

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
26 February 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят 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 Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам****I. Введение**

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел предварительный вариант доклада Генерального секретаря, озаглавленного «На пути к системе подотчетности в Секретариате Организации Объединенных Наций» (A/64/640). В ходе рассмотрения этого вопроса Консультативным комитетом его члены встречались с заместителем Генерального секретаря по вопросам управления и другими представителями Генерального секретаря, которые предоставили дополнительную информацию и дали соответствующие разъяснения. Члены Консультативного комитета встречались также с членами Независимого консультативного комитета по ревизии, Комитета по ревизионным операциям Комиссии ревизоров, Объединенной инспекционной группы и Управления служб внутреннего надзора.

2. Консультативный комитет ссылается на то, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/272 от 23 декабря 2004 года просила Генерального секретаря ежегодно представлять доклад о принятых мерах в целях укрепления системы подотчетности в Секретариате. Во исполнение этой просьбы Генеральный секретарь представил Ассамблее доклад, в котором дан обзор существующих механизмов подотчетности и надзора в Организации Объединенных Наций и излагаются дополнительные меры, направленные на укрепление системы подотчетности и опирающиеся на три основные принципа, а именно подотчетность, транспарентность и этику (A/60/312). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/1 «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года» просила

** Переиздано повторно по техническим причинам (4 марта 2010 года).



Генерального секретаря представить независимую внешнюю оценку системы проведения ревизий и осуществления надзора в Организации Объединенных Наций, в том числе в специализированных учреждениях. Во исполнение этой просьбы Генеральный секретарь представил доклад о всестороннем обзоре механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях (A/60/883 и Add.1 и 2). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/245 просила Генерального секретаря представить доклад о системе подотчетности, системе общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля и системе управления, ориентированного на результаты. В соответствующем докладе Генерального секретаря (A/62/701 и Согг.1) была представлена подробная информация исходя из трех основных принципов, а именно исполнения, соблюдения норм и осуществления надзора и добросовестности. Консультативный комитет в своем соответствующем докладе (A/63/457) рекомендовал Генеральной Ассамблее принять к сведению доклад Генерального секретаря, но не утверждать на данном этапе предлагаемые изменения в организационной структуре Секретариата и выделение испрашиваемых ресурсов.

3. Генеральная Ассамблея в пункте 8 своей резолюции 63/276 постановила не одобрять систему подотчетности, предложенную в документе A/62/701; она также просила Генерального секретаря, действуя в консультации с соответствующими органами надзора, представить на рассмотрение Ассамблее в ходе первой части ее возобновленной шестьдесят четвертой сессии всеобъемлющий доклад, подготовленный на основе знаний, накопленных в соответствующих структурах Организации Объединенных Наций, и с учетом всех соответствующих резолюций по вопросам подотчетности и включающий, в частности, 11 конкретных элементов, указанных в подпунктах (a)-(k) пункта 9 указанной резолюции.

4. Консультативный комитет излагает свои замечания и рекомендации в разделах II и III ниже.

II. Просьбы, выраженные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 63/276

5. Как указано в пункте 7 доклада Генерального секретаря (A/64/640), в связи с подготовкой этого доклада Секретариат в течение трех месяцев провел более 15 неофициальных встреч с представителями государств-членов, старшими сотрудниками Секретариата и представителями организаций системы Организации Объединенных Наций в целях обсуждения его содержания. Консультативный комитет в ходе проведенных им консультаций с Комитетом по ревизионным операциям Комиссии ревизоров и Объединенной инспекционной группой был информирован о том, что просьба представить свои замечания по окончательному проекту доклада поступила к ним лишь в конце 2009 года, в связи с чем у них не было достаточно времени для вынесения своих замечаний.

6. Исходя из прежних замечаний Консультативного комитета (A/63/457, пункт 4) и выраженной Генеральной Ассамблеей в пункте 9 резолюции 63/276 конкретной просьбы о том, чтобы Генеральный секретарь подготовил свой доклад, действуя в консультации с соответствующими органами надзора, Консультативный комитет ожидал более активного участия

в его подготовке органов надзора. Поскольку Управление служб внутреннего надзора является неотъемлемой частью Секретариата, его следовало рассматривать в качестве одного из активных партнеров в процессе подготовки доклада.

7. Консультативный комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря перечислены правовые документы, механизмы и инструменты, которые являются составной частью системы подотчетности. Вместе с тем в докладе не объясняется, почему нынешние компоненты не вполне функциональны, и не рассматриваются существующие недостатки и не выдвигаются конкретные предложения в целях улучшения положения. По мнению Консультативного комитета, в докладе Генерального секретаря не в полной мере удовлетворены все просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащиеся в ее резолюции 63/276.

А. Определения, функции и обязанности

8. Генеральная Ассамблея в подпункте (а) пункта 9 резолюции 63/276 просила Генерального секретаря представить в своем докладе четкое определение подотчетности и предложения о механизмах подотчетности, в том числе о четких параметрах их использования и инструментах обеспечения их неукоснительного применения на всех без исключения уровнях, и четкое определение функций и обязанностей. Генеральный секретарь в пункте 10 своего доклада (A/64/640) предложил следующее определение:

Подотчетность — это обязанность Организации и ее сотрудников нести ответственность за достижение конкретных результатов, предусмотренных в соответствии с четкой и транспарентной процедурой распределения обязанностей при условии наличия ресурсов и с учетом ограничений, обусловленных внешними факторами. Подотчетность включает достижение целей и результатов во исполнение мандатов, достоверную и точную отчетность о результатах работы, управление финансовыми средствами и все аспекты работы в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрения и взыскания.

9. Генеральный секретарь в сноске к пункту 10 своего доклада ссылается на другие рассматривавшиеся определения подотчетности, в том числе используемые Программой развития Организации Объединенных Наций, Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детским фондом Организации Объединенных Наций. Кроме того, по запросу Консультативного комитета ему было представлено определение, используемое во Всемирном банке, а также определения, предложенные Комиссией ревизоров и Объединенной инспекционной группой (см. приложение).

10. Консультативный комитет обсудил предложенное Генеральным секретарем определение подотчетности с органами надзора. Комиссия ревизоров отметила, что в определении не отражены такие аспекты, как эффективность, результативность и своевременность, а также роль надзорных органов в общей структуре системы подотчетности. Управление служб внутреннего надзора указало также на отсутствие упоминания о личной ответственности за достижение результатов, а Объединенная инспекционная группа обратила внимание на ее предыдущие доклады о подотчетности и определение подотчетности,

предложенное Комиссией по международной гражданской службе (КМГС). Кроме того, участники обсуждения разделяли обеспокоенность в связи с неуместностью включения в определение фразы «при условии наличия ресурсов и с учетом ограничений, обусловленных внешними факторами», которая, по мнению Комитета, может дать основания для снятия ответственности с сотрудников при определенных обстоятельствах.

11. Генеральный секретарь в пункте 14 своего доклада и пункте 1 приложения I к нему определяет шесть компонентов в структуре системы подотчетности. **Консультативный комитет считает, что в рамках этих элементов должна быть четко признана роль межправительственных органов, и поэтому следовало включить в их число соответствующие резолюции и решения этих органов.**

12. **Консультативный комитет ссылается на вынесенное им ранее замечание, заключающееся в том, что отсутствие ясности в определении подотчетности является одним из основополагающих недостатков структуры системы подотчетности, предложенной Генеральным секретарем (A/63/457, пункт 9). Консультативный комитет считает, что определения КМГС и ЮНФПА служат хорошей основой для выработки определения подотчетности для Организации Объединенных Наций. Кроме того, Консультативный комитет считает, что было бы желательно добиваться использования общего определения всеми структурами, подчиняющимися Генеральному секретарю.**

В. Отчеты о проделанной работе

13. В пункте 9(b) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить четкие и конкретные меры по обеспечению доступа государств-членов к своевременной и достоверной информации о достигнутых Секретариатом Организации Объединенных Наций результатах и использованных им ресурсах, а также о его работе, в том числе о мерах по улучшению отчетности о работе.

14. Генеральный секретарь заявляет, что для того, чтобы повысить качество доклада об исполнении программ, необходимо будет рассмотреть три системные проблемы, а именно: а) формулирование логической основы; б) выбор момента для публикации доклада об исполнении программ; и с) способность нынешних систем управленческой информации увязывать достигнутые результаты с объемом задействованных ресурсов. В пунктах 20–22 своего доклада Генеральный секретарь подробно останавливается на некоторых недостатках, влияющих на качество доклада об исполнении программ, один из которых состоит в том, что нынешние системы управления информацией не увязывают информацию о достигнутых результатах с объемом ресурсов, использованных на уровне программ или подпрограмм. Генеральный секретарь заявляет, что инструментом, предназначенным для решения этой проблемы, станет модуль системы управления, ориентированного на конкретные результаты, который будет включен в новую систему общеорганизационного планирования ресурсов.

15. Что касается конкретных действий, то для того, чтобы государства-члены могли принимать решения, лучше учитывая достигнутые результаты, Гене-

ральный секретарь предлагает в дополнение к полному двухгодичному докладу об исполнении программ готовить к концу первого года каждого двухгодичного периода промежуточный доклад о ходе достижения Секретариатом ожидаемых результатов.

16. Консультативный комитет признает наличие недостатков в докладе об исполнении программ, в том числе неспособность доклада показать, как использовались ресурсы для целей достижения результатов. В свете этих и других давно существующих опасений, которые высказывались Генеральной Ассамблеей и Консультативным комитетом относительно своевременности и полезности доклада об исполнении программ в его нынешнем формате, Комитет разочарован тем, что Генеральный секретарь не предложил конкретных мер по совершенствованию существующего доклада об исполнении программ и не представил альтернативного предложения. Вместо ежегодной подготовки доклада, имеющего ограниченную практическую пользу, Консультативный комитет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря разработать усовершенствованный доклад об исполнении программ, в котором большее место отводится анализу эффективного использования ресурсов для целей достижения результатов.

17. Консультативный комитет ссылается на положение 6.1 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, которое гласит, в частности, что Генеральный секретарь осуществляет контроль за достижениями, оцениваемыми на основе осуществления мероприятий, предусмотренных в утвержденном бюджете по программам. Методом выполнения этого положения Генеральным секретарем является представление доклада об исполнении программ. Консультативный комитет указывает, что в случае принятия Генеральной Ассамблеей решения о переориентации доклада с мероприятий на результаты может потребоваться пересмотр положения 6.1.

С. Выполнение рекомендаций надзорных органов

18. В пункте 9(с) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить конкретные меры по обеспечению своевременного выполнения рекомендаций надзорных органов. В пункте 26 своего доклада Генеральный секретарь указывает, что существует официальная процедура, действуя в соответствии с которой администрация принимает или не принимает рекомендацию. Если рекомендация не принята, то соответствующий руководитель должен убедительно объяснить, почему эта рекомендация отклоняется. В случаях, когда 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.

19. Генеральный секретарь поясняет, что Комитету по вопросам управления поручено следить за тем, как выполняются рекомендации надзорных органов. В пункте 26 Генеральный секретарь отмечает, что он намерен потребовать, чтобы в контексте предлагаемой системы общеорганизационного управления рисками проводилась обязательная оценка рисков, которые возникнут в случае, если та или иная рекомендация будет отклонена, и в случае принятия Комите-

том по вопросам управления возможного подходящего решения. **Консультативный комитет надеется, что эта инициатива предназначена для того, чтобы обеспечить принятие мер во исполнение рекомендаций надзорных органов, а не для того, чтобы оспаривать их. Кроме того, Комитет выражает надежду на то, что результатом работы Комитета по вопросам управления станет усиление контроля и выполнения рекомендаций надзорных органов.**

20. Консультативный комитет отмечает, что некоторые рекомендации относятся сразу к нескольким учреждениям, например рекомендации, касающиеся межфондовых операций, и указывает, что сфера компетенции Комитета по вопросам управления не распространяется на учреждения, фонды и программы и что, следовательно, необходимо также создать механизм контроля за решением вопросов, касающихся сразу нескольких учреждений. **Наконец, Консультативный комитет считает, что работа Комитета по вопросам управления должна быть более гласной.**

21. В ходе проведенного им обмена мнениями с Комиссией ревизоров и с Управлением служб внутреннего надзора Комитету стало известно, что существует большое число рекомендаций ревизоров, которые нуждаются в рассмотрении. **Консультативный комитет по-прежнему обеспокоен тем, что из года в год выносятся повторные замечания и рекомендации, указывающие на подверженность Организации постоянно сохраняющимся рискам. Консультативный комитет считает, что ответственность за своевременное выполнение рекомендаций надзорных органов по-прежнему лежит на руководителях среднего звена. Далее, в свете неизменного характера выявляемых недостатков Комитет считает, что пора начать изучение коренных причин таких недостатков.**

D. Личная и общеорганизационная подотчетность

22. В пункте 9(d) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить меры по укреплению личной ответственности в рамках Секретариата и усилению организационной подотчетности государствам-членам за достигнутые результаты и использованные ресурсы. В своем докладе Генеральный секретарь отмечает, что 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 аттестации персонала всех уровней ниже помощников Генерального секретаря. Начиная с 2010 года в соответствии с рекомендацией Управления служб внутреннего надзора практика подписания договора с Генеральным секретарем будет распространена и на специальных представителей и глав миссий. Как отмечено в пунктах 28 и 29 приложения I к докладу, такие договоры представляют собой контракт, ежегодно заключаемый между Генеральным секретарем и его высшими должностными лицами. Договор является документом, в котором сведены воедино цели, ожидаемые результаты и соответствующие показатели для оценки работы, которые являются специфическими для каждого департамента и вытекают из стратегических рамок и бюджета по программам.

23. В свете недостаточного знания концепции подотчетности на всех уровнях Секретариата Консультативный комитет подчеркивает необходимость определения четких связей между договорами, заключаемыми старшими руководителями, и рабочими целями и обязанностями, устанавливаемыми на всех департаментских уровнях Секретариата. Комитет также считает систему договоров усовершенствованным методом учета результатов, которые ожидаются от старших руководителей, с тем чтобы можно было оценивать их работу. Важно выявить области, требующие к себе внимания, и принять соответствующие меры в этих областях. Пока же отдачи от заключенных договоров в плане усиления подотчетности в Организации Объединенных Наций не чувствуется. Консультативный комитет отмечает, что размещение договоров в Интранете Организации Объединенных Наций способствует росту гласности.

24. В своем докладе Генеральный секретарь указывает, что он намерен ввести систему, в соответствии с которой Совет по служебной деятельности руководителей будет анализировать договоры, заключаемые старшими руководителями, и доклад об исполнении программ. Далее, Департаменту по вопросам управления поручено изучить вопрос о том, каким образом можно использовать выводы и решения новой системы отправления правосудия для оценки работы руководителей и сотрудников всех уровней. Генеральный секретарь указывает также, что если будет выявлена закономерность, что один и тот же руководитель принимает ошибочные или недобросовестные решения, то будут приниматься соответствующие меры по привлечению его к ответственности. В ходе слушаний Консультативному комитету не было дано достаточных разъяснений относительно того, какие последуют меры в случаях бесхозяйственности и принятия ошибочных или недобросовестных решений, и просит представить такую информацию Генеральной Ассамблее во время рассмотрения ею доклада Генерального секретаря.

25. В пункте 41 своего доклада Генеральный секретарь отмечает, что работа Организации получает отражение в докладе об исполнении программ, который поступает в распоряжение государств-членов. Консультативный комитет придерживается мнения о том, что доклад об исполнении бюджета, главное место в котором отводится описанию выполненных мероприятий, не является подходящим средством обеспечения общеорганизационной подотчетности. Помимо того, что в этом докладе рассматриваются только ресурсы регулярного бюджета, в нем также не прослеживается связь между эффективным использованием ресурсов и выполнением мандатов. Генеральному секретарю следовало найти подходящие методы и инструменты, которые отражали бы эффективность выполнения Секретариатом своей работы.

Е. Процесс подбора и назначения старших руководителей

26. В пункте 9(е) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить меры по обеспечению транспарентности процесса отбора и назначения старших руководителей, в том числе уровней помощника Генерального секретаря и заместителя Генерального секретаря.

27. В своем докладе Генеральный секретарь отмечает, что во исполнение резолюции 51/226 Генеральной Ассамблеи он наделен дискреционными полномочиями на то, чтобы назначать сотрудников уровня заместителя Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря, а также специальных посланников всех уровней. Консультативный комитет отмечает, что, хотя Генеральный секретарь дает описание основных этапов нынешнего процесса подбора и назначения, он не останавливается на конкретных мерах по обеспечению транспарентности этого процесса.

28. Консультативный комитет ссылается на пункт 14(с) доклада Генерального секретаря об осуществлении решений, изложенных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и предусматривающих принятие мер Генеральным секретарем (A/60/883), в котором Генеральный секретарь указал, что будет подготовлен круг ведения для проведения силами экспертов углубленного обзора системы подотчетности в Секретариате, включающий, в частности, «разработку рамочных принципов и процедур открытого и транспарентного выдвижения кандидатур и отбора на старшие руководящие должности, которые обеспечивали бы учет квалификации и опыта кандидатов при заполнении имеющихся должностей». Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/245 одобрила соответствующие выводы Консультативного комитета, содержащиеся в его докладе (A/61/605). **Консультативный комитет считает, что в претворении в жизнь этого подхода не достигнуто достаточного прогресса.**

Г. Реформа системы служебной аттестации

29. В пункте 9(f) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить конкретные предложения по реформе системы служебной аттестации с всесторонним учетом мнений персонала, а также по мерам взыскания за неудовлетворительную работу и мерам поощрения за отличную работу для применения в отношении персонала и старших руководителей, в том числе уровней помощника Генерального секретаря и заместителя Генерального секретаря.

30. Генеральный секретарь отмечает, что задача системы служебной аттестации — увязывать программы, утверждаемые Генеральной Ассамблеей, с рабочими планами, которые принимаются департаментами, отделами, секциями и каждым сотрудником в отдельности, образуя тем самым основополагающий механизм подотчетности в рамках Организации. Далее, в ожидании пересмотра системы управления служебной деятельностью, на апрель 2010 года намечено внедрение электронного механизма управления служебной деятельностью. В ответ на запрос Консультативный комитет был информирован о том, что начальный этап разработки первых модулей системы управления кадрами, получившей название «Инспира», перенесен с конца 2009 года на первое полугодие 2010 года. Говоря конкретнее, модуль комплектования/набора кадров должен начать работу в апреле 2010 года для периферийных и в сентябре/октябре — для периферийных мест службы; модуль управления служебной деятельностью должен начать работу на пробной основе в апреле 2010 года и на полномасштабной основе — в апреле 2011 года; модуль управления профессиональной подготовкой должен начать работу в январе 2011 года. Задержки с развертыванием системы «Инспира» вызваны прекращением действия контракта с первоначальным поставщиком в мае 2009 года. Комитет был также информирован о

том, что, поскольку данный поставщик играл ключевую роль в разработке системы, Департамент по вопросам управления быстро заключил договор с новым поставщиком для продолжения прежней работы начиная с июля 2009 года, однако в процессе перехода от одного поставщика к другому было потеряно ценное время.

31. Консультативный комитет подчеркивает важность применения строгого подхода к вопросам управления служебной деятельностью и проведения служебной аттестации и сожалеет о том, что внедрение системы «Инспира» несколько раз задерживалось. Кроме того, Консультативный комитет обеспокоен тем, что потенциальная задержка с внедрением механизма управления служебной деятельностью может еще больше отразиться на способности Генерального секретаря осуществлять усилия по проведению всеобъемлющей реформы системы управления служебной деятельностью в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи. Консультативный комитет подчеркивает далее, что ценность этих систем зависит от того, насколько эффективно они используются для достижения намеченных результатов.

32. Консультативный комитет напоминает, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 63/250 просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят пятой сессии отдельный доклад о реформе системы служебной аттестации. **Консультативный комитет тогда же намерен представить и свои замечания и рекомендации.**

G. Передача полномочий

33. В пункте 9(g) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить четкое определение обязанностей, возникающих в связи с передачей полномочий, и четкие руководящие указания для руководителей программ в отношении использования таких полномочий и меры по совершенствованию системы передачи полномочий, в том числе, в частности, посредством создания механизмов систематической отчетности о том, как используются переданные полномочия.

34. В пунктах 70–76 приложения I к докладу Генерального секретаря указаны четыре различных вида передачи полномочий, а именно: делегирование административных полномочий, делегирование полномочий по осуществлению основной деятельности, делегирование полномочий структурам и делегирование полномочий по специальному решению. Комитет был информирован о том, что делегирование личных полномочий производится на основе квалификации и опыта сотрудника, и поэтому автоматически с учетом конкретной функции полномочия не передаются.

35. Консультативный комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря не упоминаются последствия в тех случаях, когда переданные полномочия нарушаются или превышаются. Комиссия ревизоров информировала Консультативный комитет о том, что в существующий порядок передачи личных полномочий уже встроен принцип управления рисками, в соответствии с которым каждое новое назначение предполагает проведение проверки и не является автоматическим. **Консультативный комитет просит Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее, когда она будет рассматривать его**

доклад, дополнительную информацию о мерах, которые будут приниматься в случаях нарушения или превышения полномочий.

36. В пунктах 52 и 53 его доклада Генеральный секретарь отмечает, что он намерен уточнить обязанности всех лиц, которым передаются полномочия, и рационализировать механизмы передачи полномочий, включая контроль за передачей полномочий и руководящие указания в отношении такой передачи, и поручил Департаменту по вопросам управления возглавить междепартаментские усилия, направленные на то, чтобы проанализировать процесс делегирования полномочий. **Консультативный комитет подчеркивает, что четкая и эффективная передача полномочий, в том числе четкое определение функций и обязанностей лиц на всех уровнях, которым передаются такие полномочия, является основополагающим фактором обеспечения эффективной системы подотчетности. Более того, Комитет обеспокоен тем, что сохраняются недостатки, отмеченные в упомянутых пунктах, и настоятельно призывает Генерального секретаря проанализировать соответствующие виды передачи полномочий и оперативно принять меры по улучшению положения.**

Н. Внедрение системы управления, ориентированного на результаты

37. В пункте 9(h) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить меры, принимаемые в целях внедрения системы управления, ориентированного на результаты, включая меры, принимаемые Генеральным секретарем в целях укрепления руководящей роли старших руководителей и их приверженности делу поощрения и поддержки культуры ориентации на результаты в Организации Объединенных Наций, а также достижения общего понимания управления, ориентированного на результаты, и его последствий.

38. В пункте 56 своего доклада Генеральный секретарь отмечает, что система управления, ориентированного на 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». Он далее отмечает, что в системе управления, ориентированного на результаты, есть четыре чрезвычайно важных, но слабых звена, которые надо укрепить, для того чтобы обеспечить дальнейшее внедрение системы управления, ориентированного на результаты (см. A/64/640, пункты 58–62). На эти недостатки обратили также внимание Управление служб внутреннего надзора (A/63/268) и Объединенная инспекционная группа (см. A/60/709).

39. Для того чтобы иметь возможность целенаправленно устранять упомянутые недостатки в системе управления, ориентированного на результаты, Генеральный секретарь предлагает создать группу по вопросам управления, ориентированного на результаты, в Управлении по планированию программ, бюджету и счетам Департамента по вопросам управления в целях содействия эффективному внедрению методики управления, ориентированного на результаты, во всем Секретариате. Генеральный секретарь далее заявляет, что потребности в

ресурсах группы по вопросам управления, ориентированного на результаты, будут представлены в надлежащем порядке в соответствующее время.

40. Консультативный комитет не рекомендует создавать группу по вопросам управления, ориентированного на результаты, но при этом не возражает против сосредоточения внимания на вопросах обеспечения эффективного внедрения системы управления, ориентированного на результаты.

41. Комитет напоминает, что в резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея постановила применять систему составления бюджета, ориентированного на результаты. Шагом на пути внедрения системы управления, ориентированного на результаты, явилась резолюция 60/257, в которой Генеральная Ассамблея одобрила выводы и рекомендации Комитета по программе и координации, направленные на поддержку системы контрольных показателей в целях внедрения системы управления, ориентированного на результаты. Кроме того, Генеральная Ассамблея в пункте 3 резолюции 63/276 одобрила систему управления, ориентированного на результаты, и пять лежащих в ее основе принципов в целях содействия созданию Секретариата, более ориентированного на результаты, путем интеграции и укрепления цикла стратегического планирования, бюджетирования, контроля и оценки.

42. Консультативный комитет отмечает, что внедрение системы управления, ориентированного на результаты, является важным преобразованием. В пункте 17 приложения I к его докладу Генеральный секретарь напоминает о том, что он провел исследование по вопросу управления, ориентированного на результаты, по итогам которого были выработаны предложенные меры по его совершенствованию (A/62/701 и Согг.1). Результаты этого исследования показали, что система составления бюджета, ориентированного на результаты, еще не полностью внедрена в Секретариате и что при отсутствии полного набора правил и положений, которые бы во всех отношениях соответствовали методологии составления бюджета, ориентированного на результаты, внедрение всеобъемлющей системы управления, ориентированного на результаты, представляется весьма сложной задачей.

43. В свете этих замечаний и с учетом того, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/257 одобрила систему управления, ориентированного на результаты, Консультативный комитет считает, что полезной отправной точкой является контрольный параметр 1 схемы, предложенной Объединенной инспекционной группой, заключающийся в том, что первым решающим шагом при внедрении и реализации системы управления, ориентированного на результаты, является разработка ее четкой концептуальной схемы как общей стратегии управления, которая обсуждается с основными сторонами организации (государствами-членами, надзорными органами и секретариатами) и официально утверждается компетентным директивным органом. В рамках такой схемы организация должна стремиться к: а) содействию единообразному пониманию управления, ориентированного на результаты; б) выработке четких определений принципов и методов управления, ориентированного на результаты; в) согласованию инструментария и терминологии, связанной с управлением, ориентированным на результаты, в рамках организации на основе работы, уже сделанной в этой области; д) адаптации управления, ориентированного на результаты, с учетом характера деятельности и функционирования орга-

низации на всех уровнях; е) уделению особого внимания последствиям и требованиям такой адаптации на всех уровнях; ф) созданию основы для разработки последовательной стратегии внедрения системы управления, ориентированного на результаты, с указанием сроков исполнения (A/59/617, пункт 14). Консультативный комитет рекомендует просить Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее предложение о дальнейшем внедрении системы управления, ориентированного на результаты, в котором были бы отражены вопросы, поднятые в рамках контрольного параметра 1 схемы, предложенной Объединенной инспекционной группой, а также учтены недостатки, выявленные Управлением служб внутреннего надзора.

I. Информационная система обеспечения управления, ориентированного на результаты

44. В пункте 9(i) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить информацию о сфере охвата, параметрах и сроках внедрения надежной информационной системы обеспечения управления, ориентированного на результаты, включая подробную информацию о ее совместимости с действующими и запланированными к внедрению системами управления информацией. В своем докладе Генеральный секретарь просит государства-члены продолжать поддерживать создание системы общеорганизационного планирования ресурсов, которая позволит увязывать ресурсы с целями и оценивать ход выполнения программ с учетом объема выделенных на них ресурсов.

45. Что касается создания системы общеорганизационного планирования ресурсов, то, хотя система и нацелена на полное интегрирование данных Организации Объединенных Наций для обеспечения полной отчетности, Консультативный комитет не уверен, что ее создание само по себе позволит решить существующие проблемы подотчетности. Более того, Комитет рекомендует Генеральному секретарю проконсультироваться с другими структурами, которые внедриli систему общеорганизационного планирования ресурсов, с тем чтобы получить информацию о накопленном опыте, касающемся значения таких систем для укрепления подотчетности. Наконец, Консультативный комитет подчеркивает, что руководство должно быть преисполнено готовности использовать преимущества, получаемые в результате создания системы общеорганизационного планирования ресурсов, для укрепления системы подотчетности в Организации Объединенных Наций.

46. Сроки внедрения Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) увязаны со сроками внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов. МСУГС позволит получать более четкую финансовую информацию и в конечном итоге более качественную отчетность, что также позволит повысить уровень подотчетности. Ссылаясь на результаты обсуждений, проведенных с Комиссией ревизоров, Комитет отмечает, что он разделяет мнение о том, что внедрение МСУГС является значительным управленческим преобразованием, которое должно было быть отражено в докладе Генерального секретаря.

Ж. Система общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля

47. В пункте 9(j) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить предлагаемый подробный план и порядок внедрения системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля. В своем докладе Генеральный секретарь рекомендует: а) создать в Секретариате Организации Объединенных Наций систему общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля в соответствии с предложенной «дорожной картой», с тем чтобы в полной мере объединить ее с другими важными управленческими процессами, такими как стратегическое и оперативное планирование, оперативное и финансовое управление и оценка выполнения работы и управление служебной деятельностью; б) создать в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по вопросам управления специальное подразделение — секцию общеорганизационного управления рисками и контроля. Генеральный секретарь отмечает, что связанные с этим потребности в ресурсах будут представлены в надлежащем порядке в соответствующее время.

48. Предполагается, что Секция общеорганизационного управления рисками и контроля разработает последовательную комплексную методологию управления рисками для Секретариата Организации Объединенных Наций. В приложении II к его докладу Генеральный секретарь приводит «дорожную карту» и план создания системы общеорганизационного управления рисками и контроля. В своем докладе (A/61/605, пункт 39) Консультативный комитет отметил, что бессистемное управление рисками и отсутствие четкой ответственности за обеспечение эффективности механизмов внутреннего контроля является серьезным пробелом.

49. В пункте 5 приложения II к его докладу Генеральный секретарь отмечает, что в качестве первого шага на пути к внедрению комплексной системы общеорганизационного управления рисками и внутреннего контроля следует разработать общую политику в области общеорганизационного управления рисками и контроля, определяющую цель, механизмы управления и принципы, которыми следует руководствоваться при создании такой системы. **Консультативный комитет выражает сожаление по поводу отсутствия эффективной комплексной системы внутреннего контроля и считает это серьезным недостатком в существующей системе подотчетности. Комитет по-прежнему поддерживает применение систематического подхода к управлению рисками и внутреннему контролю в Организации Объединенных Наций и поэтому рекомендует Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря разработать вышеупомянутую политику, всесторонне консультируясь при этом с надзорными органами. Общеорганизационное управление рисками может быть полезным только в том случае, если оно является динамичным элементом усиления работы руководителей и повышения степени подотчетности.**

50. Консультативный комитет подчеркивает, что система управления рисками должна быть внедрена в различных департаментах, а не должна являться отдельной структурой, и ее применение не должно сводиться к составлению статичного реестра рисков. Консультативный комитет не рекомендует создавать секцию общеорганизационного управления рисками

и контроля, но при этом не возражает против сосредоточения внимания на вопросах разработки стандартов, политики и методов и оказания поддержки руководителям.

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

51. В пункте 9(k) резолюции 63/276 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря дать 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». В пункте 80 своего доклада Генеральный секретарь перечисляет меры, принятые для устранения некоторых из выявленных недостатков. В приложении III к докладу Генерального секретаря приводится более подробная оценка мер, принятых им во исполнение пункта 9(k) резолюции 63/276, в том числе перечень рекомендаций различных надзорных органов и мер, принятых Секретариатом.

III. Заключение

52. Консультативный комитет подчеркивает, что система подотчетности сама по себе не может привести к созданию культуры подотчетности. Для создания такой культуры требуется изменение ментальности сотрудников, побуждаемое постоянной приверженностью этому руководителей Секретариата самого высокого уровня.

53. Консультативный комитет признает, что, хотя в докладе Генерального секретаря о системе подотчетности имеются пробелы, в нем излагаются некоторые возможности для продвижения вперед. Хотя Консультативный комитет отмечает, что усовершенствование некоторых из существующих механизмов планируется или уже осуществляется, он считает, что для обеспечения того, чтобы все разнообразные компоненты системы подотчетности, упомянутые в приложении I к докладу Генерального секретаря, успешно взаимодействовали друг с другом и чтобы государства-члены были уверены в том, что личная подотчетность и подотчетность организации являются частью организационной культуры, совершенно необходима прочная основополагающая система.

54. В пунктах 85–92 своего доклада Генеральный секретарь сделал ряд рекомендаций в отношении мер, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее. Комментарии и рекомендации Консультативного комитета в отношении предложений, изложенных в пунктах 85–91 доклада Генерального секретаря, приводятся в разделе II выше.

55. В пункте 92 своего доклада Генеральный секретарь просит Генеральную Ассамблею одобрить компоненты системы подотчетности. Хотя Консультативный комитет признает целесообразность элементов системы подотчетности, изложенных в приложении I к докладу Генерального секретаря, он, тем не менее, не может рекомендовать Генеральной Ассамблее одобрить эти элементы, поскольку они не полностью разработаны. Консультативный комитет считает, что существующие механизмы следует использовать, а предусматриваемые механизмы внедрить и использовать до следующей общей оценки системы подотчетности в Секретариате.

56. Консультативный комитет надеется, что мнения, выраженные в настоящем докладе, будут учтены при дальнейшей разработке системы подотчетности.

Приложение

Определения подотчетности

Определение, предложенное Секретариатом. Подотчетность — это обязанность Организации и ее сотрудников нести ответственность за достижение конкретных результатов, предусмотренных в соответствии с четкой и транспарентной процедурой распределения обязанностей, при условии наличия ресурсов и с учетом ограничений, обусловленных внешними факторами. Подотчетность включает достижение целей и результатов во исполнение мандатов, достоверную и точную отчетность о результатах работы, управление финансовыми средствами и все аспекты работы в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрения и взыскания.

ПРООН использует следующее определение, разработанное ОЭСР: Подотчетность — это «обязанность подтверждать, что работа выполнена в соответствии с согласованными правилами и стандартами, и представлять достоверную и точную отчетность о результатах работы в соответствии с утвержденными функциями и/или планами».

ЮНФПА. 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 распоряжение общественными средствами, обеспечение справедливости и за все аспекты работы, в соответствии с согласованными правилами и стандартами, а также за представление достоверной и точной отчетности о результатах работы в соответствии с утвержденными функциями и/или планами.

ЮНИСЕФ использует следующее определение: «Подотчетность — это обязанность подтверждать, что работа выполнена в соответствии с согласованными правилами и стандартами и что отчетность о результатах работы является достоверной и точной».

Всемирный банк. Подотчетность — это процесс несения его участниками ответственности за свои действия.

Из доклада, посвященного вопросам демократии и подотчетности в Европейском союзе. Подотчетность определяется как «отношения между действующим лицом и форумом, при которых действующее лицо обязано объяснять и обосновывать его или ее поведение, а форум может задавать вопросы и принимать решение, а также накладывать взыскание действующему лицу».

Комиссия ревизоров

Комиссия ревизоров предложила улучшить определение подотчетности, содержащееся в документе A/64/640, чтобы оно выглядело следующим образом:

Подотчетность — это обязанность Организации и ее сотрудников быть подотчетными перед своими главными заинтересованными сторонами и другими субъектами за решение конкретных задач, которые были поставлены путем ясного и транспарентного распределения обязанностей. Подотчетность включает достижение целей и получение результатов в соответствии с выдан-

ными мандатами, честное, достоверное и своевременное представление данных о достигнутых результатах, управление финансовыми средствами и все аспекты работы (включая экономическую целесообразность и эффективность) в соответствии с положениями, правилами и стандартами, включая четко определенную систему поощрений и наказаний. Подотчетность включает также независимый, профессиональный и осуществляемый постфактум обзор, а также доведение информации о результатах до сведения основных заинтересованных сторон, в том числе быстрое принятие мер по исправлению положения с учетом тех недостатков, которые были выявлены в ходе обзора.

Объединенная инспекционная группа. Объединенная инспекционная группа использует определение, которое было дано Комиссией по международной гражданской службе и которое, в частности, гласит следующее: «общий характер целого ряда поступков человека, который четко определяется с учетом управленческих функций, опирается на определенную систему и в состоянии обеспечить достижение ожидаемых результатов Организацией (как администрацией, так и персоналом)».
