бюджета, мониторинга и оценки.

15. В своей резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея одобрила внедрение системы составления бюджета Организации Объединенных Наций, ориентированного на конкретные результаты, и подчеркнула, что необходимо отражать в целях программ мандаты, политические цели, направления работы и первоочередные задачи Организации. Ожидаемые достижения и показатели достижений должны тесно и ясно увязываться с целями Организации в соответствии с логическим обоснованием.

16. Кроме того, в своей резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея указывала, что одна из первоочередных задач заключается в разработке информационных технологий и систем учета расходов, которые соответствовали бы потребностям методологии составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и заявила о необходимости программ обучения персонала в целях эффективного применения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Однако возможности Организации по полномасштабному применению системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, были ограниченными.

1. От составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, к управлению, ориентированному на конкретные результаты

17. Концепция управления, ориентированного на конкретные результаты, была впервые представлена в Организации Объединенных Наций Объединенной инспекционной группой, которая включила в определение этого понятия не только процесс планирования, составления программ, бюджетирования и оценки, но и делегирование полномочий, подотчетность, систему служебной аттестации и систему контрактов. Объединенная инспекционная группа подготовила серию докладов по вопросу об управлении, ориентированном на конкретные —, которые были представлены на сорок пятой сессии Комитета по программе и координации. Кроме того, Генеральный секретарь провел исследование по вопросу об управлении, ориентированном на конкретные результаты, которое привело к ряду предложений о совершенствовании этого процесса, касавшихся, в частности, коллегиального обзора стратегической рамочной программы и логического обоснования в целях повышения уровня ответственности и более эффективного использования информации о достигнутых результатах в процессе управления и принятия решений (A/62/701 и Согг.1). Поскольку система составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, еще не полностью внедрена в Секретариате и поскольку еще нет всего набора правил и процедур, во всех отношениях соответствующих методологии составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, внедрение всеобъемлющей системы управления, ориентированного на конкретные результаты, является довольно сложной задачей.

18. Тем не менее выводы и рекомендации сорок пятой сессии Комитета по программе и координации были одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/257, и в том числе была утверждена система контрольных показателей, которую Объединенная инспекционная группа предложила в качестве од-

^b JIU/REP/2004/5, JIU/REP/2004/6, JIU/REP/2004/7 и JIU/REP/2004/8; см. A/59/617, A/59/607, A/59/631 и A/59/632.

ного из инструментов Генеральному секретарю и надзорным органам для того, чтобы с помощью этого инструмента можно было определять прогресс в деле внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций. Таким образом, в 2006 году Секретариату Организации Объединенных Наций было поручено внедрить систему управления, ориентированного на конкретные результаты. В 2009 году в своей резолюции 63/276 Ассамблея вновь подтвердила свое намерение добиться того, чтобы в Секретариате была внедрена система управления, ориентированного на конкретные результаты.

19. Конкретные меры по внедрению системы управления, ориентированного на конкретные результаты, должны включать проведение периодического обзора логического обоснования стратегической рамочной программы и бюджета по программам для обеспечения более тесной связи между целями, ожидаемыми достижениями и показателями достижений, а также для обеспечения ответственности за работу и более эффективного использования информации о достигаемых результатах межправительственными органами и старшими руководителями. Хотя ключевые принципы политики и стандарты, на которых должна строиться система управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате уже существуют, систему поддержки, разработки согласующихся друг с другом инструкций, методов руководства, процедур и программ переподготовки кадров необходимо укрепить.

IV. Достижение результатов и выполнение программ

20. Третий компонент системы подотчетности предполагает обязанность реально достигать целей, поставленных в плановых документах, но с учетом ресурсных ограничений и тех рисков, которые неподвластны Организации. Таким образом, Секретариат обязан достигать поставленных целей и решать поставленные задачи в соответствии с действующими положениями, правилами, политикой и процедурами.

A. Работа Организации

1. Доклад о ходе выполнения программ

21. В конце каждого двухгодичного периода – представляет Генеральной Ассамблее доклад о своей работе в свете целей, поставленных в бюджете по программам. Этот отчетный документ называется докладом о ходе выполнения программ. Содержание и частотность представления докладов о ходе выполнения программ определены в «Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки» (ST/SGB/2000/8). Доклад о ходе выполнения программ содержит оценку продвижения к целям и ожидаемым достижениям

^c Миротворческие миссии представляют отдельные доклады о своей работе на ежегодной основе, используя для этого те же руководящие указания, которые содержатся в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки.

по каждой программе, а также объяснение того, почему прогресс не достигается, если дело обстоит таким образом.

22. Руководители программ несут ответственность за достижение поставленных целей и осуществление мероприятий. Они несут также ответственность за представление честных и достоверных докладов по этим вопросам. Секретариат отслеживает эти достижения и докладывает государствам-членам о полученных результатах через Комитет по программе и координации. Управление служб внутреннего надзора проводит детальную ревизию отдельных проведенных мероприятий и достигнутых результатов, отраженных в документах, представленных каждым руководителем программы.

2. Самооценка и извлеченные уроки

23. В результате внедрения в Секретариате системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, возникла необходимость разработки всеобъемлющего набора показателей работы по всем программам, включая миротворческие миссии, а также необходимость улучшения работы по мониторингу и оценке. Самооценка стала тем инструментом, который применяется для проверки актуальности, эффективности, экономической целесообразности и результативности программ, а начиная с двухгодичного периода 2006–2007 годов руководители программ обязаны предусматривать в своих предложениях по бюджету выделение адекватных ресурсов для того, чтобы эффективно оценивать ход выполнения программ (см. A/60/312).

24. В своей резолюции 60/254 Генеральная Ассамблея подчеркнула важность того, чтобы руководители программ объективно оценивали ход выполнения программ, а Управление служб внутреннего надзора подтверждало бы достоверность докладов руководителей о ходе выполнения программ. После этого Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (см. A/61/605) сделал вывод, что, в частности, имеет смысл укрепить возможности по проведению оценки на уровне руководителей программ (т.е. речь идет о самооценке). Однако до сих пор наши возможности в этом плане очень ограничены, а дополнительные ресурсы, необходимые для улучшения работы по оценке, так и не были выделены.

25. Однако совсем иначе дело обстоит с миротворческими операциями, поскольку в ответ на рекомендации Управления служб внутреннего надзора (см. A/58/746 и A/61/743) и с учетом собственной рекомендации, которую дал Департамент операций по поддержанию мира, в Отделе по вопросам политики, оценки и учебной подготовке этого департамента была создана Группа по вопросам оценки. Эта Группа обслуживает Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и полевые миссии и оценивает программы миссий, делает оценки отдельных компонентов по целому ряду миссий и оценки по специальному заказу. Основные выводы этих оценок учитываются при разработке политики, формулировании передового опыта и организации учебы персонала, что вносит вклад в организационное укрепление Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки.

В. Работа сотрудников

26. Исключительно важная взаимосвязь между общеорганизационной подотчетностью и личной подотчетностью обеспечивается благодаря ежегодному заключению договоров старшими руководителями, а также благодаря служебным аттестациям сотрудников всех уровней ниже должности помощника Генерального секретаря. Суть этой системы заключается в том, что планы работы, соответствующие утвержденным целям Организации, спускаются вниз по цепочке, включающей различные управленческие звенья и персонал.

27. Эти взаимосвязанные и снисходящие по цепочке соглашения между рядовыми сотрудниками и руководителями являются тем фундаментом, на котором построена подотчетность Организации и персонала за выполнение поставленных задач. Один из главных принципов подотчетности заключается в том, что каждый руководитель и каждый рядовой сотрудник должен иметь в своем распоряжении ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей. Без таких полномочий и без такого ресурсообеспечения не может быть подлинной ответственности и подотчетности.

1. Договоры со старшими должностными лицами

28. Речь идет о ежегодных договорах, заключаемых между Генеральным секретарем и высшими должностными лицами. Такой договор является документом, в котором синтезированы цели, ожидаемые результаты и показатели достижений, являющиеся специфическими для каждого департамента и базирующиеся на стратегической рамочной программе и бюджете по программам. Кроме того, Генеральный секретарь предлагает руководителям включать в свои договоры различные управленческие задачи, такие как задачи, связанные с выполнением рекомендаций надзорных органов и использованием финансовых средств.

29. С 2006 года Генеральный секретарь ежегодно подписывает договоры с самыми старшими должностными лицами (т.е. с лицами в должности заместителя Генерального секретаря). В 2008 году эта система договоров была распространена на должностных лиц на уровне помощника Генерального секретаря, которые подписывают эти договоры с соответствующим заместителем Генерального секретаря.

30. В конце каждого оценочного цикла Совет по служебной деятельности руководителей оценивает работу каждого старшего руководителя с учетом целей, обозначенных в договоре, и плана работы с кадрами и после этого доводит до сведения Генерального секретаря свои выводы. С учетом этих выводов Генеральный секретарь предлагает старшим руководителям представить детальный план действий Совету для того, чтобы устранить недостатки, выявленные в их работе. В настоящее время Департамент полевой поддержки анализирует планы работы с кадрами, разработанные для полевых миссий, с тем чтобы обеспечить более высокую степень подотчетности руководящего состава.

31. Тексты вышеупомянутых соглашений хранятся в личном деле каждого старшего руководителя. Если в результате проведенной оценки выявлены случаи плохой работы, Генеральный секретарь может принять административные меры против того или иного старшего руководителя. Кроме того, тексты этих соглашений, а также оценки работы каждого руководителя публикуются в Ин-

транете Секретариата, благодаря чему прозрачность в Секретариате и повышается до такого уровня, который, с нашей точки зрения, является беспрецедентным среди международных организаций.

32. Старшим руководителям предлагается доводить свои соглашения до сведения подчиненных, для того чтобы подчиненные всех уровней увязывали свои ежегодные планы работы с планами работы своего руководителя. Благодаря этому старшие руководители добиваются того, что согласованные цели Организации доводятся до сведения нижестоящих сотрудников и впоследствии включаются в планы работы каждого сотрудника.

2. Система служебной аттестации

33. В декабре 1993 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 48/218 А одобрила рекомендации Управления служб внутреннего надзора о создании прозрачной и эффективной системы подотчетности и ответственности и далее уточнила, что такая система должна включать оценку работы всех должностных лиц. В ответ на это Секретариат в апреле 1996 года внедрил систему служебной аттестации, а затем перешел на электронную версию этой системы, которая стала обязательной с 1 апреля 2003 года.

34. Электронная система служебной аттестации предназначена для того, чтобы увязывать программы, утвержденные Генеральной Ассамблеей, с планами работы департаментов, отделов, секций, а в конечном счете и каждого человека, благодаря чему в рамках всей Организации создается фундаментальный механизм подотчетности. Эта система определяет вклад каждого сотрудника в достижение поставленных целей, а также его ответственность за это дело. Процесс служебной аттестации дает возможность руководителям уточнять цели конкретных сотрудников в начале цикла каждого рабочего плана, постоянно следить за ходом работы благодаря непрерывному диалогу и подводить общий итог в конце цикла.

35. В течение всего этого процесса поощряется подотчетность и личная ответственность, которая соразмерна фактическим полномочиям, касающимся соответствующих ресурсов. Был разработан широкий круг общеорганизационных программ учебы и развития навыков, для того чтобы систематически и неуклонно развивать управленческие и лидерские качества руководителей.

36. Соблюдение правил системы служебной аттестации в департаментах отслеживается с помощью планов работы с кадрами. Департаментам и управлениям систематически оказывается помощь в деле мониторинга и представления отчетности, с тем чтобы обеспечить своевременное выполнение этого одного из важнейших требований системы подотчетности.

3. Поощрения, меры по исправлению положения и наказания

37. В настоящее время, если не считать повышений оклада в рамках одного класса, не существует никаких видов поощрений за хорошую работу сотрудников. Что же касается мер по исправлению положения и наказаний, то они могут применяться в тех случаях, когда качество работы плохое или когда допускаются отклонения от принципов и ценностей, регламентирующих поведение персонала, которые содержатся в Уставе Организации Объединенных Наций, стандартах поведения для международной гражданской службы (см. ST/SGB/

2002/13, приложение, раздел V) и в Положениях о персонале и Правилах о персонале.

38. В связи с вопросом о принятии мер реагирования на неудовлетворительную работу можно отметить, что при нынешней системе служебной аттестации с этой целью используются две оценки: «частично удовлетворяет требованиям» или «не удовлетворяет требованиям». Когда ставится первая из этих оценок, руководитель обязан добиться того, чтобы данный сотрудник разработал всеобъемлющий и подробный план улучшения своей работы, и после этого руководитель и подчиненный обязаны регулярно обмениваться мнениями о ходе выполнения этого плана. Если сотрудник два года подряд получает оценку «частично удовлетворяет требованиям», его могут лишить прибавки к зарплате в пределах его класса. Если ставится вторая из вышеупомянутых оценок, то могут быть такие последствия: лишение повышения оклада в рамках одного класса, непродление срочного контракта или увольнение за неудовлетворительную службу.

39. Переходя к вопросу о наказаниях за несоблюдение принципов и ценностей, регулирующих поведение персонала, содержащихся в Уставе Организации Объединенных Наций, стандартах поведения для международной гражданской службы и Положениях о персонале и Правилах о персонале, следует отметить, что административные запросы и/или расследования могут проводиться в Секретариате следующими органами: начальником подразделения или руководителем программы; Департаментом по вопросам охраны и безопасности (в миротворческих миссиях — Группой специальных расследований, полицейским компонентом Организации Объединенных Наций, специальными группами и комиссиями по расследованию), а также сотрудниками Бюро по этике. Эти функции дополняют основную работу по расследованию, которую проводит Управление служб внутреннего надзора в соответствии с мандатами от Генеральной Ассамблеи. Если нарушения не являются столь серьезными, что они квалифицируются как проступки, и если эти вопросы следует решать в административном порядке (например, когда речь идет о качестве работы), данный вопрос обычно решается соответствующим департаментом или управлением при активной поддержке со стороны Управления людских ресурсов. Если же обнаруживаются доказательства проступка (например, нарушение положений, правил и административных инструкций Организации Объединенных Наций) после проведенного расследования, это дело передается в Управление людских ресурсов, где оно рассматривается в соответствии с установленной практикой принятия дисциплинарных мер. В пунктах 118–120 ниже объясняется, каким образом принимаются меры по исправлению положения, когда тот или иной надзорный орган сообщает об имевших место нарушениях.

V. Внутренние системы и механизмы контроля

40. Цели Организации Объединенных Наций ясно изложены в статье 1 Устава. В ходе работы по достижению этих целей сотрудники обязаны уважать действующие положения, правила и директивы, а также соблюдать установленные процедуры, т.е. порядок функционирования внутренних систем и механизмов контроля, которые обеспечивают нормальную работу Организации.

41. Эти системы и механизмы контроля существуют для того, чтобы обеспечивать достаточно надежную гарантию достижения целей Организации, касающихся эффективности работы, надлежащего использования ресурсов, представления достоверной финансовой информации и соблюдения соответствующих положений, правил и директив.

A. Положения, правила и директивы, устанавливающие, как должна работать Организация

1. Положения о персонале, Правила о персонале и Справочник по людским ресурсам

42. Существует давно отработанная иерархия норм, регулирующих все кадровые вопросы в Секретариате. Эта система норм Организации Объединенных Наций, включающая в себя Устав Организации Объединенных Наций, Положения о персонале, Правила о персонале и административные инструкции, описывается ниже.

а) Устав Организации Объединенных Наций, Положения о персонале и Правила о персонале

43. Устав Организации Объединенных Наций является главным нормоустанавливающим документом для персонала Организации. Устав содержит основные принципы, имеющие отношение к персоналу, и определяет роль Генерального секретаря в управленческих и административных вопросах, касающихся персонала.

44. Положения о персонале излагают основные условия службы, а также основные права и обязанности Секретариата Организации Объединенных Наций. Они воплощают в себе базовые принципы кадровой политики и управления Секретариатом (ST/SGB/2009/6, «Сфера охвата и цели»). Правила о персонале, которые разрабатываются и обновляются администрацией, уточняют формулировки Положений о персонале, касающиеся прав, обязанностей и условий службы персонала. С юридической точки зрения Положения о персонале являются превалирующим документом, т.е. Правила о персонале и любые поправки к ним должны соответствовать Положениям о персонале.

45. Если имеет место коллизия между Положениями о персонале и Правилами о персонале, Положения о персонале считаются превалирующим документом, а любую статью Правил, нарушающую Положения, можно игнорировать. Кроме того, надо иметь в виду, что любые поправки к Правилам о персонале, вносимые Генеральным секретарем, носят временный характер до тех пор, пока они не будут представлены Генеральной Ассамблее, которая может дать указание о том, чтобы эти поправки были сняты или скорректированы.

б) Справочник по людским ресурсам

46. Справочник по людским ресурсам содержит все Положения о персонале, Правила о персонале, бюллетени Генерального секретаря, административные инструкции и информационные циркуляры, касающиеся управления людскими ресурсами, причем они снабжены перекрестными ссылками. Этот Справочник поддерживается в электронном формате Управлением людских ресурсов и раз-

мещается на веб-сайте Организации Объединенных Наций (www.un.org/hr_handbook/English).

2. Финансовые положения, Финансовые правила и Справочник по финансовым вопросам

47. Финансовые положения и Финансовые правила (ST/SGB/2003/7) — это самый главный документ, излагающий финансовую политику Организации. Эти Положения и Правила являются той основой, на которой должна строиться вся практика правильного управления финансами. С помощью Финансовых положений Генеральная Ассамблея дает общие директивные указания, касающиеся управления финансами Организации Объединенных Наций. На основе этих Положений Генеральный секретарь формулирует и публикует Финансовые правила, которые устанавливают порядок исполнения сотрудниками своих обязанностей.

48. Финансовые положения и Финансовые правила допускают систематическое делегирование финансовых полномочий при следующем понимании: Генеральный секретарь делегирует свои полномочия по исполнению Финансовых положений и Финансовых правил заместителю Генерального секретаря по вопросам управления, который в соответствии с административной инструкцией (ST/AI/2004/1) передает часть своих полномочий помощнику Генерального секретаря (Контролеру) и помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию.

49. Финансовые положения и Финансовые правила устанавливают также ответственность за управление как расходуемым, так и нерасходуемым имуществом Организации, включая все процедуры получения, регистрации, использования, хранения, эксплуатации и списания активов.

50. Весь персонал Организации Объединенных Наций обязан соблюдать Финансовые положения и Финансовые правила, а также административные инструкции, которые выпускаются в соответствии с ними. Любой сотрудник, который нарушает Финансовые положения, Финансовые правила или соответствующие административные инструкции, может понести личную ответственность, и его могут обязать возместить финансовый ущерб за его/ее действия.

Справочник по финансовым вопросам

51. Справочник по финансовым вопросам используется наряду с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки, а также наряду с другими руководящими указаниями в целях обеспечения надлежащего управления финансовыми средствами Организации. В Справочнике описываются все принятые в Организации процедуры, касающиеся финансов и бюджета, — от Устава до полномочий и обязанностей в области управления, процесса составления бюджета, начисленных взносов, внебюджетных и добровольных взносов, распоряжения наличными средствами и инвестициями, представления бухгалтерской и финансовой отчетности, закупок, ревизии и этики.

3. Справочник по закупкам

52. Финансовые положения и Финансовые правила регулируют также процесс закупок в ... Дополнительные административные указания, касающиеся процесса закупок, персонала и операций, содержатся в Справочнике Организации Объединенных Наций по закупкам, с которым можно ознакомиться на веб-сайте www.un.org/Depts/ptd/manual.htm.

4. Административные нормативные документы

53. К числу других механизмов, которые используются администрацией для уточнения внутренней политики и процедур и для доведения их до сведения персонала, относятся бюллетени Генерального секретаря, административные инструкции и информационные циркуляры — здесь они перечислены в порядке убывания их значимости. Эти административные нормативные документы содержат дополнительную информацию о положениях, правилах и политике Организации.

5. Справочники и директивы по миротворческим миссиям

54. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки издали следующие справочники и директивы в качестве дополнительных инструментов контроля, предназначенных для миротворческих миссий: Справочник по наземному транспорту для полевых операций; Авиационный справочник Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки; Справочник по списанию активов; Руководство по комплексному планированию миссии; Справочник по управлению имуществом для миротворческих миссий Организации Объединенных Наций; Справочник по имуществу, принадлежащему контингентам; и Руководство по финансовым процедурам в полевых миссиях.

В. Общеорганизационные системы, обеспечивающие функционирование Организации Объединенных Наций

1. Подбор персонала и заключение контрактов

а) Сотрудники

55. Набор и повышение по службе персонала осуществляется в Организации Объединенных Наций обычно через систему «Гэлакси». Эта система базируется на Интернете и используется для вывешивания вакансий и для управления процессом набора и отбора кандидатов и включения их в реестр. Внешние кандидаты, успешно сдавшие национальные конкурсные экзамены, и внутренние кандидаты, успешно сдавшие сложный экзамен для перехода из категории общего обслуживания в категорию специалистов, могут приниматься на работу напрямую на должности начального уровня в категории специалистов (уровень С-2). Во всех других случаях набор и продвижение персонала по службе происходит через систему «Гэлакси».

56. Набор, определение места службы, продвижение по службе и перемещение персонала осуществляются в соответствии с положениями, которые содер-

^d В частности, положения 5.12–5.14 и правила 105.13–105.19 и 105.22–105.23.

жатыся в документе ST/AI/2006/3/Rev.1. До того как объявления о вакансиях размещаются в системе «Гэлакси», их текст составляется руководителями программ и утверждается Управлением людских ресурсов. Начиная с 1 апреля 2010 года объявления о вакансиях будут размещаться в новой системе управления талантами, которая называется «Инспира». Были разработаны типовые описания должностей для того, чтобы упростить порядок объявления вакансий и обеспечить последовательность применительно к большинству должностей в системе Организации Объединенных Наций. После того как подходящие кандидатуры из общего списка кандидатов были рассмотрены должным образом, краткий список рекомендуемых кандидатов направляется руководителем программы в один из центральных обзорных органов, который изучает вопрос о том, был ли составлен этот документ, называемый «предложением», в соответствии с установленными процедурами и соответствует ли он критериям оценки, которые ранее были утверждены соответствующим обзорным органом. Он также следит за тем, чтобы учитывались географический и гендерный критерии.

57. Решение о выборе кандидата принимается главой департамента/управления после того, как тот или иной центральный обзорный орган сообщил, что критерии оценки были применены должным образом и соответствующие процедуры были соблюдены. Вся система подбора кадров основана на той исходной концепции, что глава департамента/управления, который отвечает за выполнение программы работы, должен нести ответственность и за принятие окончательных решений, касающихся подбора сотрудников, которым предстоит выполнять эту программу работы.

в) Подрядчики и консультанты

58. Индивидуальный подрядчик — это человек, которого Организация нанимает время от времени по временному контракту для того, чтобы он предоставлял свои знания или навыки для выполнения конкретной работы за определенную плату. Консультант — это человек, являющийся признанным авторитетом или специалистом в конкретной области, которого Организация Объединенных Наций нанимает по временному контракту в качестве советника или консультанта в Секретариат, поскольку у штатных сотрудников Организации нет таких знаний или навыков или на том основании, что такие знания и навыки не нужны в Секретариате на постоянной основе. Использование услуг индивидуальных подрядчиков и консультантов регламентируется инструкцией ST/AI/1999/7.

59. Для того чтобы сделать свой выбор, департамент обычно рассматривает не менее трех квалифицированных кандидатов и выбирает одного из них, причем должен обосновать свой выбор, прежде чем административная канцелярия данного департамента перейдет к оформлению соглашения о специальных услугах. В соответствии с разделом 5.6(b) инструкции ST/AI/2006/3/Rev.1 ни один консультант или подрядчик не может претендовать или быть назначенным на какую-либо должность в Секретариате в течение шести месяцев после окончания того периода, когда они оказывали свои услуги.

2. Распределение обязанностей

60. В Секретариате создана система распределения обязанностей, предназначенная для укрепления механизмов внутреннего контроля и уменьшения риска ошибок и нарушений. В соответствии с этой системой ни один человек не контролирует полностью все этапы принятия решения или заключения сделки с использованием ресурсов Организации. Это уменьшает риск того, что один человек нарушит положения, правила или процедуры таким образом, что это приведет к финансовому ущербу для Организации.

61. Некоторые важнейшие детали системы распределения обязанностей в Секретариате Организации Объединенных Наций излагаются ниже.

а) Центральные обзорные

62. В вопросах, касающихся подбора персонала, распределение обязанностей осуществляется следующим образом: глава департамента/управления отвечает за набор, отбор и повышение в должности сотрудников, которые являются его/ее подчиненными; центральные обзорные органы обеспечивают надлежащее соблюдение процедур, используемых в ходе поиска и подбора подходящих кандидатов. Это распределение обязанностей подробно описано в предыдущих пунктах, где говорилось о том, какую роль играют различные лица и органы в ходе набора кадров.

б) Процесс назначения

63. Процесс назначения включает в себя процесс проверки — отдельный от процесса подбора кадров, — который должен обеспечивать, чтобы все сотрудники, имеющие значительные функции в области управления финансовыми, людскими или материальными ресурсами, обладали необходимой квалификацией и необходимым опытом для выполнения порученных им задач. Процесс назначения фактически означает создание механизма двойной ответственности в Организации, в рамках которого сотрудники, выполняющие административные функции, подотчетны руководителю своего департамента, но одновременно они подотчетны также Департаменту по вопросам управления во всех вопросах, касающихся соблюдения соответствующих положений, правил и процедур, регулирующих их работу. В течение 2009 года этот процесс был подвергнут всеобъемлющему обзору, направленному на внедрение нового процесса назначения, который будет более рациональным и более оперативным.

с) Распределение обязанностей, связанных с удостоверением и утверждением

64. В соответствии с этой системой все документы об обязательствах и расходах, затрагивающих ресурсы Секретариата, должны быть подписаны уполномоченным удостоверяющим сотрудником. После процесса удостоверения принятие обязательств, регистрация расходов в бухгалтерских книгах и осуществление платежей должны происходить только после того, как свою подпись поставит должным образом уполномоченный сотрудник, который утверждает

^e Группа по обзору старших должностей — это постоянный консультативный орган, созданный для того, чтобы делать рекомендации Генеральному секретарю относительно назначений на должности уровня Д-2 и относительно повышения в должности до этого уровня (ST/SGB/2009/2).

эти действия. Как полномочия, касающиеся удостоверения, так и полномочия, касающиеся утверждения, выдаются конкретному человеку, и их нельзя делегировать другому. Удостоверяющий сотрудник не может одновременно быть сотрудником, утверждающим решения, и, наоборот, утверждающий сотрудник не может выполнять функции, связанные с удостоверением той же самой сделки.

d) Лица, подписывающие банковские документы

65. Лица, подписывающие банковские документы, обеспечивают наличие достаточного объема средств на банковском счете в то время, когда чеки или другие платежные инструменты предъявляются к оплате, убеждаются в том, что такие платежные инструменты составлены надлежащим образом на соответствующее имя, а также принимают меры к тому, чтобы банковские документы хранились надлежащим образом и уничтожались, когда они устаревают. Лица, подписывающие банковские документы, не могут выполнять никакие функции, связанные с утверждением решений, благодаря чему создается эффективная система распределения обязанностей, согласно которой сотрудник, осуществляющий или утверждающий платежную операцию, не может быть тем же самым человеком, который подписывает чеки от имени Организации. Полномочия на подписание банковских документов выдаются на личной основе, и их нельзя делегировать другому человеку.

e) Сотрудник по заказам и сотрудник по закупкам

66. Говоря о системе закупок, следует отметить, что оформление заказов является самостоятельной функцией, отличающейся от закупочной деятельности. Сотрудник по заказам готовит всестороннее описание товаров или услуг, которые необходимо закупить, и указывает приемлемый срок, в течение которого должны быть оказаны услуги или поставлены товары. После этого данный заказ представляется сотруднику по закупкам, который выполняет все остальные действия, необходимые для закупочного процесса, без какого-либо вмешательства со стороны сотрудника по заказам.

f) Комитеты по контрактам

67. Самые важные закупочные мероприятия в Организации Объединенных Наций подлежат обзору со стороны независимого комитета. В соответствии с Финансовыми положениями и Финансовыми правилами заместитель Генерального секретаря по вопросам управления создает комитеты по обзору в Центральных учреждениях и в других местах для того, чтобы они давали письменные рекомендации по закупочной деятельности, ведущие к заключению или корректировке контрактов на закупку товаров и услуг. Такие комитеты обеспечивают, чтобы предлагаемая закупочная деятельность базировалась, в частности, на принципах честности, добросовестности и транспарентности.

g) Инвентаризационные советы

68. Инвентаризационные советы создаются в соответствии с Финансовыми положениями и Финансовыми правилами для того, чтобы давать заместителю Генерального секретаря по вопросам управления письменные рекомендации, касающиеся утраты имущества, материального ущерба или каких-либо других

нарушений, касающихся собственности Организации Объединенных Наций. Инвентаризационные советы определяют также степень ответственности того или иного должностного лица Организации Объединенных Наций или других сторон за такую утрату, ущерб или за другие нарушения.

69. Продажа материальных средств, имущества или другой собственности, которая объявлена излишней или непригодной для использования, должна быть утверждена одним из инвентаризационных советов (это не может делаться по решению какого-либо одного должностного лица Организации) и осуществляется после проведения конкурсного отбора, за исключением тех случаев, когда соответствующий Инвентаризационный совет принимает иное решение. Такой же принцип применяется и в тех случаях, когда надо решить, что следует сделать с имуществом миротворческих миссий, на которые распространяется действие этих же положений и правил. Когда речь идет о миротворческой миссии, отчет о том, что было сделано с имуществом каждой закрываемой миротворческой операции, должен представляться Генеральной Ассамблее.

3. Делегирование ...

70. Полномочия Генерального секретаря основаны на Уставе Организации Объединенных Наций, который провозглашает, что Генеральный секретарь является главным административным должностным лицом Организации. В Секретариате Организации Объединенных Наций можно найти четыре вида делегирования полномочий на уровне ниже Генерального секретаря: делегирование административных полномочий, делегирование оперативных полномочий, делегирование организационных полномочий и делегирование полномочий по специальному решению.

71. Делегирование административных полномочий означает делегирование полномочий в области управления финансовыми, материальными и людскими ресурсами в рамках Секретариата. Эти полномочия могут делегироваться конкретному человеку на личной основе или с учетом его обязанностей в Организации.

72. Главным основанием для делегирования полномочий в финансовых вопросах являются Финансовые положения и Финансовые правила Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2003/7). Финансовые правила гласят, что любой сотрудник, нарушивший Финансовые положения и Финансовые правила или соответствующие административные инструкции, может понести личную финансовую ответственность за свои действия (правило 101.2). Поэтому полномочия на управление финансовыми ресурсами в Секретариате делегируются тому или иному сотруднику в письменном виде на личной основе, а не в силу должностных обязанностей. Когда речь идет о закупочной деятельности, полномочия также делегируются на личной основе путем направления конкретному человеку письма о делегировании полномочий в области закупочной деятельности, и то же самое касается управления материальными средствами.

^f Анализ этого вопроса в значительной степени основывается на докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Делегирование полномочий и подотчетность (часть II): серия докладов об управлении, ориентированном на конкретные результаты, в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2004/7; см. A/59/631).

73. Когда же речь идет о людских ресурсах, преобладает делегирование функциональных полномочий. Управление людских ресурсов анализирует возможности сотрудников по людским ресурсам и выдает необходимые разрешения в ходе процесса назначения.

74. **Делегирование оперативных полномочий** означает делегирование главам департаментов таких полномочий, которые касаются выполнения программы работы Секретариата. Эта форма делегирования полномочий осуществляется путем издания бюллетеней Генерального секретаря, которые описывают организационную структуру того или иного департамента или управления и содержат подробное описание оперативной деятельности, за которую отвечает каждая организационная единица.

75. **Делегирование организационных полномочий** означает передачу административных полномочий подразделениям, находящимся вне Центральных учреждений, под надзором со стороны Департамента по вопросам управления, работающего в Центральных учреждениях. Сюда входит делегирование полномочий различным структурам Секретариата, таким как пять региональных комиссий, которым были переданы административные полномочия различного уровня в отношении как финансовых ресурсов (включая закупки), так и людских ресурсов. Это касается также миротворческих миссий и специальных миссий, а также проектов по техническому сотрудничеству, в связи с которыми полномочия того или иного уровня были делегированы «учреждениям-исполнителям».

76. **Делегирование полномочий по специальному решению** означает, что Генеральный секретарь или какое-либо другое старшее должностное лицо Организации делегирует полномочия комитету, целевой группе или рабочей группе для выполнения определенной задачи или ряда задач, или же для надзора за такой работой. К числу самых важных существующих в Секретариате комитетов, занимающихся вопросами управления, относятся Комитет по вопросам политики, Комитет по вопросам управления, Группа старших руководителей, Совет по служебной деятельности руководителей и Руководящий комитет по управлению преобразованиями (см. ST/SGB/1997/5, ST/SGB/2005/13, ST/SGB/2005/16 и ST/SGB/2006/14).

С. Обеспечение справедливости в процессе работы внутренних систем и механизмов контроля Секретариата

1. Омбудсмен

77. Канцелярия Омбудсмана была создана в 2002 году для того, чтобы персонал Организации Объединенных Наций, где бы он ни находился, имел в своем распоряжении специальный механизм для неформального урегулирования трудовых споров конфиденциальным, беспристрастным и нейтральным образом (ST/SGB/2002/12). В тех случаях, когда какой-то конкретный спор или ряд вопросов отражает системную проблему, Канцелярия может делать рекомендации об изменении политики или практики. Омбудсмен регулярно отчитывается перед Генеральным секретарем о деятельности своей Канцелярии и обсуждает соответствующие вопросы с администрацией и персоналом для того, чтобы содействовать улаживанию споров. Генеральный секретарь ежегодно представляет Генеральной Ассамблее доклад о деятельности Омбудсмана.

78. В рамках последней реформы системы отправления правосудия Генеральная Ассамблея создала единую, т.е. объединенную и децентрализованную Канцелярию Омбудсмена, предназначенную для Секретариата, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также для Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (резолюция 62/228). Эта новая структура, которая теперь называется Службой Омбудсмена и посредничества Организации Объединенных Наций, включает Отдел посредничества и семь региональных отделений.

2. Отправление правосудия

79. С 1 июля 2009 года в Организации Объединенных Наций начала функционировать новая система отправления правосудия. Эта новая независимая, профессиональная и децентрализованная внутренняя система отправления правосудия имеет огромное значение для обеспечения справедливости и повышения уровня подотчетности. Данная реформа системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций была основана на рекомендации группы внешних экспертов и на итогах консультаций с персоналом, проходивших в рамках Координационного комитета по взаимоотношениям между администрацией и персоналом. Структура этой новой системы изложена в трех резолюциях Генеральной Ассамблеи: 61/261, 62/228 и 63/253.

80. Новая система состоит из двух частей: из неформальной и формальной систем. Неформальная система направлена на урегулирование споров неофициальным, т.е. внесудебным образом. Формальная система состоит из двух уровней независимого судебного рассмотрения в рамках Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

а) Неформальная система

81. Хотя неформальное урегулирование споров не является чем-то новым для Организации Объединенных Наций, в настоящее время больше внимания и сил уделяется тому, чтобы содействовать формированию культуры неформального урегулирования споров. Новая ориентация на неформальное урегулирование споров имеет своей целью урегулировать проблемы на ранней стадии, благодаря чему можно уменьшить число дел, рассматриваемых в рамках формальной системы. Служба Омбудсмена и посредничества Организации Объединенных Наций, включая Отдел посредничества, который имеет своих посредников во многих регионах, занимает центральное место в неформальной системе. Посредничество — это неформальный и конфиденциальный процесс, в рамках которого обученный посредник помогает сторонам урегулировать свой спор путем переговоров.

82. К услугам посредников и к другим формам неформального урегулирования споров можно прибегать в любое время, даже после того как дело передано для рассмотрения в формальной системе. Судьи Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций могут с согласия сторон передать дело, рассматриваемое Трибуналом, Омбудсмену для его улаживания. Если дело не удалось урегулировать таким образом, оно возвращается в формальную систему для вынесения решения. Договоренности, достигнутые путем переговоров, после того как они окончательно согласованы и приняты, являются обязательными

для обеих сторон. Одна из сторон в споре может обратиться с петицией в Трибунал по спорам для того, чтобы добиться исполнения решения, выработанного в результате посреднических усилий.

b) Формальная система

83. Нынешняя формальная система значительно отличается от предыдущей системы, которая была основана на коллегиальном обзоре. При старой системе объединенные апелляционные советы и объединенные дисциплинарные комитеты рассматривали конкретное дело и давали рекомендации Генеральному секретарю, который мог принять или отклонить их. Сотрудник мог также подать апелляцию на не удовлетворившее его решение в Административный трибунал Организации Объединенных Наций, который принимал обязательное решение по этому вопросу. Эта система стала неработоспособной после того, как Организация Объединенных Наций превратилась в гораздо более крупную и децентрализованную организацию, действующую в самых различных условиях.

84. Новая система направлена на то, чтобы решать эти проблемы в рамках двухэтапного судебного процесса, в ходе которого решения принимаются квалифицированными профессиональными судьями, получающими помощь со стороны профессиональных юристов. Сотрудников, подающих заявления, также представляют профессиональные юристы. Любой сотрудник может апеллировать административное решение, в том числе решение о принятии дисциплинарных мер, в рамках формальной системы. Формальная система включает несколько компонентов: Управление по вопросам отправления правосудия, Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций, Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций, секретариаты обоих трибуналов и Отдел юридической помощи персоналу. Все элементы формальной системы являются независимыми и профессиональными.

85. В рамках новой системы отправления правосудия Генеральная Ассамблея создала Группу управленческой оценки, входящую в состав Департамента по вопросам управления. Задача этой Группы заключается в том, чтобы анализировать принятые управленческие решения с целью убедиться в том, что они соответствуют положениям, правилам и административным инструкциям, а также выявлять новые тенденции и системные проблемы, с тем чтобы администрация могла быстро принимать меры по исправлению положения.

86. Сейчас, когда создана новая система и расширены механизмы, гарантирующие справедливость в работе внутренних систем и механизмов контроля в Секретариате, он признает, что необходимо шире распространять среди сотрудников информацию о функциях различных органов, с тем чтобы предотвращать недопонимание и дублирование в работе различных систем и механизмов.

i) Трибуналы

87. Трибунал по спорам Организации Объединенных Наций является судом первой инстанции, который работает в полномасштабном формате в Женеве, Найроби и Нью-Йорке. Трибунал по спорам включает пять совершенно независимых профессиональных судей, из которых три работают полный рабочий день, а два — половину рабочего дня. Судьи не являются сотрудниками Орга-

низации Объединенных Наций и не могут быть назначены ни на одну должность в Организации после того, как истекает срок их полномочий в Трибунале. Секретариаты, созданные в Женеве, Найроби и Нью-Йорке, обеспечивают работу Трибунала по спорам. Задача Трибунала по спорам заключается в том, чтобы изучить фактическую сторону дела. Он может заслушивать устные выступления сторон, что обычно делается на открытых заседаниях. Трибунал по спорам выносит решения, имеющие обязательный характер, хотя как сотрудники, так и Генеральный секретарь имеют право на подачу апелляции в соответствии с Уставом Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

88. Апелляционный трибунал Организации Объединенных Наций является судом второй инстанции в рамках новой системы. Задача этого суда заключается в том, чтобы проанализировать решения Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций в целях выявления допущенных ошибок, а не для того, чтобы заново рассматривать фактическую сторону дела. Устав Апелляционного трибунала позволяет ему заслушивать апелляции любой из сторон, когда можно доказать, что Трибунал по спорам превысил свои полномочия, допустил юридическую или процедурную ошибку или принял решение, содержащее явную фактологическую ошибку. Апелляционный трибунал включает семь судей, у каждого из которых должно быть не менее 15 лет практики работы в национальном или международном суде.

ii) Отдел юридической помощи персоналу

89. Отдел юридической помощи персоналу обеспечивает гораздо более высокий — по сравнению с тем, что было раньше — уровень юридической помощи персоналу, стремящемуся апеллировать административное решение, или тем сотрудникам, против которых применяются дисциплинарные меры. В Отделе работают полный рабочий день семь юристов, которые находятся в Аддис-Абебе, Бейруте, Женеве, Найроби и Нью-Йорке (где находится головное отделение). Хотя само создание Отдела юридической помощи персоналу говорит о том, что сейчас в большей степени признается тот принцип, что сотрудники должны иметь доступ к услугам профессиональных адвокатов и возможность представления своего дела адвокатом, предполагается, что количество исков может оказаться таким, что Отдел не справится с этим объемом работы и, следовательно, некоторым сотрудникам придется полагаться на помощь добровольцев из числа нынешних или бывших сотрудников, имеющих юридические знания.

iii) Управление по вопросам отправления правосудия

90. Полностью независимое Управление по вопросам отправления правосудия, возглавляемое Директором-исполнителем, отвечает за координацию общего функционирования формальной системы. В состав Управления по вопросам отправления правосудия, штаб-квартира которого располагается в Нью-Йорке и которое через секретариаты Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций и через Отдел юридической помощи персоналу присутствует также в Аддис-Абебе, Бейруте, Женеве и Найроби, входят Отдел юридической помощи персоналу и секретариаты Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

iv) Управленческая оценка

91. Разбирательство любого дела в формальной системе начинается с этапа управленческой оценки — рассмотрения оспариваемых административных решений Группой управленческой оценки Департамента по вопросам управления. Это рассмотрение позволяет Департаменту по вопросам управления оценить, насколько оспариваемое решение соответствует положениям, правилам или административным инструкциям.

92. Если Группа управленческой оценки приходит к выводу о неправомерности принятого решения, администрация обеспечивает пересмотр решения или принятие надлежащих мер по исправлению положения. Этот этап позволяет администрации исправить допущенные ею ошибки или принять приемлемые меры по исправлению положения, уменьшив тем самым число случаев, регулируемых в рамках формальной системы. Управленческая оценка также позволяет администрации выявлять проблемы системного характера, принимать меры по исправлению положения и обеспечивать подотчетность.

VI. Этические стандарты и добросовестность

93. Одним из ключевых элементов системы подотчетности является этический компонент; точнее говоря, все механизмы, стратегии, принципы и ценности, определяющие стандарты действий и поведения сотрудников Организации Объединенных Наций. Ключевые ценности и принципы, регулирующие действия и поведение персонала, изложены в Уставе Организации Объединенных Наций, стандартах поведения для международной гражданской службы (см. ST/SGB/2002/13, приложение, раздел V) и Положениях и Правилах о персонале.

94. Недавно был разработан и представлен на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят четвертой сессии Новый общесистемный кодекс этики для персонала Организации Объединенных Наций (A/64/316, приложение). Данный кодекс этики представляет собой сжатое изложение четко определенных основных ценностей и принципов, которыми должны руководствоваться сотрудники Организации Объединенных Наций при выполнении своих официальных функций и обязанностей. Кроме того, разработан кодекс поведения (Стандарты поведения для международной гражданской службы), в котором излагаются руководящие принципы, определяющие поведение сотрудников, соответствующее статусу международного гражданского служащего.

A. Бюро по вопросам этики

95. Во исполнение Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи) и в контексте инициатив по проведению общей реформы управления в январе 2006 года было создано независимое Бюро по вопросам этики. Бюро по вопросам этики разрабатывает стандарты и программы профессиональной подготовки и обучения и занимается конфиденциальным консультированием сотрудников и вынесением им рекомендаций по этическим вопросам, таким как конфликты интересов. Бюро также контролирует работу телефонной линии помощи по этическим вопросам, отвечает за

защиту сотрудников от преследования за сообщения о нарушениях и сотрудничество в ходе надлежащим образом санкционированных расследований и следит за выполнением разработанной в Организации Объединенных Наций программы раскрытия финансовой информации.

1. Пропаганда этических стандартов

96. Бюро по вопросам этики во взаимодействии с Управлением людских ресурсов содействует организации профессиональной подготовки по вопросам этики для укрепления и углубления понимания в вопросах этики, добросовестности и подотчетности. Бюро разрабатывает, рассматривает и адаптирует программы профессиональной подготовки и пытается интегрировать вопросы добросовестности и этики в более широкий круг осуществляемых Организацией Объединенных Наций мероприятий по профессиональной подготовке и повышению квалификации персонала, включая ознакомительные программы для новых сотрудников.

97. Бюро по вопросам этики играет важную роль в конфиденциальном консультировании отдельных сотрудников, групп персонала, департаментов и управлений и вынесении им рекомендаций. Сотрудники могут обращаться в Бюро по вопросам этики, чтобы обсудить фактические, предполагаемые или потенциальные случаи конфликта интересов, касающиеся, например, деятельности за пределами Организации Объединенных Наций, ограничений на работу после прекращения службы или принятия подарков. Бюро по вопросам этики не подменяет собой существующих механизмов информирования о случаях противоправного поведения или рассмотрения жалоб. Скорее, оно дает сотрудникам и администрации возможность получить конфиденциальную консультацию в связи с возможными этическими проблемами или случаями конфликта интересов.

2. Раскрытие финансовой информации

98. Для поддержания и укрепления доверия общественности к добросовестности Организации Бюро по вопросам этики руководит осуществлением программы раскрытия финансовой информации. Главная задача программы раскрытия финансовой информации состоит в обеспечении выявления потенциальных конфликтов интересов, возникающих в связи с финансовыми активами сотрудников, их работой в частных организациях или внешней деятельностью, и оказании консультативных услуг с целью нахождения путей наиболее эффективного урегулирования таких конфликтов в наилучших интересах Организации Объединенных Наций. С учетом этого сотрудникам может быть рекомендовано, например, принять такие меры, как избавление от определенных активов или отказ от участия в том или ином виде деятельности.

99. Первоначальная программа раскрытия финансовой информации вступила в силу 1 января 1999 года. Однако в соответствии с действующим в настоящее время бюллетенем Генерального секретаря о раскрытии финансовой информации и декларировании доходов (ST/SGB/2006/6), который вступил в силу 1 мая 2006 года, были снижены пороговые уровни отчетности и расширены требования о представлении информации в отношении супругов сотрудников и находящихся на их иждивении детей. В этом бюллетене был также расширен круг лиц, для которых выполнение требований о раскрытии финансовой информа-

ции является обязательным: теперь он включает всех сотрудников уровня Д-1/М-6 и выше; всех сотрудников (независимо от класса должности), основные обязанности которых включают функции закупок или инвестиций; сотрудников, которые имеют доступ к конфиденциальной информации о закупках или инвестициях; и сотрудников, работающих в Бюро по вопросам этики. Информация о любом сотруднике, не выполняющем требований по представлению информации, предусмотренных в программе раскрытия финансовой информации, направляется в Управление людских ресурсов для возможного принятия дисциплинарных мер.

100. С декабря 2007 года Генеральный секретарь рекомендует старшим должностным лицам Организации Объединенных Наций (уровня помощника Генерального секретаря и выше) добровольно обнародовать представляемые ими финансовые декларации. Информация, добровольно обнародуемая заместителями Генерального секретаря и помощниками Генерального секретаря, размещается на веб-сайте Генерального секретаря.

3. Защита от преследования

101. Политика в отношении защиты от преследования за сообщения о нарушениях и сотрудничество в ходе проведения должным образом санкционированных ревизий и расследований вступила в силу 1 января 2006 года (ST/SGB/2005/21). В этой политике официально закреплены меры защиты сотрудников, которые подвергаются угрозам или преследованиям за надлежащее уведомление о нарушениях норм поведения или за сотрудничество в ходе проведения должным образом санкционированных ревизий или расследований. Если Бюро по вопросам этики обнаруживает, что имеются достаточные основания полагать, что речь идет о преследовании или угрозе такого преследования, оно препровождает соответствующие материалы в письменной форме Управлению служб внутреннего надзора для проведения расследования и немедленно уведомляет об этом заявителя в письменном виде. Разбирательство всех жалоб проводится в соответствии с особыми процедурами, гарантирующими конфиденциальность и оперативное рассмотрение.

4. Соблюдение этических норм в масштабах всей системы

102. Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам этики (см. ST/SGB/2007/11) был учрежден 1 декабря 2007 года для разработки унифицированного свода стандартов и политики Секретариата и самостоятельно управляемых органов и программ. Комитет проводит консультации по важным делам и вопросам, имеющим последствия для всей Организации Объединенных Наций, которые поднимаются любым бюро по вопросам этики или Председателем Комитета по вопросам этики.

103. Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам этики участвует в обмене информацией по вопросам разработки и проведения политики в целях содействия формированию согласованного подхода к применению этических стандартов и политики в Организации Объединенных Наций. Комитет принимает меры по согласованию политики в вопросах защиты и профессиональной подготовки, координации программ раскрытия финансовой информации и рассмотрению годовых докладов организаций-членов.

VII. Функции и обязанности в области надзора

104. Ответственность за надзор за деятельностью систем и механизмов внутреннего контроля лежит главным образом на администрации, которая должна обеспечивать способность Организации достигать своих целей эффективным и транспарентным образом. Надзорным органам надлежит играть важную роль в содействии формированию культуры законопослушности и добросовестности и в противодействии служебным злоупотреблениям и коррупции. При выполнении своих функций надзорные органы оказывают администрации чрезвычайно важную помощь путем проведения независимой оценки адекватности и эффективности указанных систем и механизмов внутреннего контроля. В настоящем разделе описывается роль ключевых надзорных органов Секретариата в обеспечении подотчетности и обсуждаются подходы и меры, способствующие своевременному выполнению рекомендаций надзорных органов.

A. Роль и функции надзорных органов в Секретариате Организации Объединенных Наций применительно к подотчетности

105. В Секретариате надзорные функции выполняются Комиссией ревизоров, Объединенной инспекционной группой, Управлением служб внутреннего надзора и Независимым консультативным комитетом по ... Ниже приводится описание этих четырех органов.

1. Комиссия ревизоров (КР)

106. В своей резолюции 74(I) Генеральная Ассамблея учредила Комиссию ревизоров для ревизии отчетности Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ и представления выводов и рекомендаций Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам. Главной обязанностью Комиссии является ревизия финансовой документации и проверка соблюдения установленных норм. Комиссия обязана, в частности, удостовериться в том, что финансовые ведомости точно отражают финансовое положение по состоянию на конец периода и результаты операций в течение закончившегося на эту дату периода; финансовые ведомости подготовлены в соответствии с изложенными методами ведения бухгалтерского учета; методы ведения учета применялись так же, как и в предыдущий финансовый период; и операции осуществлялись в соответствии с Финансовыми положениями и решениями директивных органов.

107. Кроме того, в соответствии с Финансовыми положениями и правилами (ST/SGB/2003/7) Комиссия ревизоров уполномочена проводить проверки результатов работы. В этой связи Комиссия может высказывать замечания относительно эффективности финансовых процедур, системы учета, механизмов внутреннего финансового контроля и относительно руководства и управления Организацией в целом.

^g Независимый консультативный комитет по ревизии — это вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи для выполнения экспертных консультативных функций и для оказания Ассамблее помощи в выполнении ее надзорных функций (см. резолюцию 60/248, раздел XIII).

2. Объединенная инспекционная группа (ОИГ)

108. Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций — это единственный внешний и независимый общесистемный орган по проведению инспекций, оценок и расследований. Группа подотчетна Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций и равным образом компетентным директивным органам тех специализированных учреждений и других международных организаций системы Организации Объединенных Наций, которые признали ее Статут (резолюция 31/192 Генеральной Ассамблеи, приложение).

109. На основе инспекций и оценок, проводимых в целях улучшения управления и совершенствования методов, а также для обеспечения более активной координации между организациями, Объединенная инспекционная группа формирует независимое мнение. Она предлагает реформы или выносит рекомендации, которые считает необходимыми, направляя компетентным органам организаций доклады в целях оказания им содействия в выполнении функций управления, а также посылая их административным руководителям записки и письма руководству. В ходе своей работы Группа пытается помочь организациям повысить эффективность и результативность их деятельности по выполнению директивных мандатов и достижению целей, определяет передовую практику и облегчает обмен информацией и знаниями в рамках всей системы.

3. Управление служб внутреннего надзора

110. Мандат Управления служб внутреннего надзора предусматривает содействие обеспечению благого управления и подотчетности в Организации благодаря независимому и объективному надзору. Управление было учреждено в июле 1994 года в качестве оперативно независимого подразделения для оказания Генеральному секретарю помощи в выполнении его функций внутреннего надзора в отношении ресурсов и персонала Организации путем осуществления контроля, внутренней ревизии, инспекции, оценки и расследований. Мандат Управления пересматривается каждые пять лет, как это предусмотрено в резолюциях Генеральной Ассамблеи 48/218 В, 54/244 и 59/272.

111. Управление служб внутреннего надзора оказывает Организации помощь в обеспечении сохранности активов и осуществлении программных мероприятий согласно всем соответствующим резолюциям, положениям, правилам и директивным указаниям Организации. Управление играет важную роль в предупреждении и выявлении случаев мошенничества, нерационального использования ресурсов, злоупотреблений, должностных преступлений и некомпетентного руководства.

4. Независимый консультативный комитет по ревизии

112. После Всемирного саммита 2005 года Генеральная Ассамблея пришла к выводу о необходимости принятия дополнительных мер для повышения независимости надзорных структур и просила Генерального секретаря представить на ее шестидесятой сессии углубленно проработанные предложения по созданию независимого консультативного комитета по надзору. Генеральный секретарь представил эти предложения в ноябре 2005 года (см. A/60/568 и Corr.1 и 2). В декабре 2005 года Генеральная Ассамблея постановила (резолю-

ция 60/248, раздел XIII) создать Независимый консультативный комитет по ревизии в качестве нового независимого надзорного консультативного органа Организации Объединенных Наций и вспомогательного органа Ассамблеи.

113. Независимый консультативный комитет по ревизии выполняет функции экспертного консультативного, а не оперативного, органа и оказывает Генеральной Ассамблее помощь в выполнении ее надзорных функций. В частности, Комитет отвечает за консультирование Ассамблеи по вопросам, касающимся сферы охвата, результатов и эффективности ревизии и других надзорных функций, особенно выполняемых Управлением служб внутреннего надзора, и по различным вопросам управления рисками, внутреннего контроля, оперативной деятельности, бухгалтерского учета и раскрытия информации. Кроме того, Комитет консультирует Ассамблею по вопросу о мерах по развитию и облегчению сотрудничества между надзорными органами Организации Объединенных Наций.

В. Выполнение рекомендаций и выявление системных проблем

114. Для обеспечения своевременного выполнения рекомендаций надзорных органов Генеральный секретарь постановил изменить круг ведения Комитета по вопросам управления (см. ST/SGB/2005/6), добавив в число ключевых функций Комитета «обеспечение того, чтобы выводы и рекомендации Комиссии ревизоров, Объединенной инспекционной группы и Управления служб внутреннего надзора эффективно учитывались в процессах оперативного управления и чтобы принятые рекомендации выполнялись своевременно, а ход их осуществления контролировался» (см. ST/SGB/2006/14).

115. Департамент по вопросам управления контролирует выполнение рекомендаций надзорных органов на уровне департаментов и ежеквартально сообщает Комитету по вопросам управления о ходе их выполнения. Доклады надзорных органов также учитываются в рамках межправительственного процесса через Комитет по программе и координации, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и/или Пятый комитет. Это позволяет государствам-членам располагать полной информацией при принятии решений в отношении достижений Организации и уровня соблюдения ею правил, политики и процедур.

116. Департамент по вопросам управления стремится укреплять свою деятельность в области контроля путем постепенного наращивания потенциала в области проведения анализа системных проблем, требующих системных решений. Системный анализ не должен ограничиваться контролем за выполнением разрозненных рекомендаций отдельными департаментами, а должен обеспечивать основу для выработки путей комплексного решения общесекретариатских проблем и устранения недостатков. Ожидается, что доклады с описанием системных недостатков и предлагаемых путей их устранения будут периодически представляться Комитету по вопросам управления, с тем чтобы Комитет мог принимать решения и выносить рекомендации в отношении осуществления предлагаемых решений.

117. Надзорные органы также призваны играть важную роль в обеспечении вероятности выполнения рекомендаций путем: вынесения рекомендаций, содержащих четкие и практически осуществимые предложения по их выполне-

нию; разработки механизмов, поощряющих принятие мер по выполнению рекомендаций надзорных органов и последующий контроль за этой деятельностью и стимулирующих поддержание дисциплины для обеспечения полного и своевременного осуществления; уделения повышенного внимания в докладах надзорных органов важнейшим вопросам, оказывающим существенное влияние на функциональную эффективность, воздерживаясь при этом от вынесения чрезмерно большого числа рекомендаций, что может иметь «эффект вытеснения» и оказаться для Секретариата неподъемным бременем; и применения в области надзора последовательного подхода, основанного на учете факторов риска, который обеспечивал бы уделение приоритетного внимания рекомендациям/областям, сопряженным с повышенным риском.

С. Принятие мер по исправлению положения в случаях поступления от надзорного органа информации о ненадлежащем поведении

118. На основе результатов расследования надзорными органами сообщений о противоправных действиях (т.е. о нарушениях положений, правил и административных инструкций Организации Объединенных Наций) Организация принимает в отношении сотрудников надлежащие меры (дисциплинарные или административные). В некоторых случаях, когда действия, о которых идет речь в сообщении, не носят противоправного характера, а, скорее, требуют административного решения, например, в случае ненадлежащих результатов работы, этот вопрос обычно решается соответствующим департаментом или управлением при активном участии Управления людских ресурсов. В случае обнаружения в ходе расследования доказательств противоправного поведения (т.е. нарушения положений, правил и административных инструкций Организации Объединенных Наций) дело передается Управлению людских ресурсов для принятия мер в соответствии с установленными процедурами рассмотрения дисциплинарных вопросов.

119. В этих обстоятельствах, когда обвинения в совершении преступления представляются правдоподобными, проводится тщательное изучение дела как с правовой, так и с политической точек зрения, после чего Генеральному секретарю представляются рекомендации в отношении принятия надлежащих мер. Такие меры могут включать передачу дела национальным органам соответствующего государства-члена для проведения дополнительного расследования и/или судебного разбирательства. После принятия решения о передаче дела национальным органам Управление по правовым вопросам принимает надлежащие меры по выполнению этого решения.

120. В соответствии с резолюцией 59/287 Генеральной Ассамблеи подробная информация о случаях доказанного противоправного и/или преступного поведения ежегодно доводится до сведения Генеральной Ассамблеи и всех сотрудников Организации Объединенных Наций.

Приложение II

Общеорганизационное управление рисками и система внутреннего контроля

I. Введение и определение

1. Общеорганизационное управление рисками определяется как процесс, предназначенный для выявления потенциальных событий, которые могут отрицательно сказываться на положении Организации, и управления связанными с ними рисками для предоставления разумных гарантий достижения Организацией своих целей. Общеорганизационное управление рисками осуществляется высшим руководством Организации, которое несет за это ответственность, и применяется при разработке стратегии для всей Организации. Неотъемлемой частью общеорганизационного управления рисками является эффективная система внутреннего контроля.

2. В настоящем документе предлагается перейти к использованию рамочного механизма общеорганизационного управления рисками и контроля, который соединял бы в себе все важнейшие элементы, рекомендованные Комитетом организаций-спонсоров Комиссии ^a, Комитетом по стандартам внутреннего контроля Международной организации высших ревизионных ^b и независимым Руководящим комитетом по всестороннему обзору механизмов управления и надзора в системе Организации Объединенных Наций (A/60/883/Add.1 и 2). Основными компонентами процесса управления рисками являются: а) внутренние условия; б) рассмотрение рисков и целей; в) определение события и оценка риска; г) реагирование на риски и деятельность в области контроля; д) информация и коммуникации; и е) мониторинг и подтверждение достоверности. Эти элементы подробно рассматриваются ниже.

Диаграмма 1

Рамочный механизм общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля



3. Для создания рамочного механизма и обеспечения надлежащего надзора за этой деятельностью в настоящем документе предлагается далее учредить в

^a “Enterprise risk management: integrated framework”, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (September 2004).

^b Guidelines for internal control standards for the public sector”, Internal Control Standards Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions (2004 and 2007).

Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления специализированное подразделение по общеорганизационному управлению рисками и контролю: секцию общеорганизационного управления рисками и контроля.

II. Механизм общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля

A. Внутренние условия

4. Важнейшее значение для создания эффективных процессов управления рисками и контроля имеют активная поддержка и приверженность со стороны Генеральной Ассамблеи, Генерального секретаря и старшего руководства. Устойчивость такой системы определяется полным осознанием чувства ответственности и подотчетности руководящими органами всех уровней в Секретариате, но при этом ее успешное внедрение возможно лишь при наличии одобрения и последовательной, ощутимой поддержки со стороны старшего руководства. Кроме того, выполнение функций управления рисками и контроля должно быть обеспечено надлежащими ресурсами на всех уровнях Организации.

5. В качестве первого шага на пути к внедрению такого всеобъемлющего механизма Секретариату следует разработать общую политику в области общеорганизационного управления рисками и контроля, определяющую предназначение, механизмы управления и принципы, которыми следует руководствоваться при создании такого рамочного механизма. Эта политика должна быть адаптирована к нуждам отдельных департаментов с учетом уровня и условий риска и оценки риска.

6. При разработке политики следует руководствоваться следующими принципами:

а) **встраивание.** Управление рисками должно быть четко встроено в существующие процессы. Необходимо проявлять надлежащую гибкость при осуществлении стратегий и распределении соответствующих ресурсов посредством надлежащего учета рисков, которые могут отрицательно сказаться на достижении целей каждого организационного подразделения в отдельности и Секретариата в целом;

б) **последовательность.** Организация должна в рамках своего процесса принятия решений обеспечивать последовательное выявление, оценку снижения и мониторинг рисков, связанных с любыми из ее процессов и функций, и распространение информации о них;

в) **интеграция.** Рамочный механизм общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля должен быть полностью интегрирован в основные процессы оперативной деятельности, такие как стратегическое планирование; оперативное и финансовое управление; и оценка результатов работы и управление ими;

г) **ответственность руководства.** Для повышения подотчетности ответственные лица и руководство должны четко представлять риски, с которыми сопряжена их деятельность, и иметь возможность проявлять достаточную гиб-

кость при определении надлежащего порядка действий по управлению этими рисками;

е) **культура осознания рисков.** Следует формировать культуру, предусматривающую учет рисков и ориентированную на результаты, с тем чтобы постепенно перевести Секретариат с преобладающей в настоящее время культуры избежания рисков на культуру осознания рисков, при которой характер принимаемых решений определяется результатами систематической оценки рисков и достижений;

ф) **коммуникация.** Следует обеспечивать надлежащее информирование сотрудников различного уровня во всей Организации, старшего руководства, Генерального секретаря и Генеральной Ассамблеи. В сочетании с рекомендациями Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Независимого консультативного комитета по ревизии эта информация позволит государствам-членам и Генеральному секретарю эффективно выполнять соответствующие обязанности в области управления и надзора и принимать решения в отношении модификации системы внутреннего контроля.

В. Рассмотрение рисков и целей

7. Процесс оценки рисков начинается с определения рисков применительно к базовым стратегиям, планам и целям, которые будут в конечном итоге использоваться для определения приоритетности рисков и выработки требуемых мер по управлению ими и их снижению. В этих целях Секретариат определяет совокупность рисков, включающую агрегированное описание всех рисков, имеющих отношение к Организации. В рамках этой общей совокупности рисков Секретариата Организации Объединенных Наций каждый департамент, управление, комиссия, миссия и трибунал разрабатывает свой собственный каталог рисков, который должен быть адаптирован с учетом особенностей данного организационного подразделения. Этот процесс облегчает выработку их формулировок, используемых при описании рисков, что позволяет Секретариату последовательно и комплексно собирать и оценивать информацию о рисках на множестве уровней в рамках всей Организации. Кроме того, это дает возможность старшему руководству осознать влияние, которое будут оказывать различные альтернативные стратегии принятия ответных мер в рамках всей системы, а также оценить общую эффективность существующих инструментов контроля и мер по снижению риска.

8. Совокупность рисков Секретариата, подготовленная в 2008 году, содержит определения 116 рисков в пяти основных областях рисков: а) стратегические; б) управленческие; в) оперативные; д) в области соблюдения; и е) финансовые (см. таблицу 1 ниже).

9. Вся соответствующая информация о рисках, связанная с процессом оценки рисков, должна регистрироваться в централизованном хранилище, а именно в реестре рисков Секретариата. Этот реестр должен включать совокупность рисков (с указанием категорий и подкатегорий рисков, названий рисков и определений рисков) и информацию о результатах рейтинга и факторах, определяющих и усиливающих риски. Каждое подразделение должно вести соответствующий каталог рисков в рамках реестра рисков, отражая в нем все соответствующие изменения в условиях рисков. Параллельно с периодическими оцен-

ками рисков следует не реже одного раза в год проводить всеобъемлющий обзор.

10. После определения целей и рамок оценки рисков Секретариат должен разработать критерии оценки для измерения рисков. В соответствии с передовой практикой риски следует оценивать по их влиянию, вероятности и эффективности мер контроля. Влияние описывает вероятный результат или последствия наступления события. Вероятность оценивает степень осуществимости данного события. Эффективность мер контроля определяет предполагаемую эффективность мер контроля, существующих процессов и мер по управлению риском или его снижению. В этой связи меры внутреннего контроля определяются как процессы, осуществляемые старшим руководством для разумного гарантирования достижения поставленных целей. Используемые Секретариатом Организации Объединенных Наций критерии оценки влияния, вероятности и эффективности мер контроля см. в таблице 2 ниже.

С. Определение события и оценка риска

11. Следует определять потенциальные события путем сбора информации у старших руководителей и сотрудников организационного подразделения, осуществляющего оценку риска. Это можно делать посредством индивидуальных собеседований, практикумов, анкетирования по вопросам рисков и обследований. Кроме того, выявление рисков может производиться на основе изучения данных из других соответствующих источников, включая анализ последовательности выполнения функций, доклады ревизоров, сообщения об инцидентах и накопленный опыт.

12. После этого проводится оценка каждого из выявленных рисков в соответствии с заранее определенными критериями ранжирования рисков и инструментов контроля. В качестве первого шага каждый риск оценивается по вероятности его наступления и влиянию на основе информации, собранной посредством собеседований, практикумов, обследований или анализа последовательности выполнения функций, без учета каких-либо существующих мер контроля, призванных снизить этот риск (рейтинг обычного риска). После этого следует получить дополнительную информацию для оценки эффективности существующих мер контроля или процессов, призванных снизить этот риск. Надлежащая оценка инструментов контроля зависит от глубины понимания их предназначения, т.е. от того, как они должны снижать вероятность или уменьшать влияние определенного риска, и от их оперативной эффективности.

13. Сопоставление уровня обычного риска, с одной стороны, и эффективности мер контроля — с другой определяет уровень остаточного .. Порядок определения остаточных рисков следует утвердить в ходе специализированного практикума, с тем чтобы руководство могло прийти к единому пониманию выявленных рисков и их критичности.

^c Согласно определению, данному Комитетом организаций — спонсоров Комиссии Тредуэя, остаточный риск — это риск, сохраняющийся после принятия руководством мер по изменению вероятности или влияния риска, и поэтому именно его следует использовать в качестве точки отсчета при определении надлежащих мер реагирования.

D. Реагирование на риски и деятельность в области контроля

14. Рейтинги влияния и вероятности, разработанные по итогам оценки выявленных рисков, определяют общий уровень обычного риска и — после учета мер контроля — уровень остаточного риска. Полученные значения можно классифицировать по трем уровням:

а) **уровень 1.** Наиболее серьезные риски, требующие повышенного внимания, информация о которых в силу этого будет доводиться через Комитет по вопросам управления до сведения Генерального секретаря и — через Генерального секретаря — до сведения Генеральной Ассамблеи;

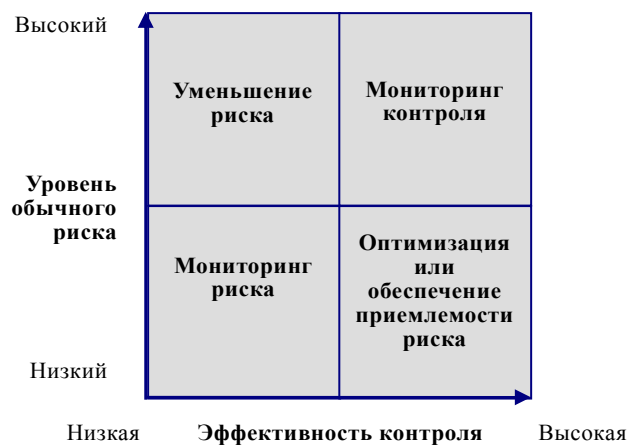
б) **уровень 2.** Умеренные риски, требующие, как правило, принятия особых мер по исправлению положения или контролю, относящихся к сфере деятельности ответственного лица и местного координатора по вопросам рисков и контроля. Информация об этих рисках должна доводиться до сведения Секции общеорганизационного управления рисками и контроля и руководителя департамента/управления, отвечающего за оцениваемую область.

в) **уровень 3.** Риски, предположительно отличающиеся сравнительно низким уровнем и низким остаточным риском, должны периодически отслеживаться для получения подтверждения стабильности уровня риска.

15. На приведенной ниже четырехквadrантной диаграмме «Тепловая карта распределения остаточных рисков» отображены результаты оценки рисков, и, в частности, остаточные риски, рассчитанные с учетом степени риска и эффективности мер контроля. Эта диаграмма может помочь руководству в выборе надлежащих стратегий управления рисками и мер по уменьшению рисков.

Диаграмма II

Тепловая карта распределения остаточных рисков



16. Для получения результатов оценки степени риска на уровне подразделения Секция общеорганизационного управления рисками и контроля должна сопоставить результаты оценки, полученные от различных подразделений, и сравнить их с критериями установления рейтинга на уровне подразделения.

Е. Информация и коммуникации

17. Необходимо обеспечивать распространение достаточно детализированной соответствующей информации о рисках и контроле в рамках всей Организации для содействия принятию решений по реализации установленных мандатов и целей. В частности, структура рисков в Организации и эффективность разработанных мер контроля должны определять меры и решения, фигурирующие в разработанном руководством плане ответных действий, и должны учитываться при организации финансирования и рассмотрении заявок на выделение ресурсов в рамках стратегического механизма и процесса составления бюджета. Это позволит добиться, чтобы эффективный процесс управления рисками и контроля способствовал формированию культуры осознания рисков путем укрепления потенциала информированного принятия решений на основе учета факторов риска, поскольку величина рисков и эффективность специальных мер контроля будут четко учитываться при оценке программ и соответствующих бюджетных ассигнований.

18. Охватываемые риски, требуемый уровень детализации и периодичность отчетности могут варьироваться в зависимости от круга получателей этой информации и определяться их соответствующими обязанностями в области управления рисками и надзора. Руководители программ, отвечающие за управление конкретными рисками на местном уровне, должны получать более подробную информацию о рисках, относящихся к их зоне ответственности. Информация о рисках и контроле применительно к рискам, считающимся наиболее значимыми, должна через Комитет по вопросам управления представляться в краткой форме на общеорганизационном уровне Генеральному секретарю. Генеральный секретарь будет по мере необходимости доводить информацию об общеорганизационном управлении рисками до сведения Генеральной Ассамблеи.

Е. Мониторинг и подтверждение достоверности

19. Поскольку в основе процесса оценки риска лежат представления руководства об эффективности контроля, необходимо принимать надлежащие меры по подтверждению достоверности, с тем чтобы удостоверять результаты оценки и гарантировать эффективность разработанных мер контроля и правильность управления определенными рисками. Действующие на местном уровне координаторы по вопросам риска и контроля и Секция общеорганизационного управления рисками и контроля должны оказывать руководству помощь в постоянном мониторинге и представлении соответствующей отчетности.

20. В соответствии со своим мандатом Управление служб внутреннего надзора будет отвечать за независимую оценку эффективности механизмов контроля, включая периодическое проведение предварительных и окончательных оценок внедрения эффективной системы общеорганизационного управления

рисками и контроля. Отдел внутренней ревизии Управления будет также отвечать за анализ результатов оценки рисков и учитывать полученную информацию при планировании своих ревизий.

21. В рамках своей деятельности по подтверждению достоверности финансовой отчетности Организации Комиссия ревизоров сможет использовать результаты оценки рисков в качестве важного элемента проводимой ею оценки существующей в Организации системы внутреннего контроля.

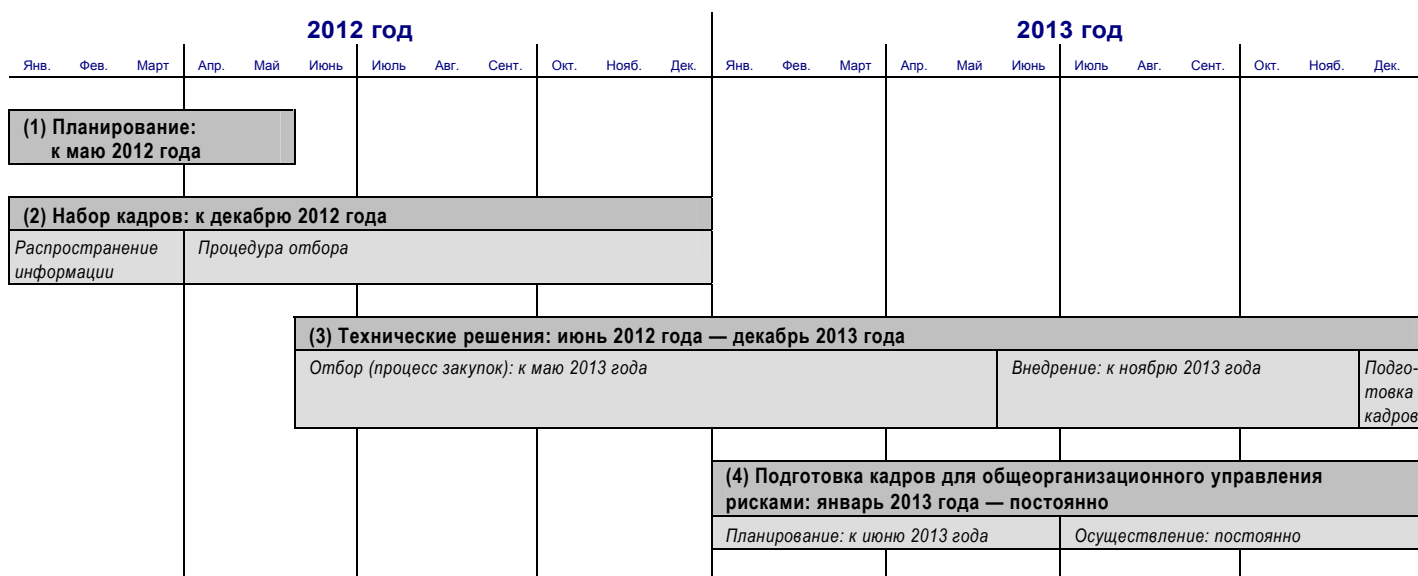
22. Надлежащие механизмы управления рисками имеют важнейшее значение для создания эффективной системы управления рисками. Ответственность за повседневное управление рисками и использование механизмов контроля будет лежать на всех руководителях и сотрудниках, в то время как общая ответственность за внедрение рамочного механизма общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля в Секретариате возложена в конечном итоге на Генерального секретаря. На уровне каждого департамента, управления, комиссии, миссии или трибунала ответственность за эффективное внедрения практики управления рисками и контроля будет нести соответствующий старший руководитель. В рамках существующих планов работы старших руководителей, согласованных с Генеральным секретарем, каждый старший руководитель должен ежегодно подтверждать в аттестационном докладе свою ответственность за создание по результатам оценки рисков и обеспечение функционирования эффективных механизмов внутреннего контроля. Генеральная Ассамблея, действуя с учетом рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Независимого консультативного комитета по ревизии, осуществляет надзор за деятельностью в области управления рисками, обеспечивая утверждение и использование старшим руководством эффективной системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего

III. План и график внедрения

23. Ожидается, что полная реализация плана первоначального внедрения, предусматривающего выделение необходимых кадровых и технических ресурсов, от начала до конца займет около двух лет. Если исходить из того, что официальная санкция Генеральной Ассамблеи будет получена к декабрю 2011 года, то первоначальное внедрение, включающее четыре этапа, может начаться в январе 2012 года и завершиться к декабрю 2013 года (см. диаграмму III). Поскольку процесс проведения оценок рисков в отдельных организационных подразделениях начнется в соответствии с поэтапным подходом сразу же после создания Секции общеорганизационного управления рисками и контроля, предполагается, что полное внедрение и утверждение этого рамочного механизма в рамках всей системы Организации Объединенных Наций во всем мире займет еще три–четыре года при условии наличия необходимых ресурсов.

^d Подробное описание конкретных механизмов управления рисками, функций и обязанностей приводится в документе, озаглавленном «Рамочный механизм общеорганизационного управления рисками и контроля», который будет представлен Независимому консультативному комитету по ревизии в феврале 2010 года.

Диаграмма III
План осуществления



1. Планирование (5 месяцев)

- Подробное планирование хода внедрения
- Подготовка дополнительной документации, включая завершение подготовки стратегий и руководств с подробным описанием процедур, на основе предусмотренных этим рамочным механизмом принципов и практики
- Определение требований, предъявляемых к техническим решениям

2. Набор кадров (12 месяцев)

- Подготовка и размещение объявлений о вакансиях
- Отбор кандидатов и набор сотрудников
- Назначение местных координаторов по вопросам рисков и контроля

3. Закупки и внедрение технических решений (19 месяцев)

- Отбор технических решений в соответствии с процедурами закупочной деятельности Организации Объединенных Наций
- Внедрение систем
- Подготовка кадров в области информационных технологий

4. Подготовка кадров в области общеорганизационного управления рисками и контроля (постоянно)

- Разработка учебных модулей и их поэтапное глобальное внедрение
 - Интерактивная программа для всех сотрудников, обеспечивающая получение базовых рабочих знаний в области общеорганизационного управления рисками
 - Программа подготовки инструкторов для сотрудников, которые будут принимать более непосредственное участие в реализации этого рамочного механизма

Таблица 1
Совокупность рисков Секретариата Организации Объединенных Наций

1.	Стратегические	2.	Управленческие	3.	Операционные	3.	Операционные (продолжение)	4.	В области соблюдения норм
1.1	Планирование и распределение ресурсов	2.1	Управление	3.1	Управление программами	3.4	Вспомогательное обслуживание	4.1	Правовые нормы
1.1.1	Общее видение и мандат	2.1.1	Настрой в верхних эшелонах	3.1.1	Агитационно-просветительская деятельность	3.4.1	Выделение финансовых средств	4.1.1	Контракт
1.1.2	Стратегическое планирование	2.1.2	Секретариат, советы и комитеты	3.1.2	Информационно-пропагандистская деятельность	3.4.2	Письменный и устный перевод	4.1.2	Интеллектуальная собственность
1.1.3	Составление бюджета	2.1.3	Механизмы контроля	3.1.3	Экономическое и социальное развитие	3.4.3	Закупки	4.1.3	Борьба с коррупцией
1.1.4	Распределение бюджетных ресурсов	2.1.4	Принятие решений — Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и комитеты	3.1.4	Конференционное управление	3.4.4	Управление деятельностью поставщиков	4.1.4	Международное право
1.1.5	Кадровая стратегия и планирование людских ресурсов	2.1.5	Организационная структура	3.1.5	Исследовательская, аналитическая и консультативная работа	3.4.5	Управление активами и товарно-материальными запасами	4.1.5	Неприкосновенность частной жизни
1.1.6	Исполнение и увязка планов	2.1.6	Оценка результатов работы	3.1.6	Разработка политики	3.4.6	Эксплуатация помещений и управление недвижимостью	4.2	Регулятивные нормы
1.1.7	Организационная синхронизация	2.1.7	Управление результатами работы	3.1.7	Межучрежденческое сотрудничество и связь	3.4.7	Составление генерального плана капитального ремонта	4.2.1	Внутренняя политика и резолюции
1.1.8	Дублирующие мандаты	2.1.8	Совместные межучрежденческие операции и партнерские отношения	3.2	Деятельность миссий	3.4.8	Обеспечение непрерывности деятельности	4.2.2	Трудовые отношения в Организации Объединенных Наций
1.1.9	Передача на внешний подряд	2.1.9	Транспарентность	3.2.1	Международный мир и безопасность	3.4.9	Коммерческая деятельность	4.2.3	Правила страны пребывания
1.2	Главные органы, члены и партнеры	2.1.10	Руководство и управление	3.2.2	Содействие проведению выборов	3.4.10	Юридическая помощь	5.	Финансовые
1.2.1	Генеральная Ассамблея и государства-члены	2.1.11	Подотчетность	3.2.3	Верховенство закона	3.4.11	Организация судопроизводства и юридическая поддержка	5.1	Финансирование и инвестиции
1.2.2	Партнеры, ассоциированные организации, учреждения и доноры	2.1.12	Расширение прав и возможностей	3.2.4	Реагирование на бедствия и гуманитарная помощь	3.4.12	Управление работой следственного изолятора	5.1.1	Финансовые взносы
1.2.3	Организационные взаимосвязи	2.2	Этичное поведение	3.2.5	Планирование миссий	3.5	Людские ресурсы	5.1.2	Внебюджетное финансирование
1.3	Внутренние и внешние факторы	2.2.1	Этика	3.2.6	Развертывание миссий	3.5.1	Распределение и обеспечение наличия ресурсов	5.1.3	Целевые фонды — поступления денежной наличности
1.3.1	Политический климат — внешний	2.2.2	Мошенничество и противоправные действия	3.2.7	Ликвидация миссий	3.5.2	Набор, наем и удержание сотрудников	5.1.4	Управление целевыми фондами
1.3.2	Политический климат — внутренний	2.2.3	Конфликты интересов	3.2.8	Материально-техническое обеспечение	3.5.3	Составление планов сменяемости кадров и повышение в должности	5.1.5	Управление средствами доноров и представление отчетности
1.3.3	Экономические факторы — цены на сырьевые товары	2.2.4	Профессиональное поведение и конфиденциальность	3.2.9	Воздушные, наземные и морские операции	3.5.4	Поведение и дисциплина	5.1.6	Распоряжение денежной наличностью
1.3.4	Специфические события (т.е. пандемия, выборы, экологический кризис)	2.2.5	Профессиональное поведение и конфиденциальность	3.2.10	Инженерные работы	3.5.5	Повышение квалификации и результаты работы	5.1.7	Инвестиции
1.3.5	Организационные преобразования	2.2.6	Мошенничество и противоправные действия	3.2.11	Связь	3.5.6	Вознаграждение, пособия и льготы	5.1.8	Финансовые рынки
		2.2.7	Мошенничество и противоправные действия	3.2.12	Укомплектование штатов миссий	3.5.7	Медицинское обслуживание	5.1.9	Страхование
		2.2.8	Конфликты интересов	3.2.13	Постепенное разрастание миссий	3.5.8	Охрана и безопасность	5.2	Учет и отчетность
		2.2.9	Профессиональное поведение и конфиденциальность	3.3	Международные трибуналы	3.5.9	Профессиональная подготовка	5.2.1	Финансовое управление и отчетность
		2.3	Коммуникации и связь с общественностью	3.3.1	Расследования и судебное преследование	3.5.10	Мобильность	5.2.2	Общий бухгалтерский учет
		2.3.1	Связи со СМИ и общественная информация	3.3.2	Судебные процессы и апелляции	3.6	Интеллектуальная собственность	5.2.3	Меры финансового контроля
		2.3.2	Поддержание связи в периоды кризисов	3.3.3	Защита свидетелей	3.6.1	Управление знаниями	5.2.4	Управление пассивами и выплаты
		2.3.3	Поддержание связи с персоналом	3.3.4	Стратегия завершения работы	3.6.2	Управление информацией и документацией	5.2.5	Возмещение налогов персоналу
		2.3.4	Радио- и телевидение	3.3.5	Оставшийся штат и виды деятельности				
		2.3.5	Технические средства связи						
		2.4	Репутация						
		2.4.1	Общественное мнение, поддержка и репутация						
		2.4.2	Планирование и управление в условиях кризиса и в чрезвычайных ситуациях						

- 3.7 Информационные ресурсы и информационные технологии**
- 3.7.1 Внедрение информационно-технической стратегии и систем
- 3.7.2 Безопасность информационных технологий и доступ к ним
- 3.7.3 Обеспечение наличия и непрерывной работы информационных технологий
- 3.7.4 Защищенность информационных технологий
- 3.7.5 Инфраструктура и системы информационных технологий

Таблица 2
Используемые Секретариатом Организации Объединенных Наций критерии оценки для измерения влияния, вероятности и степени эффективности контроля

Влияние

Балл	Оценка риска	Описание влияния						Реагирование		
		Охрана и безопасность	Продолжительность	Организационные и оперативные рамки	Влияние на репутацию	Влияние на операции	Финансовое влияние (с точки зрения бюджета)	Требуемые меры реагирования		
5	Критический	Гибель людей (сотрудников, партнеров, широких слоев населения)	Потенциально необратимые последствия	Общеорганизационное; неспособность продолжать нормальное функционирование в рамках всей Организации	Сообщения в ключевых международных СМИ в течение более одной недели	Неспособность выполнять свою миссию или осуществлять оперативную деятельность в течение более одного месяца	> 5% >500 млн. долл. США	Требуется серьезное внимание и вмешательство Генеральной Ассамблеи и государств-членов		
4	Существенный	Гибель людей в результате аварий/происшествий/инцидентов, не связанных с боевыми действиями	Последствия, обратимые в долгосрочной перспективе (т.е. в течение 24–36 месяцев)	Два (2) или более департаментов/управлений или мест службы; серьезные длительные перебои в функционировании 2 или более департаментов/управлений или мест службы	Комментарии в международных СМИ/форумах	Срыв в работе на одну неделю или более длительный срок	3–5% 300–500 млн. долл. США	Требуется внимание старшего руководства		
3	Высокий	Травмы, причиненные сотрудникам ООН, партнерам и широким слоям населения	Последствия обратимые в краткосрочной перспективе (т.е. в течение 12–24 месяцев)	Один (1) или несколько департаментов/управлений или мест службы; умеренные последствия для 1 или более департаментов/управлений или мест службы	Несколько комментариев во внешних источниках в пределах одной страны	Срыв в работе менее чем на одну неделю	<2–3% 200–300 млн. долл. США	Требуется вмешательство на уровне руководства среднего звена		
2	Умеренный	Ущерб инфраструктуре, имуществу и другим активам	Временная (т.е. менее 12 месяцев)	Один (1) департамент/управление или место службы; ограниченные последствия в пределах 1 департамента/управления или места службы	Отдельные комментарии во внешних источниках в пределах одной страны	Умеренное нарушение нормального функционирования	<1–2% 100–200 млн. долл. США	Передача вопросов на решение руководству младшего звена и сотрудникам		
1	Низкий	Ущерб инфраструктуре, имуществу и другим активам	Не применимо или ограниченное влияние						<1% <100 млн. долл. США	Не применимо или ограниченное влияние

Вероятность

Балл	Оценка риска	Вероятность	Периодичность
5	Ожидаемый	>90%	По крайней мере ежегодно и/или по несколько раз в год
4	Весьма вероятный	<90%	Примерно каждые 1–3 года
3	Вероятный	<60%	Примерно каждые 3–7 лет
2	Маловероятный	<30%	Примерно каждые 7–10 лет
1	Вероятность ничтожна	<10%	Каждые 10 лет или реже

Эффективность контроля

Балл	Оценка	Описание
5	Эффективные	Механизмы контроля продуманы и используются надлежащим образом. Действия руководства обеспечивают эффективное управление рисками и их снижение
4	Эффективность ограничена, необходимо улучшение	Механизмы контроля и/или действия руководства продуманы и достаточно эффективны, хотя и имеются определенные возможности по их совершенствованию
3	Нуждаются в существенном улучшении	Ключевые механизмы контроля и/или действия руководства применяются на практике, но при этом выявлены широкие возможности по их совершенствованию
2	Неэффективны	На практике применяются ограниченные механизмы контроля и/или действия руководства, сохраняется высокий уровень риска. Механизмы контроля и/или действия руководства продуманы, но при этом не вполне эффективны с точки зрения обеспечения действенного снижения рисков или достижения эффективности
1	Крайне неэффективны	Механизмы контроля и/или действия руководства отсутствуют или страдают серьезными недостатками и не применяются должным образом. Механизмы контроля и/или действия руководства в силу своей природы отличаются крайней неэффективностью в деле обеспечения действенного снижения рисков или достижения эффективности

Приложение III

Укрепление механизмов подотчетности в Секретариате в ответ на выявленные недостатки программы Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие»

1. В пункте 9(k) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила представить «объяснение того, как за счет мер, направленных на укрепление механизмов подотчетности в Секретариате, будут устраняться значительные недостатки в системе внутреннего контроля, проверки и подотчетности, выявленные в управлении программой Организации Объединенных Наций «Нефть в обмен на продовольствие». Приведенная ниже оценка подготовлена на ответ на эту просьбу.

Надзор за программой

2. Хотя некоторые из недостатков управления программой были неподконтрольны Секретариату, Комитет по независимому расследованию в своих – перечислил важнейшие выводы и недостатки, указав, что реализация этих выводов и устранение недостатков повысило бы эффективность операций Секретариата. В настоящем докладе анализируются недостатки, которые относятся к компетенции Секретариата.

3. С самого начала Комитет по независимому расследованию признал, что при осуществлении программы «Нефть в обмен на продовольствие» Организация Объединенных Наций столкнулась с чрезвычайными трудностями, включая политические факторы. Комитет также отметил, что эффективное выполнение Секретариатом своих функций в рамках программы осложнялось отсутствием подходящей административной инфраструктуры для удовлетворения неожиданно возникающих потребностей в рамках этой исключительно крупной и сложной гуманитарной программы «временного» характера.

4. Отсутствие официальной системы управления рисками в Организации, возможно, отчасти обусловило ее неспособность справиться с такими проблемами, как политический риск, с которым Организация столкнулась при управлении этой программой. Проблема политического риска как одного из компонентов остаточных рисков решается в рамках механизма общеорганизационного управления рисками, который предлагается Генеральным секретарем.

Надзор со стороны высшего руководства

Вывод

5. Ненадлежащее осуществление программы было обусловлено сочетанием нечеткой структуры отчетности и отсутствия надзора со стороны высшего руководства и независимого реагирования на сообщения о случаях злоупотреблений и коррупции в программе и расследования таких слу-

^a Промежуточный доклад от 3 февраля 2005 года, второй промежуточный доклад от 29 марта 2005 года, третий промежуточный доклад от 8 августа 2005 года и доклад об управлении программой «Нефть в обмен на продовольствие» от 7 сентября 2005 года (vols. I, III и IV).

чаев. Вместе с тем не было никаких гарантий того, что более агрессивный надзор со стороны высшего руководства позволил бы предотвратить такие злоупотребления.

Оценка

6. Несмотря на отсутствие гарантий, Генеральный секретарь считает, что система активного управления рисками способствовала бы более пристальному мониторингу осуществления программы и тем самым смягчала бы последствия описанных недостатков. Что касается нечеткой структуры отчетности, то установление более четкого порядка делегирования полномочий привело бы к формированию четкой структуры отчетности и соответствующего порядка подотчетности.

Внутренняя ревизия

Вывод

7. Комитет по независимому расследованию обнаружил, что выделявшихся на ревизию программы «Нефть в обмен на продовольствие» ресурсов было недостаточно, что затрудняло охват ревизией. Он также отметил, что некоторые важные аспекты программы (например, функции, выполнявшиеся в штаб-квартире программы «Нефть в обмен на продовольствие», и элементы контрактов на поставку нефти и гуманитарных грузов, включая вопросы цены и качества товаров) не были охвачены внутренней ревизией. Хотя процессы бухгалтерского учета и финансовой отчетности и результаты операций по административному счету (ESD), как правило, проверялись Комиссией ревизоров, Отдел внутренней ревизии провел лишь одну внутреннюю ревизию в отношении административного счета.

Оценка

8. В будущем при осуществлении столь масштабных программ целесообразно обеспечивать независимую оценку систем и механизмов контроля, которой так не хватало при осуществлении программы. Кроме того, уже приняты меры по решению вопроса обеспечения Управления служб внутреннего надзора ресурсами. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/1 постановила существенно укрепить экспертный уровень, потенциал и ресурсы Управления.

Вывод

9. Отчетность, представлявшаяся Управлением служб внутреннего надзора Генеральной Ассамблее по вопросам, связанным с программой, была неудовлетворительной, а доклады публиковались несвоевременно и не следовали единому формату.

Оценка

10. Резолюции Генеральной Ассамблеи 59/272 о требованиях, предъявляемых к отчетности Управления служб внутреннего надзора, и 61/275 о круге ведения Независимого консультативного комитета по ревизии способствовали укреплению подотчетности в Организации.

Вывод

11. **Управление служб внутреннего надзора не обеспечивало надлежащего контроля за выполнением рекомендаций, с которыми согласилась администрация. Кроме того, до 2002 года программа «Нефть в обмен на продовольствие» и Канцелярия Координатора Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам в Ираке (ККООНГВИ) не осуществляли систематического контроля за выполнением рекомендаций ревизоров.**

Оценка

12. В рамочном механизме подотчетности признается необходимость обеспечения оперативного принятия мер по контролю за выполнением рекомендаций надзорных органов, с которыми согласилась администрация. В настоящее время ответственность за обеспечение учета этих рекомендаций в процессе управления несет Комитет по вопросам управления.

Вывод

13. **Организация Объединенных Наций не обладала надлежащими средствами для разрешения споров вокруг деятельности Управления служб внутреннего надзора и рамок проводимых им ревизий. Отдел внутренней ревизии Управления не всегда придерживался «передовой практики» из-за невозможности направлять доклады непосредственно Комитету по ревизии или другому независимому органу, неспособности проводить полноценные общеорганизационные оценки рисков и отсутствия бюджетной независимости.**

Оценка

14. За прошедшее время Управление служб внутреннего надзора перешло к составлению планов работы с учетом рисков. Бюджет УСВН по-прежнему составляется аналогично бюджетам других департаментов. Главное отличие состоит в том, что предложения по бюджету УСВН рассматриваются и утверждаются Независимым консультативным комитетом по ревизии — независимым органом, подотчетным непосредственно Генеральной Ассамблее.

Вывод

15. **Ресурсы, выделявшиеся на проведение расследований, были ограниченными, а просьбы о выделении дополнительных ресурсов из средств программы отклонялись. Из-за ограниченного финансирования Отдел расследований Управления служб внутреннего надзора начинал проведение обзоров программы лишь в ответ на наступление определенных событий, а не пытаясь упредить их. Проводились лишь ограниченные расследования либо по причине отсутствия сотрудничества со стороны властей Ирака, либо из-за недостатка финансовых и других ресурсов.**

Оценка

16. Задача рассмотрения бюджетов Управления службы внутреннего надзора является частью мандата Независимого консультативного комитета по ревизии. Этот процесс обеспечит выделение надлежащего объема ресурсов в соответ-

вии с подходом к управлению надзорными функциями на основе учета рисков. См. также приведенные в пункте 8 выше замечания в отношении распределения ресурсов.

Административное руководство программой

Вывод

17. В докладе отмечалось, что действия Директора-исполнителя Программы по Ираку, который лоббировал распределение квот на продажу нефти в интересах своего поделчика, представляли собой серьезный конфликт интересов и нарушение Положений и Правил о персонале Организации Объединенных Наций, касающихся добросовестности, беспристрастности и независимости. В докладе далее утверждалось, что Директор-исполнитель Программы совместно со своими поделчиками использовал Программу в целях личного обогащения путем присвоения денежных поступлений от продажи выделявшейся иракской нефти. Эти лица сознавали, что в результате таких продаж нефти Ираку выплачивались незаконные надбавки в нарушение санкций Организации Объединенных Наций и правил, регулирующих работу программы «Нефть в обмен на продовольствие».

Оценка

18. Впоследствии Организация Объединенных Наций учредила Бюро по этике, которое разработало стратегии, регулирующие потенциальные конфликты интересов, раскрытие финансовой информации и защиту сотрудников, сообщающих о нарушениях. Эти меры могли бы предотвратить указанные нарушения или по крайней мере снизить вероятность их повторения.

Вывод

19. Реакция Секретариата на поступление сообщений о надбавках и «откатах» и выявление деятельности по контрабанде нефти стала примером бездействия и ненадлежащего раскрытия информации Совету Безопасности и Комитету, учрежденному резолюцией 661 (1990) Совета Безопасности.

Оценка

20. Предлагаемые инструменты подотчетности предусматривают ужесточение и без того усиленного режима надзора для создания мощного надзорного органа, который занимался бы случаями ненадлежащего выполнения сотрудниками своих обязанностей в нарушение установленных положений, правил, политики и процедур.

Вывод

21. Недостатки систем контроля и надзора способствовали коррупции, а учреждения Организации Объединенных Наций не расследовали поступающие сообщения о расхищении средств, некомпетентном руководстве или конфликте интересов.

Оценка

22. Существующие инструменты подотчетности подтверждают, что ключевым элементом надлежащего управления является адекватная система внутреннего контроля и наличие мощного независимого надзорного органа.

Вывод

23. Явно не принимались меры по контролю за выполнением администрацией выводов и рекомендаций по итогам ревизии; это свидетельствовало о недостаточном авторитете и низком статусе внутренней ревизии.

Оценка

24. После представления доклада Комитета по независимому расследованию был учрежден Комитет по вопросам управления, который возглавляет первый заместитель Генерального секретаря. Одна из главных функций Комитета заключается в обеспечении эффективного учета рекомендаций надзорных органов в рамках процесса оперативного руководства и своевременного выполнения рекомендаций, с которыми согласилась администрация. Комитет по вопросам управления проводит свои заседания ежеквартально для рассмотрения рекомендаций надзорных органов.

Осуществление программы учреждениями Организации Объединенных Наций*Вывод*

25. Хотя Комитет по независимому расследованию признал, что учреждения Организации Объединенных Наций добились в северных мухафазах огромных успехов в преодолении гуманитарного кризиса и распространении товаров и услуг во всем регионе, он выявил и существенные недостатки. Он отметил, что анализ осуществления программ учреждениями выявил серьезные сбои, поскольку учреждения пытались решать проблемы, выходящие за сферу их компетенции, не было обеспечено надлежащее качество управления, координации и надзора и т.д. Учреждения также не смогли успешно реализовать проекты, хотя эти проекты и относились к традиционной сфере их компетенции, что привело к разбазариванию ресурсов и задержкам с оказанием помощи трем северным мухафазам. Кроме того, Секретариат Организации Объединенных Наций не обеспечил адекватного контроля и надзора за деятельностью учреждений, а характер программы не позволял осуществлять такой контроль и надзор. К тому же Секретариат с неохотой использовал единственный имеющийся в его распоряжении инструмент — контроль над средствами программы — для регулирования деятельности учреждений. В силу этого в докладе Комитета отмечается, что указанные недостатки систем контроля и надзора способствовали коррупции, а учреждения не расследовали сообщения о расхищении средств, некомпетентном руководстве или конфликте интересов.

Оценка

26. Для устранения этих недостатков механизмов контроля Генеральный секретарь предлагает создать мощную систему управления, ориентированного на результаты, которая будет предусматривать сосредоточение усилий на достижении результатов и повышении качества работы, учете накопленного опыта при принятии управленческих решений, а также контроле за результатами деятельности и представлении соответствующей отчетности. Достижению еще большего прогресса способствовало бы создание вышеупомянутой информационной системы управления, ориентированного на результаты, путем увязывания целей, результатов и ресурсов.

Процесс закупочной деятельности*Вывод*

27. В докладе Комитета по независимому расследованию отмечалось, что во всех трех случаях выбора подрядчиков Организации Объединенных Наций в 1996 году процедура отбора не соответствовала установленным финансовым правилам и правилам проведения конкурсных торгов и не отвечала разумным стандартам справедливости и транспарентности.

28. В одном случае не была выбрана заявка участника торгов, соответствующая предъявляемым требованиям и содержащая предложение самой низкой цены, а письменное обоснование соответствующим сотрудником решения отказать участнику торгов, предложившему условия, соответствующие требованиям, и самые низкие цены, как того требует правило 110.21 Финансовых правил, отсутствовало. Во втором случае Отдел закупок принял незаконно измененную заявку для снижения контрактной цены подрядчика. В третьем случае на принятие решения о присуждении контрактов повлияли другие факторы, помимо технических и финансовых соображений, что противоречит установленным правилам и процедурам.

29. В докладе далее утверждалось, что хотя проводившиеся торги носили открытый характер, не было обеспечено надлежащего соблюдения правил, регулирующих закупочную деятельность Организации Объединенных Наций, в отношении соответствия потенциальных подрядчиков предъявляемым требованиям: подрядчику не было предложено представить требуемые финансовые ведомости, и не была принята во внимание информация о том, что главный административный сотрудник потенциального подрядчика дважды находился под следствием по обвинению в уголовных преступлениях. В докладе также подчеркивалось, что один сотрудник Отдела закупок в нарушение положений Руководства по закупочной деятельности Организации Объединенных Наций и Положений и Правил о персонале предоставил потенциальному поставщику конфиденциальную информацию о заявках, результатах внутренних оценок и факторах, учитываемых при выборе поставщиков.

Оценка

30. В контексте реформы закупочной деятельности Генеральный секретарь предложил ряд мер по укреплению механизмов внутреннего контроля и поощрению этики, добросовестности, справедливости и транспарентности в про-

цессе закупок, включая создание независимого механизма по рассмотрению споров в связи с заключением контрактов на закупку. В сочетании с нынешней политикой раскрытия финансовой информации, предотвращением конфликтов интересов, защитой сотрудников, сообщающих о нарушениях, и механизмом общеорганизационного управления рисками эти меры могли бы предотвратить или уменьшить вероятность повторения подобной ситуации.

Внешняя ревизия

Вывод

31. По сравнению с масштабами программы ресурсы, выделявшиеся на ее ревизию, были недостаточными.
32. Масштабы ревизии узко определялись Комиссией ревизоров: основное внимание уделялось точности данных финансовых ведомостей, тогда как системе внутреннего контроля за действиями программы практически не уделялось внимание.
33. Внешние ревизоры не охватили проверкой некоторые из важнейших областей деятельности программы (включая установление цен на нефть и товары гуманитарного назначения) и не провели оценки их влияния на финансовые ведомости программы.

Оценка

34. Предлагаемый подход к общеорганизационному управлению рисками способствовал бы выявлению и снижению рисков. Комиссия ревизоров является независимым органом, несущим всю ответственность за проведение ею ревизии. В то же время в положении 7.4 Финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций (ST/SGB/2003/7) предусматривается, что ревизия проводится в соответствии с общепринятыми общими стандартами ревизии и с учетом любых особых указаний Генеральной Ассамблеи. Далее в положении 7.7 предусматривается, что Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам может просить Комиссию ревизоров о проведении определенных конкретных проверок. Наличие мощной системы общеорганизационного управления рисками позволило бы Генеральной Ассамблее выявлять области повышенного риска, что могло бы стать подспорьем при определении областей для возможного проведения специальных ревизий.