

**УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ,
В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМ**

Подготовили:

*Эвен Фонтейн Ортис
Тан Гуантин*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2006 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2006/6

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

**УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ,
В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМ**

Подготовили:

*Эвен Фонтейн Ортис
Тан Гуантин*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2006 год

GE.06-03149

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Инспекторы хотели бы выразить свою признательность тем многим людям, которые с готовностью ответили на просьбы об оказании содействия, и в частности тем, кто столь охотно поделился своими знаниями и опытом, приняв участие в беседах и в обследовании персонала. Их мнения послужили чрезвычайно ценным вкладом в подготовку настоящего доклада.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Список сокращений.....		vi
Введение.....	1 - 5	1
Эволюция управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций.....	6 - 18	2
Управление, ориентированное на конкретные результаты, и реформа Организации Объединенных Наций.....	19 - 30	5
АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ДЕЛ В СОПОСТАВЛЕНИИ С ПРЕДЛОЖЕННОЙ ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППОЙ СИСТЕМОЙ КОНТРОЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ УПРАВЛЕНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	31 - 157	9
I. ЦИКЛ ОТ ПЛАНИРОВАНИЯ К ОЦЕНКЕ И ОТЧЕТНОСТИ.....	31 - 79	9
Контрольные параметры		
1. Имеется четкая концептуальная основа УОКР в качестве общей стратегии управления	31 - 32	9
2. Выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон Организации.....	33 - 36	10
3. Четко поставлены долгосрочные цели Организации.....	37 - 47	11
4. Программы Организации четко привязаны к ее долгосрочным целям.....	48 - 49	14
5. Ресурсы Организации должным образом соответствуют ее долгосрочным задачам.....	50 - 52	15
6. Создана эффективная система контроля за результатами работы.....	53 - 66	16
7. Эффективно используются результаты оценки.....	67 - 73	20
8. УОКР эффективно внедрено в масштабах всей Организации	74 - 76	22
9. В поддержку УОКР разработана стратегия управления знаниями	77 - 79	23
II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ	80 - 96	24
Контрольные параметры		
1. Вертикальная система подчинения четка и однозначна.....	85	25
2. Система делегирования полномочий четко определена		
3. Делегирование полномочий четко определено в общих административных документах и/или отдельных распоряжениях о делегировании полномочий и не допускает несоответствий	86 - 90	26

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Пункты	Стр.
4. Делегирование полномочий подкрепляется надлежащими системами управленческой информации	91 - 92	27
5. Руководители наделены правами и возможностями на основе надлежащего доступа к информации		
6. Руководители имеют права и возможности, обеспечиваемые надлежащими централизованными службами поддержки и справочными службами по вопросам управления людскими ресурсами		
7. Руководители демонстрируют необходимые деловые качества		
8. Возможности руководителей расширяются благодаря надлежащей подготовке.....	93 - 96	28
III. ПОДОТЧЕТНОСТЬ.....	97 - 119	29
Контрольные параметры		
1. В связи с принятой системой управления, основанного на конкретных результатах, разработана четкая правовая основа подотчетности, включая систему отправления правосудия		
2. Традиционные системы контроля за достижением показателей заменяются ориентированными на эффективность работы системами подотчетности		
3. Подотчетность применяется на всех уровнях, сверху донизу. Поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений		
4. Неуклонная решимость руководства	97 - 106	29
5. Подотчетность в вопросах использования людских ресурсов основывается на оценке не только степени достижения ожидаемых результатов, но и деловых качеств руководителя, продемонстрированных при достижении этих результатов, оцениваемых, например, с помощью "360-градусного" механизма обратной связи		
6. Созданы эффективные механизмы контроля за управлением людскими ресурсами	107 - 108	32
7. Имеются эффективные системы надзора	109 - 113	33
8. Создана прозрачная, оперативная, независимая и равноправная система отправления правосудия	114 - 119	34
IV. ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	120 - 138	36
Контрольные параметры		
1. Главная предпосылка эффективности системы организации служебной деятельности - смена культуры в данной организации	120 - 126	36

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
2. Системы организации служебной деятельности доводят до сотрудников и уточняют сотрудникам цели организации и увязывают ожидаемые результаты работы каждого сотрудника с целями организации	127 - 128	38
3. Системы организации служебной деятельности рассматриваются как инструмент управления, помогающий организациям осуществлять, направлять и контролировать использование их ресурсов на повседневной основе.....	129	39
4. Системы организации служебной деятельности просты, а управление ими не создает сложностей	130	39
5. В системах организации служебной деятельности используются надлежащие и сбалансированные показатели достижения целей.....	131 - 132	39
6. Системы организации служебной деятельности обеспечивают согласованность оценок в масштабах всей данной организации	133	40
7. Результаты служебной аттестации используются в качестве основы для соответствующих кадровых решений, в частности для продвижения по службе		
8. Системы организации служебной деятельности выявляют и удовлетворяют потребности в профессиональном росте. Они также выявляют и устраняют случаи хронически низкой результативности.....	134 - 138	40
V. КОНТРАКТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ.....	139 - 157	42
Контрольные параметры		
1. Людские ресурсы увязаны со стратегическими целями организации.....	139 - 142	42
2. Признаются конкретные потребности межправительственных организаций и достигается баланс между срочными и бессрочными контрактами, что благотворно влияет на результативность	143 - 145	43
3. Созданы прозрачные, эффективные и справедливые системы набора/расстановки кадров, подкрепляющие ориентированную на результаты практику заключения контрактов	146 - 156	44
4. Направленность реформ контрактных механизмов переориентирована на результативность	157	48

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время - КСР)
БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ИБЧО	Инициатива "Борьба за чистоту организации"
ИКТ	Информационно-коммуникационная технология
ИМДИС	Комплексная информационная система контроля и документации
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
КБОООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КИМРС	Система отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПК	Комитет Организации Объединенных Наций по программе и координации
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее - АКК)
МОТ	Международная организация труда
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПМ	Операция по поддержанию мира
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения (Региональное отделение Всемирной организации здравоохранения по Северной и Южной Америке)
ПОР	Система планирования общеорганизационных ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СМАРТ	Конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам (мандаты)
ССА	Система служебной аттестации
СУИ	Система управленческой информации
УЗ	Управление знаниями
УЛР	1) Управление людскими ресурсами 2) Управление людских ресурсов (ООН)
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
УППБС	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦРДТ	Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЭССА	Электронная система служебной аттестации
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Цели:

Проверить уровень внедрения системы управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), в Организации Объединенных Наций и сформулировать рекомендации относительно того, каким образом адаптировать принципы, методику и способы УОКР к конкретным потребностям Организации для обеспечения большей согласованности текущего процесса реформ.

Обеспечить инструментарий управления для Секретариата Организации Объединенных Наций, с тем чтобы он мог более эффективно реализовывать принципиальные решения и практику управления, одобренные руководящими органами Организации Объединенных Наций.

Введение

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила в свою программу работы на 2006 год доклад, озаглавленный "Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ". Цель доклада заключается в оценке способности Организации Объединенных Наций применять эту стратегию управления в интересах выявления передовой практики и определения проблем и трудностей в деле успешного применения подхода, ориентированного на конкретные результаты.

2. В 2004 году ОИГ подготовила серию докладов, посвященных управлению, ориентированному на конкретные результаты (УОКР), в системе Организации Объединенных Наций, и разработала систему контрольных параметров для его внедрения. ОИГ уже использовала эту систему параметров при проведении обзоров руководства и управления в Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ), Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) и в Международной организации труда (МОТ). Комитет по программе и координации (КПК) рекомендовал ее одобрить Генеральной Ассамблее. Координационный совет руководителей (КСР) предложил "всем организациям системы ООН одобрить разработанную ОИГ систему контрольных параметров УОКР и использовать ее в качестве основы матрицы для внедрения ими УОКР"¹.

3. Генеральная Ассамблея в своей резолюции A/RES/60/257 от 8 мая 2006 года одобрила выводы и рекомендации КПК, содержащиеся в докладе о работе его сорок пятой сессии. КПК рекомендовал Генеральной Ассамблее, в частности:

"а) одобрить предложенную Объединенной инспекционной группой систему контрольных параметров в качестве средства, позволяющего Генеральному секретарю и надзорным органам и самому Комитету проводить оценку степени достижения прогресса в деле эффективного внедрения методов управления, основанного на конкретных результатах, в Организации Объединенных Наций; и... d) просить Генерального секретаря осуществить рекомендации в целях внедрения контрольных параметров, рекомендованных Объединенной инспекционной группой, в частности в области подотчетности и обеспечения контроля за результатами работы, в процессе осуществления нынешних инициатив по проведению реформы системы управления, осуществляемых Генеральным секретарем и утверждаемых, при необходимости, Генеральной Ассамблеей, и представить доклад об осуществлении этих рекомендаций"².

¹ СЕВ/2005/HLCM/R.6.

² "Доклад Комитета по программе и координации", сорок пятая сессия, A/60/16, пункт 248 а) и d).

4. В настоящем докладе проводится обзор эволюции подхода к УОКР, а также высвечиваются и анализируются его основные элементы и компоненты в сопоставлении с системой контрольных параметров УОКР, разработанный ОИГ в ее серии докладов по этой теме.

5. Рациональное и комплексное внедрение УОКР в Организации Объединенных Наций должно привести к заметному улучшению разработки и осуществления программ и мероприятий. Дополнительно оно должно обеспечить значительную экономию средств. Таким образом, проведение настоящего внешнего обзора представляется своевременным и исключительно важным с учетом сложного процесса реформы, осуществляемой в настоящее время Организацией Объединенных Наций.

Эволюция управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций

6. Генеральный секретарь в программе реформы, обнародованной им в 1997 году (A/51/950), рекомендовал:

"Генеральной Ассамблее провести обзор существующих механизмов, регулирующих процессы планирования, программирования и составления бюджетов, с тем чтобы укрепить их роль в деле обеспечения стратегического руководства, разработки лучших параметров оценки служебной деятельности, совершенствования системы представления отчетов и уделения большего внимания отчетности по результатам деятельности, чем учету вводимых ресурсов, т.е. осуществить переход к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты".

7. В ответ на просьбу Ассамблеи о детализации его предложений Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее подробные доклады о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты (БКР), в которых он постарался уточнить эту концепцию и соответствующие элементы, а также условия ее применения в контексте Организации Объединенных Наций:

"Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в форме, предложенной Генеральным секретарем для внедрения в Организации Объединенных Наций, представляет собой процесс составления бюджета по программам, в рамках которого: а) программы формулируются на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов; б) ожидаемые результаты служат основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними; и с) фактическая степень достижения результатов определяется с помощью объективных оценочных показателей"³.

8. Генеральный секретарь рассматривает также БКР как средство усиления подотчетности и улучшения стратегического управления, требующее создания механизмов подотчетности (улучшение оценки служебной деятельности и более гибкая система полномочий и ответственности администрации, включая ССА), корректировки информационных систем и углубления знаний и навыков не только руководителей программ, но и всех сотрудников в целях использования концепций и инструментария БКР в их работе.

9. В своей резолюции 55/231 от 23 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея одобрила переход на БКР на основе рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ). Ассамблея отметила, что:

³ "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты", доклад Генерального секретаря, A/53/500, 15 октября 1998 года.

"меры, предлагаемые Генеральным секретарем и рекомендуемые Консультативным комитетом, направлены по существу на создание инструмента управления, который должен обеспечить повышение ответственности и степени подотчетности за исполнение программ и бюджетов".

Она постановила, что эти меры должны осуществляться постепенно и поэтапно. Концепция БКР была впервые применена в двухгодичном периоде 2002-2003 годов.

10. В бюджетном документе в его новом формате был взят на вооружение принцип выхода за пределы простого осуществления мероприятий. В нем были расширены программные аспекты, а сами они были сформулированы на более логической основе. Были добавлены также показатели достижения результатов. Он сориентировал Организацию на коллективное достижение результатов. Кроме того, Генеральная Ассамблея обратилась к Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) с просьбой подготовить оценку осуществления всех положений резолюции 55/231, посвященной БКР (резолюция 56/253 от 24 декабря 2001 года, пункт 153).

11. При проведении оценки, которая была завершена в конце 2002 года, были выявлены ряд проблем и мер, которые необходимо было принять "для перехода на следующий уровень внедрения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты"⁴. Были, в частности, выделены следующие проблемы:

- перенос акцента с вводимых ресурсов/мероприятий на ориентацию на результаты обусловлен необходимостью процесса значительных изменений в культуре управления в Организации, который еще продолжается;
- продолжительность и сложный характер процесса составления бюджета и необходимость приведения его компонентов в соответствие с концепцией ориентации на конкретные результаты;
- трудности, неотъемлемо связанные с процессом количественной оценки многих ожидаемых достижений Организации⁵;
- необходимость ознакомления сотрудников на всех уровнях с концепциями и терминологией составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

12. В ходе оценки было подчеркнуто также, что необходимо следующее:

- четкое определение функций и обязанностей руководителей программ, Управления по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) и УСВН в отношении концепции ориентации на конечные результаты;
- самооценка и самоконтроль со стороны руководителей программ, которые должны стать частью культуры и практики управления;
- совершенствование информационных систем и конкретно Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС);
- улучшение увязки процессов оценки и планирования;

⁴ "Осуществление всех положений резолюции 55/321 Генеральной Ассамблеи о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты", A/57/474, 15 октября 2002 года.

⁵ В своей резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея признала трудности, связанные с достижением результатов сложных и долгосрочных политических мероприятий в пределах конкретных установленных сроков.

- более четкие руководящие указания для руководителей программ;
- ответственность руководителей программ за определение целей, ожидаемых достижений и показателей достижения результатов их программ.

13. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 55/231 Генеральной Ассамблеи, Секретариат предпринял усилия для постоянного совершенствования формулировки целей, ожидаемых достижений и показателей достижения результатов. Руководители программ прошли профессиональную подготовку в целях закрепления знаний об основах составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включая логическую схему, и получения помощи в деле разработки методологий сбора данных. В ходе этой профессиональной подготовки подчеркивалось, что ожидаемые достижения или результаты обеспечивают исключительно важную связь с широкими целями программ и процессом исполнения. В учебном пособии было разъяснено, что практические преимущества управления, ориентированного на конкретные результаты, заключаются в том, что это позволяет определять эффективность и актуальность мероприятий и обеспечивать обратную связь с программами для принятия будущих мер. Подход, основанный на конкретных результатах, обеспечивает поощрение эффективных программ и позволяет четко определять прогресс в направлении достижения конечных целей.

14. Более долгосрочная цель состояла во включении профессиональной подготовки по вопросам БКР в стандартные учебные программы, которые Управление людских ресурсов (УЛР) будет предлагать в следующие годы. Считалось, что это имеет исключительно важное значение для формирования в организации культуры, основанной на ориентацию на конкретные результаты. Кроме того, УППБС создало вебсайт для оказания помощи руководителям программ и сотрудникам в составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включая подготовку логической модели для бюджетного периода 2004-2005 годов⁶.

15. В резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость продолжения Секретариатом работы по совершенствованию его потенциала в области оценки программ таким образом, чтобы это дополняло существующие системы оценки. Кроме того, УСВН отметило, что с годами произошло сужение глобальных возможностей департаментов и управлений в плане проведения оценок⁷. В докладе Генерального секретаря "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" также содержался призыв к укреплению системы оценки и контроля, которая позволила бы лучше оценивать отдачу от работы Организации.

Разные определения управления, ориентированного на конкретные результаты

16. При рассмотрении состояния дел с внедрением УОКР в системе Организации Объединенных Наций в 2004 году Инспекторы столкнулись с проблемой использования разных определений и терминов разными организациями или органами:

- "Управление, основанное на конкретных результатах" - Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Всемирная продовольственная программа (ВПП);
- "Планирование программ и управление, ориентированные на конкретные результаты" - Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ);

⁶ <http://ppbd.un.org/rbb>.

⁷ "Укрепление роли результатов оценки при разработке и осуществлении программ и при выработке руководящих принципов", A/57/68, 23 апреля 2002 года.

- "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты" - Секретариат Организации Объединенных Наций;
- "Программирование, управление и контроль, ориентированные на конечные результаты" - Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)
- "Стратегическое составление бюджета" - Международная организация труда (МОТ).

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) внедряет этот подход на основе целого ряда концептуальных и процедурных новшеств (стратегические рамки, новая программная модель, усиленный режим контроля и оценки), но он редко прямо называется управлением, ориентированным на конкретные результаты. Инспекторы установили, что в Организации Объединенных Наций оказалось неясным, что же внедряет Организация: БКР или УОКР. Например, в одном из недавно вышедших докладов о внедрении БКР в операциях по поддержанию мира (ОПМ), подготовленном по поручению Генеральной Ассамблеи, Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ) сообщил Инспекторам, что он внедряет исключительно БКР. Кроме того, если один высокопоставленный сотрудник Организации Объединенных Наций, с которым беседовали Инспекторы, подтвердил, что Организация Объединенных Наций внедряет только БКР, другой заявил об обратном. При этом их начальник сказал, что Организация не внедряет ни БКР, ни УОКР.

17. В этих обстоятельствах Инспекторы руководствовались той посылкой, что Организация Объединенных Наций находится в процессе перехода от БКР к УОКР. Следовательно, в таких областях, как управление людскими ресурсами (УЛР) и система управленческой информации (СУИ), которые являются двумя другими опорными звеньями УОКР, рассчитывать на достижение осязаемых результатов не приходится.

Раздробленный подход

18. Инспекторы обнаружили, что в Организации Объединенных Наций и большинстве из ее специализированных учреждений подход к УОКР является не комплексным и целостным, а раздробленным. Он был сфокусирован в основном на аспектах, связанных с составлением бюджетов и программ, и в его рамках с самого начала не учитывался или не подчеркивался масштаб изменений, необходимых в других областях управления для эффективного внедрения новой системы. В некоторых случаях сдвиг коснулся главным образом общего видения и формата, но не затронул методов работы или поддержки со стороны административных, финансовых и информационных систем в Организации. Сам процесс превратился главным образом в процесс "обучения во время практической деятельности".

Управление, ориентированное на конкретные результаты, и реформа Организации Объединенных Наций

19. В своей резолюции 57/300 Генеральная Ассамблея приветствовала усилия и инициативы Генерального секретаря в целях дальнейшего реформирования Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она могла отвечать на современные вызовы и решать новые приоритетные задачи, стоящие перед Организацией в XXI веке. В его докладе "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" было описано ряд улучшений, призванных обеспечить, чтобы Организация уделяла свое внимание приоритетным задачам, установленным государствами-членами, а Секретариат при этом обеспечивал более гибкое и эффективное

обслуживание⁸. В нем был определен также ряд областей, нуждающихся в укреплении, вместе с соответствующими мерами, которые надлежит принять. В нем было выделено 36 таких мер.

20. Генеральный секретарь напомнил департаментам и управлениям о его приверженности отражению в бюджетных предложениях на 2004-2005 годы новых приоритетных задач, поставленных государствами-членами в Декларации тысячелетия. Хотя достижение определенных целей и многие из этих усилий в рамках реформ пока "идут своим чередом", Генеральный секретарь обнародовал дополнительные предложения по реформам. Инспекторам не удалось обнаружить каких-либо свидетельств всеобъемлющих оценок отдачи от мер реформ, которые уже были приняты или все еще реализуются.

21. В своем докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру" Генеральный секретарь указал, что "предыдущие усилия по реформированию привели к некоторым значительным улучшениям, но подчас были направлены на устранение симптомов, а не причин слабостей Организации и не смогли адекватным образом удовлетворить новые потребности"⁹. Далее в этом же докладе заявляется:

"Было уже много попыток реформирования. За время моего пребывания на своем посту я сам дважды представлял основные пакеты предложений по реформе - один раз в 1997 году (см. A/51/950) и второй раз - в 2002 году (см. A/57/387), а также представил доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809), выпущенный в 2000 году, и доклад об усиленной и объединенной системе обеспечения безопасности (см. A/59/365), выпущенный в 2004 году"¹⁰.

22. Говоря об этих ранее предпринимавшихся усилиях на поприще реформ, он отметил, что они:

"не носили достаточно всеобъемлющий и стратегический характер, которого требует наша эпоха таких стремительных перемен. В нескольких ключевых областях - прежде всего это управление людскими ресурсами, сами базовые структуры управления, механизмы межправительственного контроля и, может быть, в первую очередь культура управления - действующая модель *не* претерпела существенных изменений по крайней мере с конца 1970-х годов"¹¹.

23. По мнению Инспекторов, один из ключевых факторов, серьезно подрывавших процесс реформ с момента инициирования первого пакета реформ в 1986 году с принятием резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи, связан с тем, что перед развертыванием новых инициатив ни Секретариат, ни государства-члены не проводили достаточно глубокой оценки осуществления и отдачи от выдвигавшихся раз за разом инициатив в сфере реформ. Секретариат в своих замечаниях по настоящему докладу заявил следующее:

"Одна из причин недостаточной оценки отдачи от реформ заключается в том, что меры в рамках реформ реализовывались без целевого выделения ресурсов для продвижения через этот процесс преобразований. В пакетах мер, предлагавшихся и в 2002, и в 2006 годах, Генеральный секретарь обращался с просьбой о создании потенциала "управления процессом преобразований" для воздействия на преобразования с верхних эшелонов, отслеживания отдачи и обеспечения обратной связи. Это предложение не было одобрено".

⁸ A/57/387.

⁹ A/60/692.

¹⁰ Там же, пункт 8.

¹¹ Там же, пункт 9.

Провозглашенный принцип, согласно которому реформа представляет собой не единовременное событие, а процесс, по всей вероятности, был неправильно истолкован. Значимый процесс реформ должен рассматриваться как долгосрочный процесс, в котором каждый из компонентов должен тщательно взвешиваться, прорабатываться, интегрироваться и вписываться в логическую схему.

24. В самых последних предложениях по реформе, изложенных в докладе Генерального секретаря "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций", содержится новый комплекс добрых намерений, которые аннулируют некоторые из ранее выдвинутых инициатив. Хотя в докладе описываются многие тщательно продуманные предлагаемые направления действий, в нем не прослеживается внутренней последовательности и четких "конкретных, поддающихся количественной оценке, достижимых, актуальных и фиксированных по срокам" (СМАРТ) практических мер, вписывающихся в "дорожную карту". Ему недостает также приверженности обеспечению подотчетности и гарантий прозрачности. Хотя в нем прямо заявляется, что различные элементы процесса реформы являются взаимозависимыми, Инспекторы не смогли обнаружить ни информации о поэтапном осуществлении, ни каких-либо свидетельств взаимозависимости разных инициатив; и то и другое, на их взгляд, имело бы решающее значение для упорядоченного и координированного осуществления. В качестве одного из примеров можно отметить, что, по их мнению, реформа внутренней системы отправления правосудия должна предшествовать реализации других инициатив, таких, как реформирование контрактной системы. А последняя из этих мер в свою очередь должна предшествовать переходу к дальнейшим этапам осуществления нынешней политики в области мобильности. И тем не менее все эти инициативы были развернуты параллельно и без какой-либо координации.

25. Секретариат мог бы использовать предложенную ОИГ систему контрольных параметров для УОКР, которая была поддержана КПК и одобрена Генеральной Ассамблеей, для установления порядка реализации различных нынешних инициатив в области реформ и для составления такой "дорожной карты" реформы, которая обеспечивала бы комплексный характер усилий в области реформы.

Отсутствие должной координации

26. Из-за этого отсутствия должной координации государствам-членам постоянно предлагается проводить обзор выдвигаемых поочередно, аннулирующих друг друга или разрозненных предложений по реформе, содержащихся в слишком большом числе документов Секретариата. Нереалистично рассчитывать на то, что даже самая многочисленная и хорошо оснащенная делегация в Организации Объединенных Наций сможет ознакомиться с таким объемом информации и переварить ее. Исходя из этого, Инспекторы ставят следующий вопрос: как можно серьезно ожидать, что государства-члены будут должным образом вести переговоры и вырабатывать консенсусные решения?

27. Ниже перечисляются некоторые из многочисленных параллельных и разрозненных обзоров, проводимых в настоящее время:

- Группа по обзору управления и надзора;
- Группа по отправлению правосудия;
- доклад об укреплении УСВН;
- доклады, запрошенные в резолюции 60/260 Генеральной Ассамблеи;
- всеобъемлющий доклад об управлении людскими ресурсами, который ожидается к шестидесять первой очередной сессии Генеральной Ассамблеи.

28. Эта проблема привела к неудовлетворенности и недоверию со стороны определенных государств-членов и к нарушению принципа консенсуса в силу того, что предложения по реформе не осуществляются в соответствии с согласованными условиями (например, должности высокого уровня, должности, "принадлежащие" тем или иным странам, отсутствие уважения к резолюциям, финансовые рычаги воздействия на инициативы в области реформ и т.д.)¹².

29. Генеральный секретарь предупредил, что:

"...сильное управление может принести свои плоды, только если им руководит сильная направляющая рука. Эти реформы будут под угрозой срыва, если не будет доверительных отношений и стратегического партнерства между директивными органами нашей организации, т.е. межправительственными механизмами государств-членов, и ее управленцами, под которыми я имею в виду самого себя и моих коллег"¹³.

Кроме того, он конкретно указал на эту проблему как на одну из главных причин возможного провала будущих усилий по проведению реформы:

"Этому партнерству угрожают два фактора, которые должны быть устранены. Во-первых, у многих государств есть основания считать, что они лишены какой-либо реальной возможности сказать свое слово относительно положения дел в Организации, и они вынуждены демонстрировать свое влияние путем использования единственного, как они полагают, средства, имеющегося в их распоряжении: они отказываются поддерживать некоторые из многочисленных решений, особенно по административным и бюджетным вопросам, для принятия которых требуется консенсус. Это приводит к их столкновению с другими государствами, которые считают, что, напротив, их финансовый вклад дает им право говорить решающее слово в этих же вопросах. Этот спор подрывает возможность формирования общей приверженности делу строительства эффективной Организации Объединенных Наций"¹⁴.

30. Период 2006-2007 годов является третьим двухгодичным периодом, в котором применяется подход, связанный с ориентацией на конкретные результаты. В качестве примера достигнутого прогресса можно отметить, что цели, ожидаемые достижения, контрольные показатели и другие элементы системы конкретных результатов уже доработаны и в настоящее время в целом являются более реалистичными и в большей степени отражают осуществляемую деятельность. УОКР представляет собой процесс, в котором обучение составляет неотъемлемую часть. Вместе с тем на будущее стоит еще множество проблем, и до комплексного внедрения УОКР еще далеко. Проблемы и задачи, все еще требующие своего решения, излагаются в нижеследующих пунктах, где приводится анализ текущего положения дел с внедрением этого подхода, а в качестве отправной точки взята предложенная ОИГ система контрольных параметров УОКР.

Рекомендация 1

Генеральная Ассамблея, возможно, сочтет целесообразным установить "золотое правило", в соответствии с которым новые доклады по одним и тем же реформам или управленческим процессам должны сопровождаться оценкой внедрения и отдачи от ранее предложенных процессов.

¹² Например, см. резолюцию 41/213 Генеральной Ассамблеи.

¹³ A/60/692, пункт 14.

¹⁴ Там же, пункт 15.

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ДЕЛ В СОПОСТАВЛЕНИИ С ПРЕДЛОЖЕННОЙ ОБЪЕДИНЕННОЙ ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППОЙ СИСТЕМОЙ КОНТРОЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ УПРАВЛЕНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

I. ЦИКЛ ОТ ПЛАНИРОВАНИЯ К ОЦЕНКЕ И ОТЧЕТНОСТИ

Контрольный параметр 1 "Имеется четкая концептуальная основа УОКР в качестве общей стратегии управления"

31. Хотя для применения при составлении бюджетов и была разработана логическая схема ориентации на конкретные результаты, в Секретариате отсутствует целостный подход, основанный на конкретных результатах. Всеобъемлющая стратегия в области УОКР должна включать в себя три опорных элемента, подкрепляющих подход, связанный с ориентацией на конкретные результаты:

- цикл планирования-программирования-составления бюджетов-контроля-оценки-отчетности
- необходимые меры политики, связанные с УЛР
- вспомогательные системы управления информацией для полного внедрения УОКР.

Терминология, связанная с УОКР, не получила повсеместного использования или широкого признания, что уже само по себе является свидетельством недостаточного концептуального закрепления УОКР в рамках всего Секретариата. Например, ОИГ недавно провела оценку внедрения УОКР в операциях по поддержанию мира. В своих замечаниях по докладу ОИГ ДОПМ подтвердил, что перед ним была поставлена задача внедрения не УОКР, а БКР. Инспекторы хотели бы особо отметить возникающую в Секретариате путаницу между этими двумя терминами - БКР и УОКР. Кроме того, они не видят смысла в "составлении бюджетов с ориентацией на конкретные результаты", если никаких последующих действий для достижения этих результатов не предпринимается. Это лишь один из примеров отсутствия широкой управленческой стратегии в деле внедрения УОКР, которое в качестве первого шага должно содействовать пониманию и концептуальному закреплению подхода, связанного с ориентацией на конкретные результаты, в администрации и среди персонала в целом. Следовательно, налицо потребность в "управлении с ориентацией на конкретные результаты".

32. Отсутствие общесекретариатской стратегии внедрения этого подхода отнюдь не означает, что в некоторых областях принятый на вооружение подход, ориентированный на конкретные результаты, не выходит за рамки того, что можно было бы считать классическим БКР. Однако какая-либо всеобъемлющая, последовательная и привязанная к конкретным срокам стратегия отсутствует. Но, несмотря на в основном самый общий характер, процесс реформы, предложенный Генеральным секретарем в его докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций", по сути дела, сходится с УОКР.

Рекомендация 2

В качестве средства обеспечения слаженности нынешнего процесса реформы Генеральной Ассамблеи следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой сформулировать его предложения по реформе в контексте одобренной системы контрольных параметров для внедрения УОКР в Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю следует незамедлительно разработать общеорганизационную концептуальную схему УОКР и расписанную по срокам стратегию его внедрения или

"дорожную карту" для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблеей. При этом Генеральному секретарю следует обратиться к одобренной системе контрольных параметров УОКР в целях содействия единообразному пониманию УОКР; выработки четких определений концепций и методик УОКР; согласования инструментария и терминологии УОКР в рамках организации; адаптации УОКР с учетом характера деятельности и операций Организации на всех уровнях, а также заострения внимания на последствиях и требованиях такой адаптации.

Контрольный параметр 2 "Выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон Организации"

33. Разделение труда и сфер ответственности является одним из самых важных контрольных параметров при внедрении УОКР, и отсутствие доверия между государствами-членами и Генеральным секретарем или Секретариатом, пожалуй, является одной из главных проблем в Организации. Как представляется, основным источником недоверия между некоторыми государствами-членами и Секретариатом является мнение о предвзятости в осуществлении определенной в мандатах деятельности.

34. Отсутствие доверия находит также отражение в разделении сфер ответственности между Секретариатом и государствами-членами и дополнительно подтверждается принятым недавно решением Генеральной Ассамблеи предоставить государствам-членам прямой доступ к докладам УСВН. Применительно к УОКР ОИГ рекомендовала четко определить функции главных сторон Организации следующим образом¹⁵:

"а) государствам-членам через директивные органы следует нацеливаться главным образом на установление для организации четких, поддающихся количественной оценке и фиксированных по срокам целей, задач и показателей; на определение функций секретариата по достижению целей и решению задач организации по отношению к функциям других сторон, в частности своим функциям; на контроль за продвижением организации к реализации этих целей и задач путем сосредоточения внимания на результатах, что позволяет обходиться без мелочной опеки и вместо этого требует достижения результатов; на предоставление ресурсов, соизмеримых с утвержденными программами, и/или предоставление четких указаний по приоритетам в отношении программ и распределения ресурсов в случае невозможности предоставления достаточных ресурсов;

б) секретариатам следует убедительно доказать государствам-членам, что поставленные цели и задачи воплощаются в эффективные программы и мероприятия, которые ведут к их достижению или обеспечивают их достижение, и что ресурсы используются эффективно для этих целей при полном соблюдении мандатов и приоритетов, установленных государствами-членами; формировать отношение личной причастности и ответственности среди руководства и сотрудников, в том числе на основе полномасштабного привлечения руководителей программ к процессу принятия решений по их соответствующим программам; содействовать также формированию атмосферы доверия между сторонами, в том числе на основе прозрачности и консультаций с государствами-членами; а также предоставлять в соответствующие сроки с использованием специально определенных инструментов четкие оценки результативности работы организации; и

с) надзорным органам, как внутренним, так и внешним, следует, соблюдая свои соответствующие мандаты, обеспечивать уверенность государств-членов в том, что секретариаты выполняют свои функции наиболее эффективным и действенным образом; а также в соответствующих случаях предоставлять секретариатам консультации и указания, касающиеся их усилий по повышению эффективности".

¹⁵ ЛУ/РЕР/2004/5, пункт 16.

35. Говоря о необходимости формирования и обеспечения основанных на доверии взаимоотношений - "стратегического партнерства" - между руководящими органами и администрацией Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь заявил, что:

"...этот конфликт нарушил разделение труда между мною в моем качестве главного административного должностного лица и государствами-членами. Он привел к вмешательству почти в каждое решение о распределении финансовых и людских ресурсов. Жизненно важно, чтобы мы нашли - или вновь открыли - для себя основу для партнерства. Государства-члены должны вновь получить возможности для эффективного надзора и определения направления развития Организации, и в то же время необходимо уважать право Генерального секретаря вести дела Организации таким образом, чтобы были достигнуты цели, поставленные перед ним государствами-членами"¹⁶.

36. Можно привести множество примеров ненадлежащего применения подхода, связанного с ориентацией на конкретные результаты, в рамках Секретариата:

- установление искусственного потолка для бюджета, когда ресурсы должны быть соизмеримыми с ожидаемыми результатами;
- удержание средств годового бюджета, когда ресурсы должны привязываться к достижению долгосрочных целей;
- политические назначения без достаточного учета управленческих навыков и квалификации;
- создание постоянной перегрузки для Секретариата в связи с просьбами "делать больше при меньших ресурсах" и браться за выполнение дополнительных мандатов "в пределах существующих финансовых ресурсов";
- мелочная опека.

Рекомендация 4

При разработке вышеупомянутой общеорганизационной концептуальной схемы Генеральному секретарю следует развить конкретные предложения и соответствующие обязательства по обеспечению прозрачности и подотчетности в интересах справедливого разделения труда между руководящими органами, Секретариатом и надзорными органами.

Контрольный параметр 3 "Четко поставлены долгосрочные цели Организации"

37. В Декларации тысячелетия были поставлены намеченные к достижению цели на ближайшее будущее, которые должны служить с точки зрения УОКР стратегическими рамками для операций системы Организации Объединенных Наций на этот период. Эти цели носят в основном общий характер, когда как при подходе, основанном на УОКР, цели должны вписываться в концепцию SMART¹⁷. Кроме того, хотя некоторые из них отвечают критериям SMART, им все же недостает некоторых из свойств полновесных SMART-целей. Цели должны быть четко поставленными и достижимыми. Хотя сама Организация Объединенных Наций, вне всякого сомнения, может внести вклад в достижение целей, достичь их в одиночку она не в состоянии. Таким образом, их нельзя считать долгосрочными целями Организации. Следовательно, успех или провал многих программ,

¹⁶ A/60/692, пункт 16.

¹⁷ SMART: Конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам (цели).

в частности в области развития, необходимо относить не на счет одной Организации Объединенных Наций, а на счет всей системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества, включая сами государства-члены.

38. Несмотря на то, что для достижения этих целей были определены такие предельные сроки, как 2015 или 2020 год, они не были в полной мере учтены при определении и распределении сфер ответственности между задействованными сторонами (например, Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы, специализированные учреждения, бреттон-вудские учреждения, правительства). При этом не существует никаких долгосрочных планов с четко прописанными сроками достижения целей. Более того, Организация Объединенных Наций вообще не имеет таких механизмов долгосрочного планирования. Помимо этого не было подготовлено соответствующих прогнозов финансовых ресурсов для достижения столь амбициозных целей. Например, в предлагаемом бюджете по программам на 2004-2005 годы, который явился первым бюджетом, подготовленным после принятия Декларации тысячелетия, указывалось, что в одобренном наброске бюджета по программам предусматривалось увеличение реального объема ресурсов всего лишь на 0,5%. В рамках УОКР за постановкой долгосрочных целей должно следовать долгосрочное планирование, включая указание соответствующего и соразмерного уровня ресурсов, и последующее программирование в разбивке на более короткие периоды осуществления с выделением ресурсов и обеспечением контроля и оценки. Этот процесс обеспечен не был.

39. Еще один важный методический недостаток в деле внедрения УОКР заключается в том, что цели, поставленные на уровне верхнего эшелона Организации, не увязаны с целями на более низких уровнях. Верхние эшелоны должны указывать более низким, какими должны быть цели. К тому же более низкие эшелоны должны затем определять и обосновывать объем ресурсов, который им требуется для достижения этого. После своеобразного переговорного процесса должны согласовываться цели и соизмеримые ресурсы. Этот процесс необходимо повторять на стыках соответствующих организационных эшелонов и в конечном итоге консолидировать в самом верхнем эшелоне. На каждом уровне цели должны отвечать критериям СМАРТ, с тем чтобы можно было оценивать результативность.

40. Еще одним основным препятствием на пути внедрения УОКР является отсутствие интегрированности в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ. Исходя из этого, безотлагательной приоритетной задачей должны стать интеграция всей системы Организации Объединенных Наций в сфере развития и распределение сфер ответственности. В связи с этим следует вновь подтвердить, усилить и должным образом осуществлять полномочия Экономического и Социального Совета, КПК, ККАБВ и КСР в рамках предусмотренных их соответствующими мандатами координационных функций.

41. Еще в 1997 году Генеральный секретарь подчеркнул, что:

"На основе систематического проведения политических консультаций, эффективной децентрализации, полного уважения мандатов и полномочий друг друга и общего признания стоящих задач и соответствующих возможностей их решения, которыми обладают различные организации, должна возникнуть новая общесистемная культура"¹⁸.

42. В докладе, подготовленном в 1999 году, ОИГ провела обзор усилий Административного комитета по координации (АКК), позднее переименованного в КСР, "по повышению эффективности и результативности процесса межучрежденческой координации, а также активизации усилий по налаживанию взаимодействия АКК с межправительственными организациями, в частности Экономическим и Социальным Советом". В докладе было заявлено, что:

¹⁸ "Годовой обзорный доклад Административного комитета по координации за 1996 год", E/1997/54, стр. 6.

"несмотря на то что координация была сутью деятельности АКК с момента его основания, общую ответственность за координацию несут также государства-члены и исполнительные главы секретариатов организаций. В различных организациях или даже на различных форумах в рамках одной и той же организации государства-члены иногда предоставляли мандаты или утверждали программы, которые частично дублировали уже существующие мандаты или программы, а порой и противоречили им. Со своей стороны исполнительные главы тех или иных органов в ряде случаев и без предварительных консультаций с другими заинтересованными организациями также предпринимали инициативы или делали своим руководящим органам предложения, которые сказывались на деятельности всей системы"¹⁹.

43. В том же докладе были определены следующие руководящие принципы, касающиеся функционирования АКК:

"а) руководящая роль Генерального секретаря, который, действуя в качестве Председателя АКК и после надлежащих консультаций с заинтересованными учреждениями, представляет для обсуждения в АКК любые программы или предложения общесистемного характера и соответствующим образом информирует Экономический и Социальный Совет и Генеральную Ассамблею;

б) обязательство всех членов АКК проводить необходимые консультации в рамках АКК в тех случаях, когда они по собственной инициативе начинают какую-либо операцию, требующую сотрудничества других членов АКК;

с) обязательство исполнительных глав учреждений информировать свои руководящие органы об иницируемых в рамках системы Организации Объединенных Наций крупных мероприятиях, имеющих прямое отношение к соответствующим организациям"²⁰.

44. ОИГ признала, что некоторые инициативы, выдвинутые в соответствии с руководящими принципами, согласованными АКК, позволили сформировать среди членов АКК более глубокое чувство лидерства и сопричастности. В рекомендации A1.2, приведенной в этом же докладе, она призвала АКК демонстрировать значимость и результативность его работы путем:

"разработки ориентированных на принятие политики и перспективных повесток дня, способствующих укреплению потенциала системы в области перспективного планирования и стратегического мышления и повышению ее способности быстро и адекватно реагировать на основные международные события;

обеспечения того, чтобы, в случае необходимости, результаты его заседаний и заседаний его вспомогательных органов были более целенаправленными и чтобы особое значение придавалось деятельности, за осуществление которой несут ответственность сами секретариаты, и другим вопросам, требующим руководства или принятия мер со стороны руководящих органов".

45. Признавая приложенные усилия, Инспекторы все же полагают, что пока остаются нереализованными значительные возможности для улучшения общесистемного сотрудничества и координации. Они считают своевременным, чтобы государства-члены дали четкие указания КСР в интересах его адаптации к новым вызовам, приоритетам и требованиям международного сотрудничества.

¹⁹ LIU/REP/99/1, пункт 5 (A/54/288).

²⁰ Там же, пункт 20.

46. Инспекторы считают, что вышеупомянутые руководящие принципы следует пересмотреть на предмет их преобразования в обязательную институциональную основу для сотрудничества, в рамках которой предусматривается следующее:

- доктрина, служащая руководством в усилиях в области координации и сотрудничества;
- правила вовлечения и руководящие принципы подключения всех участвующих организаций, которые, сохраняя свою оперативную независимость, определяли бы свои обязательства, сферы ответственности и подотчетности, а также разделение труда в вопросах сотрудничества и координации;
- внятная, поддающаяся проверке "дорожная карта" для продвижения системы Организации Объединенных Наций в направлении нового тесного сотрудничества.

47. В своем докладе, озаглавленном "Оценка составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в операциях по поддержанию мира"²¹, ОИГ проанализировала главные трудности, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций в своих усилиях в области интеграции, и рекомендовала определенный курс действий. Инспекторы хотели бы расширить эту рекомендацию с целью охвата всего комплекса сотрудничества в интересах развития как на местах, так и на уровне Центральных учреждений:

Рекомендация 5

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует обсудить вопрос о подготовке институциональной основы в рамках Совета, предложив оперативную доктрину, правила вовлечения, руководящие принципы и "дорожную карту" для подключения системы Организации Объединенных Наций к сотрудничеству в целях развития для представления на предмет рассмотрения и одобрения соответствующими руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций.

Контрольный параметр 4 "Программы Организации четко привязаны к ее долгосрочным целям"

48. Программы представляют собой механизм, с помощью которого организации достигают своих долгосрочных целей, задач и показателей. Поэтому программы должны быть четко привязаны к этим целям и задачам. Для этого требуется, например:

- четкое определение каскада задач на каждом уровне программной структуры организации;
- обеспечение логического соответствия задач разных уровней с отражением причинно-следственных связей;
- перегруппировка и переформулирование программ в интересах более четкой нацеленности работы на решение долгосрочных задач во избежание стратегической расстыковки в планировании программ, а также адаптации инструментария и методик УОКР с учетом специфики различных оперативных структур.

49. С учетом того, что цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, нельзя рассматривать в качестве долгосрочных задач Организации Объединенных Наций по вышеуказанным причинам, нельзя утверждать, что программы Организации четко привязаны к ее

²¹ ЛІУ/РЕР/2006/1 (А/60/709).

долгосрочным целям. Программы разрабатываются на раздробленной основе и не составляют часть скоординированных общих усилий, направленных на достижение целей Организации в целом.

Контрольный параметр 5 "Ресурсы Организации должным образом соответствуют ее долгосрочным задачам"

50. Один из фундаментальных вопросов, сопряженных с подходом, ориентированным на конкретные результаты, связан с определением потребностей в ресурсах. Обсуждение этих потребностей должно быть следующим этапом после принятия решений руководящими органами относительно ожидаемых результатов. Организация Объединенных Наций не имеет механизма для увязки задач и ресурсов, как долго-, так и краткосрочных. Ресурсы выделяются на двухгодичной основе, а наброски и предложения по бюджету готовятся де-факто на основе "нулевого реального роста" без принятия каких-либо директивных решений на этот счет.

51. Цели и ожидаемые достижения, а также отдача и практические результаты не оказывают никакого воздействия на выделение ресурсов. Это было признано в докладе Генерального секретаря "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований":

"Существующая система обуславливает отсутствие стратегической связи между основными инструментами планирования по программам, воплощением которых является среднесрочный план, и инструментами распределения ресурсов, которые принимают форму набросков бюджета и предлагаемого бюджета по программам. Среднесрочный план Организации и ее бюджет охватывают различные временные периоды и рассматриваются различными органами и по разным пунктам. Не удивительно, что эти разнородные мероприятия по планированию и составлению бюджета практически не связаны между собой и что решения по приоритетам организации принимаются отдельно от решений об использовании дефицитных ресурсов.

Существующие системы отчетности и оценки результатов осуществления программ не оказывают никакого практического влияния на будущие планы и решения о распределении ресурсов. В конце каждого двухгодичного периода информация об уровне завершения более чем 36 000 мероприятий сводится в доклад об исполнении программ, а Комитет по программе и координации просто принимает к сведению его содержание"²².

52. Несмотря на некоторые изменения в процессе составления бюджета, эта ключевая проблема никуда не делась. Между планируемыми целями и распределяемыми ресурсами сохраняется расстыковка. Будущая эволюция нынешнего подхода, связанного с ориентацией на конкретные результаты, в рамках Секретариата будет подразумевать увязку планируемых и фактических результатов с распределением ресурсов. Внедрение БКР в Секретариате не привело к существенным изменениям способов подготовки бюджета, оно лишь добавило новое звено в этот процесс - схему конкретных результатов. Предложения по ресурсам продолжают готовиться в "старом стиле" и без какой-либо четкой увязки с ожидаемыми достижениями. Это было подтверждено Генеральным секретарем в его докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру", когда он предложил:

"прямо увязать процессы составления бюджета и планирования с результатами деятельности, планированием работы и оценкой служебной деятельности руководителей для обеспечения эффективного использования ресурсов, предоставленных государствами-членами"²³.

²² A/57/387, пункты 161 и 164.

²³ A/60/692, предложение 18.

Рекомендация 6

Для упорядочения цикла планирования, программирования и составления бюджетов и облегчения надзора со стороны Генеральной Ассамблеи Генеральному секретарю следует представлять Генеральной Ассамблее для рассмотрения и утверждения:

- a) долгосрочный инструмент планирования на срок минимум в десять лет,
 - в котором определяются согласованные цели, связанные с общей миссией и мандатом Организации Объединенных Наций, а также задачи, которые будут способствовать достижению таких целей, и
 - который содержит общий прогноз потребностей в ресурсах для информационных целей;
- b) среднесрочные программы на первый этап осуществления долгосрочного плана с оценками - для информационных целей - общих ресурсов, требующихся на этот период как из регулярного бюджета, так и из внебюджетных источников;
- c) двухгодичный оперативный "скользящий" бюджет для ассигнования ресурсов в увязке с конкретной деятельностью (ожидаемыми результатами);
- d) единый ежегодный отчетный доклад о результативности по исполнению программ, который будет облегчать проведение ежегодных обзоров Генеральной Ассамблеей для корректировки двухгодичного бюджета и его адаптации к новым мандатам и потребностям.

Рекомендация 7

В свете нового подхода, основанного на УОКР, и с учетом 20-летнего опыта использования процесса составления бюджетов, одобренного в резолюции 41/213, Генеральная Ассамблея, возможно, сочтет целесообразным пересмотреть нынешний процесс составления бюджетов на основе предложений Генерального секретаря в соответствии с рекомендацией 6.

Контрольный параметр 6 "Создана эффективная система контроля за результатами работы"

53. В этой области был достигнут определенный прогресс. В частности, были предприняты усилия для должной доводки качества и значимости ожидаемых достижений, результатов и всех элементов в целом схемы конкретных результатов. Был также усовершенствован сбор данных. УППБС провело для руководителей программ учебные семинары, посвященные конкретно методам сбора данных для оценки результатов в 2002 году. Последующие мероприятия по подготовке бюджетов помогли руководителям программ при поддержке УППБС в использовании разных типов показателей результативности, и в некоторых случаях были установлены базисные параметры. В 2003 году УСВН организовало семинары-практикумы по анализу и представлению информации об исполнении программ в формате схемы конкретных результатов для всего Секретариата (36 семинаров-практикумов с охватом 688 участников и 111 "практических курсов" с охватом 656 участников). Кроме того, в ходе двухгодичного периода 2004-2005 годов УСВН обеспечило подготовку 770 участников.

54. Контроль представляет собой систематическую деятельность, осуществляемую руководителями. Он должен позволять им обнаруживать временные отклонения и принимать необходимые корректирующие меры. Для этого им необходимы правила и инструменты. Полезный

набор инструкций содержится в бюллетене "Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки"²⁴, но их выполнение оставляет желать лучшего. Имеющиеся инструменты контроля также являются неадекватными; речь, в частности, идет о результативности на уровне подпрограмм, которая контролируется с использованием ИМДИС.

Комплексная информационная система контроля и документации

55. ИМДИС является главной системой, используемой для сбора информации о результативности работы. Она представляет собой Интернет-систему для систематизации и хранения данных о результатах деятельности. Она использовалась для подготовки бюджета по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов. Однако изначально она не задумывалась в качестве инструмента поддержки внедрения подхода, ориентированного на конкретные результаты. Не предназначалась она и для того, чтобы стать частью комплексной системы, призванной обеспечить учет потребностей Организации в связи с будущим внедрением подхода, ориентированного на конкретные результаты. ИМДИС была разработана Департаментом по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) с целью облегчить для его старших руководящих сотрудников контроль за осуществлением программных мероприятий и выполнение требований Генеральной Ассамблеи в отношении представления соответствующих докладов. Она была расширена в 1999 и 2000 годах с целью охвата выполнения мероприятий другими департаментами, а впоследствии использовалась УСВН при подготовке доклада Генерального секретаря об исполнении программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1998-1999 годов²⁵. Она использовалась также для подготовки отчетности об исполнении программ за двухгодичный период 2000-2001 годов и для подготовки основанной на конкретных результатах части бюджета по программам на 2002-2003 годы и последующие двухгодичные периоды.

56. По просьбе УППБС ДЭСВ дополнительно расширил ее в 2000 году для охвата всех программных компонентов всех разделов бюджета по программам на 2002-2003 годы. Таким образом, теперь полная база данных содержит информацию о всех целях, ожидаемых достижениях и показателях достижения результатов по каждой подпрограмме в непосредственной увязке с соответствующими мероприятиями. ИМДИС использовалась с начала процесса подготовки бюджета для отражения содержания департаментских программ. Затем информация извлекалась из системы и инкорпорировалась в бюджет по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов. После утверждения бюджета по программам изменения, одобренные Генеральной Ассамблеей, также вводятся в ИМДИС для формирования обновленной базы данных по утвержденной программе.

57. В течение двухгодичного периода 2002-2003 годов департаменты начали использовать ИМДИС для ввода информации о прогрессе, достигнутом в направлении реализации ожидаемых достижений и завершения намеченных мероприятий. В идеале информация вводится, как только она становится доступной. Департаментам было предложено вводить и обновлять информацию как минимум три раза на протяжении двухгодичного периода: в конце первого года, по истечении 18 месяцев двухгодичного периода и в конце двухгодичного периода. Таким образом, она может использоваться руководителями программ в качестве инструмента непрерывного контроля и управления. ИМДИС ограничена в том смысле, что расчет при этом делается на ввод департаментами точных и значимых данных. Она не устраняет необходимости разработки соответствующих методов сбора данных или надлежащего анализа собранных данных. Необходимость ввода данных на структурированной и регулярной основе являлась одной из главных проблем, с которой сталкивались различные организации в прошлом при внедрении этого типа децентрализованной системы ввода данных. И Секретариат здесь не является исключением.

²⁴ ST/SGB/2000/8, 19 апреля 2000 года.

²⁵ A/55/73.

58. Первоначально не строилось никаких планов увязки ИМДИС с другими ныне существующими информационными системами. УСВН удостоверилось в необходимости дополнительного усовершенствования ИМДИС в целях включения в нее информации о сборе данных для оценки результатов и увязки ИМДИС с другими бюджетными и финансовыми системами. Эти усовершенствования были обсуждены ДЭСВ, УПББС и УСВН в целях учета всех потребностей. Ряд усовершенствований уже внедрен для облегчения контроля за бюджетом по программам. Однако дальнейшая разработка этой системы в настоящее время приостановлена в свете предложения Генерального секретаря, упомянутого в пункте 65 ниже.

59. Инспекторы удостоверились в том, что ИМДИС не удовлетворяет потребности многих из ее пользователей; не используется она и во всем Секретариате. ДОПМ, например, использует вместо нее набор элементов "Microsoft Office" ("Excel" и "Word"), которые должны быть заменены новым приложением. Это является еще одним примером раздробленного подхода к использованию систем управления информацией в Секретариате.

Система отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности

60. Система отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности (КИМРС) обеспечивает получение аналитической информации по ключевым показателям результативности деятельности для облегчения процессов принятия решений. В качестве источника данных эта система использует Комплексную систему управленческой информации (ИМИС) помимо других информационных систем. Она представляет собой вебсистему и обеспечивает получение данных в режиме реального времени, а также управленческой информации о соответствии действий поставленным целям. В ее основу положены области, имеющие решающее значение для руководителей программ. Эти области, именуемые "ключевыми показателями", включают в себя расходы по регулярному бюджету и из внебюджетных источников, управление вакансиями, выполнение рекомендаций надзорных органов, а также обеспечение и поддержание должного гендерного баланса и географического распределения персонала.

61. Для выделения того, где необходимо предпринять управленческие шаги, в КИМРС используются показатели с цветными кодами, которые обновляются в Интранете на ежедневной основе. Например, показатель красного цвета в блоке набора персонала ясно предупреждает руководителя о задержках в процессе найма. Напротив, зеленый цвет на странице гендерного баланса укажет на то, что департамент вышел на общеорганизационный целевой показатель гендерного баланса 50/50. Показатели основываются на сопоставлении фактических результатов с планами, целевыми показателями и контрольными параметрами. Руководители могут также глубже исследовать проблемные области, поскольку система позволяет переходить к более детальным уровням информации. Один из вариантов отчетности в КИМРС предполагает графический трендовый анализ, который позволяет администрации увидеть ситуацию в разрезе.

62. Эффективные системы контроля за результатами работы должны подкрепляться использованием информационных технологий. Эта область вызывает беспокойство, поскольку глобальная стратегия в области информационных технологий отсутствует. Генеральный секретарь предложил создать должность главного сотрудника по информационным технологиям на уровне помощника Генерального секретаря. Должностные функции этого сотрудника будут включать в себя определение и осуществление всеобъемлющей стратегии управления информацией в рамках всего Секретариата. В дополнение к этому и с учетом окончательных результатов технико-экономических обоснований, которые должны быть вскоре завершены, Генеральный секретарь предлагает также заменить ИМИС, "Гэлэкси" и другие автономные вспомогательные управленческие системы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) полностью интегрированной глобальной системой к 2009 году.

63. ККАБВ подчеркнул, что в подробный доклад, который должен быть представлен в мае 2007 года, следует включить оценку предыдущих инвестиций и в нем необходимо учесть проблемы, с

которыми сталкиваются как Отдел информационно-технического обслуживания, так и Служба информационных технологий, а также опыт, накопленный системой Организации Объединенных Наций в рамках осуществлявшихся в последнее время программ внедрения технических новшеств. В доклад следует также включить подробную информацию о предполагаемых сроках внедрения системы и о порядке дальнейшего использования существующих систем в течение переходного периода.

64. Центральным элементом административной структуры и процессов является информационная система ИМИС. Она поддерживает функции, связанные с кадровыми вопросами, финансированием, заработной платой, закупками, путевыми расходами и сопряженными с ними административными аспектами. Она будет играть ведущую роль в административных процессах Секретариата еще как минимум на протяжении пяти лет. Помимо ИМИС центральную роль в поддержке процесса реформирования людских ресурсов и в обеспечении механизмов для найма, индивидуальной организации служебной деятельности и клиентского обслуживания играет ряд кадровых информационных систем (например, "Гэлэкси", e-).

65. Инспекторы согласны с предложением Генерального секретаря относительно необходимости замены нынешних информационных систем системой планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР). Эту систему будет необходимо адаптировать для удовлетворения потребностей Организации Объединенных Наций, но использование коммерческой платформы поможет интегрировать системы управления информацией в рамках Секретариата, а также в увязке с фондами и программами и с системой Организации Объединенных Наций в целом²⁶. Это согласуется также с рекомендациями, содержащимися в докладе ОИГ "Единая система начисления окладов для организаций системы Организации Объединенных Наций". Инспекторы считают, что Секретариату следует в первоочередном порядке разработать стратегию "комплексного управления информацией" и пересмотреть вопрос о дальнейшем развитии любой из существующих систем управления информацией с учетом предложения по внедрению в будущем полностью интегрированной глобальной системы.

66. Они подчеркивают, что всеобъемлющая система управления информацией, поддерживающая процесс УОКР, должна быть способной на упорядоченной и комплексной основе выполнять все функции планирования, программирования, составления бюджетов, контроля, оценки и отчетности. Исходя из этого, они предостерегают от принятия каких-либо решений в области ИТ, которые могли бы опередить вынесение принципиальных решений по всему процессу УОКР. Они хотели бы вновь подчеркнуть, что любая система управления информацией должна разрабатываться только после выработки четкого представления обо всем комплексе организационных потребностей, в частности потребностей, связанных с внедрением УОКР.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее для рассмотрения и одобрения конкретное предложение по надежной системе управленческой информации для интегрированной поддержки процесса УОКР в контексте всеобъемлющей стратегии управления информацией, которую предстоит разработать. Эта система должна быть концептуально и технически способна выполнять все функции планирования, программирования, составления бюджетов, контроля, оценки и отчетности, в том числе по компонентам управления людскими ресурсами и финансовым компонентам. Проект следует подготовить на основе полномасштабных консультаций со всеми конечными пользователями, включая отделения на местах, а окончательную конфигурацию системы следует разработать только после согласования всех других компонентов УОКР.

²⁶ ПРООН использует решение ПОР, предлагаемое ПО PeopleSoft (ORACLE), а ЮНИСЕФ использует решение, предлагаемое SAP.

Контрольный параметр 7 "Эффективно используются результаты оценки"

67. Выводы и рекомендации, вырабатываемые в ходе оценок, должны использоваться эффективно на основе своевременного представления докладов и обратной связи. Они должны служить главной основой для предстоящего цикла планирования, программирования, составления бюджетов, контроля, оценки и отчетности, а также для разработки политики. Помимо этих "ретроспективных" оценок для достижения конкретных ожидаемых результатов в процессе практической деятельности необходимо также активнее проводить оценки в режиме реального времени. Для этого крайне важно обеспечить следующее:

- самооценка должна быть главным элементом четко проработанной системы оценки;
- для целей оценки, в частности самооценки в каждой программе, должны прямо выделяться ресурсы;
- должны предоставляться необходимые централизованная поддержка и указания по самооценке;
- должны разрабатываться своевременные планы самооценки в рамках общего плана оценки в Организации;
- план оценки в Организации должен увязываться с циклом программирования, с тем чтобы можно было своевременно представлять доклады и замечания в связи с предстоящим и будущими циклами планирования программ.

В равной мере крайне важно создать следующие механизмы и периодически оценивать отдачу от них:

- механизмы осуществления, контроля и последующих действий в связи с выводами и рекомендациями, вырабатываемыми в ходе оценок;
- механизмы обмена опытом применительно к выводам и урокам, извлекаемым по итогам различных оценок.

68. Самооценка представляет собой инструмент управления, позволяющий руководителям корректировать отклонения в процессе практического осуществления; оно помогает им достигать ожидаемых результатов посредством корректирующих действий. Хотя внутренняя оценка производится независимым подразделением или лицом, не связанным напрямую с осуществлением рекомендаций, после этапа их осуществления, она позволяет проверить достижения, о которых было сообщено, и тем самым подтвердить точность ранее произведенных самооценок. Внешняя оценка позволяет проверить результаты внутренней оценки с использованием внешних средств.

69. Отсутствие всеобщей культуры проведения оценок подтверждается скудностью ресурсов, выделяемых на деятельность по оценке. "Менее половины из 30 управлений и департаментов в Секретариате имеют специальные подразделения или сотрудников, которым предписано заниматься оценкой программ"²⁷.

70. В области оценки результатов работы и подготовки соответствующей отчетности Генеральный секретарь в своем докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру" предложил:

²⁷ A/60/692.

- выделять больше ресурсов на деятельность Организации Объединенных Наций в области оценки результатов работы при одновременной рационализации этой деятельности;
- реорганизовать и скоординировать механизмы контроля и оценки, с тем чтобы полученные результаты могли быть проанализированы при разработке бюджета на последующий период;
- прямо увязать процессы составления бюджета и планирования с результатами деятельности, планированием работы и оценкой служебной деятельности руководителей для обеспечения эффективного использования ресурсов, предоставленных государствами-членами, а также принять другие меры по консолидации и упрощению финансовой отчетности.

71. Инспекторы признают, что, как было указано Секретариатом в его замечаниях по настоящему докладу, для повышения эффективности оценки были предприняты некоторые шаги, включая следующие:

- сотрудничество УСВН с УППБС в целях обеспечения подготовки планов оценки в рамках бюджетного цикла 2006-2007 годов. В инструкции по составлению бюджета по программам были включены конкретные указания и матрица плана оценки;
- что касается соблюдения руководителями программ требований о представлении планов оценки, то планы оценки на 2006-2007 годы представили в общей сложности 23 программы, а руководители программ планируют проведение 239 отдельных самооценок и 13 отдельных внешних оценок;
- УСВН подготовило онлайн-руководство, в котором содержатся указания по системе оценки и по увязке планирования, программирования, составления бюджетов и обеспечения обратной связи в рамках последующих циклов.

72. ККАБВ с удовлетворением отметил предложение Генерального секретаря уделять повышенное внимание оценке результатов работы и подготовке соответствующей отчетности, поскольку эта область деятельности является слабым звеном в бюджетном процессе. Он отметил, что с интересом ожидает представления детального плана реализации этого предложения. Кроме того, Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой "представить подробное предложение в отношении совершенствования инструментов контроля и оценки в Секретариате с учетом опыта, накопленного в последнее время в области составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты"²⁸.

73. Инспекторы пришли к выводу, что культура проведения оценок в Организации Объединенных Наций развита недостаточно. Оценка не рассматривается в качестве логической кульминации цикла планирования, программирования, составления бюджетов, контроля, осуществления и представления отчетности или в качестве каталога извлеченных уроков для использования в следующем цикле. Не рассматривается она и как инструмент управления. Кроме того, ресурсы, выделяемые на проведение оценок, являются ограниченными, а концептуальное оформление и разработка деятельности по проведению оценок не согласуется с процессом управления.

²⁸ "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру" (утверждено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/260 от 8 мая 2006 года).

Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует:

- a) опубликовать руководящие принципы оценки, определяющие разные типы, уровни и сроки проведения оценок;
- b) обеспечить четкое выделение ресурсов на цели оценок;
- c) увязать план проведения оценок в Организации с циклом планирования, программирования и составления бюджетов, обеспечив при этом, чтобы выводы оценок и извлеченные уроки использовались в последующих циклах;
- d) одобрить среднесрочные планы проведения оценок, комбинирующие проведение самооценок с внутренними и внешними оценками, и представить доклад об их осуществлении.

Контрольный показатель 8 "УОКР эффективно внедрено в масштабах всей Организации"

74. Хотя эффективное внедрение УОКР является ключевым фактором успеха, несмотря на предпринятые усилия и достигнутый прогресс, обеспечить действенное внедрение подхода, ориентированного на конкретные результаты, в рамках Секретариата пока не удалось. Для достижения этого необходимы все из следующих элементов:

- четкое возложение на конкретное подразделение в организации институциональной ответственности за содействие и надзор за упорядоченным и систематическим внедрением УОКР и обеспечением его согласованного осуществления;
- разработка учебной стратегии, которая содействовала бы управлению преобразованиями в масштабах всей Организации и с помощью которой руководители и сотрудники на всех уровнях были бы ознакомлены с концепциями и требованиями УОКР и последствиями его внедрения для их собственной работы;
- систематическая проверка того, что учебные материалы и подборки учебных пособий используются и применяются на всех уровнях, а также организация в соответствующих случаях обучения "на рабочем месте";
- анализ и адаптация правил и положений, регламентирующих различные аспекты работы и управления в Организации;
- проведение кадровой политики, нацеленной на укрепление культуры, ориентированной на достижение конкретных результатов;
- систематическая проверка, в том числе с помощью обследований, степени понимания и применения УОКР среди сотрудников и руководителей на всех уровнях.

75. Хотя УППБС и взяло на себя ведущую роль во внедрении БКР, это является лишь одним из элементов всеобъемлющего подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Оно не несет ответственности за области, которые имеют решающее значение для внедрения УОКР (т.е. УЛР и ИКТ). В масштабах всей Организации отсутствует какое-либо одно подразделение, отвечающее за содействие управлению преобразованиями в контексте УОКР. Генеральный секретарь выступил с предложением о создании звена для "управления преобразованиями", но пока не ясно, какую потенциальную роль такое подразделение могло бы играть в отношении УОКР.

76. Хотя тематика БКР включена в общий учебный модуль в Организации Объединенных Наций, стратегия подготовки по УОКР для достижения вышеупомянутых целей отсутствует. Кроме того, Секретариату недостает культуры, ориентированной на достижение конкретных результатов. К тому же ни на каком уровне не производится проверки уровня понимания и применения УОКР среди сотрудников и руководителей. Вместе с тем в качестве положительного момента Инспекторы отмечают, что правила и положения, регламентирующие некоторые из различных аспектов работы и управления в Организации, были пересмотрены на предмет их адаптации к требованиям подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов.

Рекомендация 10

Для внедрения концепции и практики УОКР в Организации Генеральному секретарю следует:

- а) возложить на конкретное подразделение в Организации четкую институциональную ответственность за содействие и надзор за упорядоченным и систематическим внедрением УОКР и обеспечением его согласованного осуществления в масштабах Организации; и
- б) разработать учебную стратегию, которая содействовала бы управлению преобразованиями в масштабах всей Организации и с помощью которой руководители и сотрудники на всех уровнях были бы ознакомлены с концепциями и требованиями УОКР и последствиями его внедрения для их собственной работы.

Контрольный параметр 9 "В поддержку УОКР разработана стратегия управления знаниями"

77. Хотя какое-либо согласованное определение "управления знаниями", даже среди сторонников этой концепции, отсутствует, ОИГ в серии своих докладов о внедрении управления, ориентированного на конкретные результаты, в предварительном порядке определило это понятие как "систематический процесс выявления, фиксации, систематизации знаний и обмена знаниями, которые люди могут использовать для повышения результативности работы"²⁹. Управление знаниями может быть важным управленческим инструментом, подкрепляющим и дополняющим УОКР. Всеобъемлющая и последовательная стратегия управления знаниями должна учитывать многофункциональный характер этого вопроса, охватывающего различные области работы организации - от службы людских ресурсов до службы информационно-коммуникационных технологий. Для поддержки УОКР в Секретариате никакой подобной стратегии не существует. Тем не менее были выдвинуты некоторые инициативы, направленные на улучшение обмена знаниями, хотя они ориентированы главным образом на способы реального или возможного использования технологий для облегчения обмена знаниями. Однако эти инициативы являются разрозненными и не взаимосвязанными и не составляют часть общей стратегии. Одной из наименее развитых областей управления знаниями с учетом ее многонационального характера является управление людскими ресурсами, где не предусмотрено никаких положений о поощрении сотрудников к представлению информации о новшествах, передовой практике, извлеченных уроках и т.д.

78. Это подтверждается в одном из докладов УСВН, где заявляется:

"В Секретариате нет единого понимания концепции управления знаниями или обмена знаниями, и понятия знаний и информации часть путают. "Управление знаниями" обычно связывают с распространением информации, которое является лишь одной из составляющих обмена знаниями... В Секретариате культура обмена знаниями не всегда является открытой, поддержка со стороны старшего руководства ограничена, системы стимулирования и поощрения применяются в ограниченных масштабах, ощущается нехватка организационных

²⁹ ЛИУ/РЕР/2004/6, пункт 83.

стратегий управления знаниями, и специальные ресурсы на цели обмена знаниями выделяются в минимальном объеме или вообще не выделяются"³⁰.

79. В различных областях работы Секретариата были внедрены некоторые технологические новшества. Однако потенциальная отдача от прогресса на техническом уровне должным образом не реализуется из-за отсутствия эффективной глобальной стратегии управления информацией, а это означает, что сотрудники в различных точках и подразделениях не могут обмениваться своими знаниями. "Ни сложившиеся традиции, ни технические возможности не поощряют обмен опытом и информацией и не создают для этого необходимых условий"³¹.

Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует разработать всеобъемлющую стратегию управления знаниями. Она должна быть тесно увязана с разработкой всеобъемлющей стратегии управления информацией и предусматривать соответствующие меры в области управления людскими ресурсами для поощрения требуемого изменения культуры.

II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

80. Главная цель делегирования полномочий - повышение эффективности использования всех ресурсов и содействие становлению более энергичных, результативных и оперативных организаций. Таким образом, делегирование полномочий представляет собой необходимое условие успешного осуществления управления, ориентированного на конкретные результаты. Для того чтобы руководители отвечали за результаты, они должны иметь необходимые права на основе четкого делегирования полномочий во всех областях, включая, прежде всего, управление людскими ресурсами³².

81. В Основных положениях Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) в общих чертах в качестве одного из принципов, лежащих в основе стиля управления, необходимого для эффективного руководства, выделяется необходимость наделения персонала правом участвовать в выработке решений, затрагивающих Организацию³³. ОИГ уже вносила предложение о том, что Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее всеобъемлющий план действий по делегированию полномочий, основанный на тщательно продуманной концепции, а не на практике отдельных оперативных решений, и предусмотреть конкретные руководящие принципы его разработки. Но, несмотря на одобрение этого предложения Генеральной Ассамблеей, подобный план действий не был разработан. Генеральный секретарь в своем докладе "Осуществление рекомендаций Объединенной инспекционной группы"³⁴ указывает (в пункте 20), что "...большая часть общих выводов и рекомендаций, содержащихся в этом докладе, уже не соответствует текущему положению дел, а ряд инициатив по проведению реформ в данном вопросе не был рассмотрен в докладе". Тем не менее Инспекторы считают, что эти рекомендации все еще не утратили своей актуальности и поэтому должны быть осуществлены в полном объеме.

³⁰ "Доклад Управления служб внутреннего надзора о тематической оценке сетей управления знаниями в деле достижения целей, поставленных в Декларации тысячелетия", E/AC.51/2006/2, 24 марта 2006 года.

³¹ A/60/692, пункт 49.

³² Этот вопрос уже был подробно рассмотрен в докладе ОИГ, посвященном делегированию полномочий в области людских и финансовых ресурсов Организации Объединенных Наций, и рекомендации ОИГ были одобрены Генеральной Ассамблеей (JIU/REP/2000/6 (A/55/857); решение 55/481 Генеральной Ассамблеи от 14 июня 2001 года. A/55/49, том III).

³³ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 30, A/55/30, приложение II.*

³⁴ A/59/349.

82. Делегирование полномочий часто путают с децентрализацией административной деятельности. Однако в данном случае речь идет не о предоставлении услуг, а о выработке решений. В некоторых областях был достигнут прогресс (например, в вопросах найма). Тем не менее системы управления на всех уровнях в Секретариате остаются слабыми. Генеральный секретарь указывал на это в ряде предложений по реформе, и в частности в своем докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру" (A/60/692), где он заявил, что "сотрудники Организации - ее самый важный ресурс - оказываются все больше перегруженными. Наши системы управления просто не соответствуют их потребностям". В этом же докладе он отметил, что "у нас слишком мало высококвалифицированных управленцев...", и обратил внимание на этот вопрос в некоторых из своих предложений по реформе: "Я предлагаю укрепить систему набора руководителей, а также усовершенствовать планы профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей в целях формирования штата руководителей верхнего и среднего звеньев, необходимого для осуществления комплексной глобальной деятельности Организации Объединенных Наций в современных условиях".

83. Эта проблема не нова. Необходимость повышения управленческого потенциала уже была подчеркнута в докладе 2002 года "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований", где он предложил активизировать профессиональную подготовку руководителей во всей Организации, в частности на базе Колледжа персонала (мера 32 с)). Это было еще раз подтверждено в новом предложении (номер 7), где было указано на необходимость подготовки нового генерального плана повышения квалификации руководителей для формирования штата руководителей среднего и верхнего звеньев с учетом недостаточного уровня квалификации верхнего эшелона. И еще в одном месте он говорит о том, что "в Организации Объединенных Наций существует много других уровней руководства, также требующих внимания. Существование дискредитировавшей себя культуры, которая, как представляется, ограничивает возможности для творческого отношения к работе, предприимчивости, новаторства и фактически для осуществления собственно руководства, привело к тому, что многие руководители просто утратили способность к управлению"³⁵.

84. Вопрос о деловых качествах руководителей будет рассмотрен в настоящем обзоре чуть позднее. Однако в контексте вопроса о делегировании полномочий необходимо понимать, что по очевидным причинам наличие эффективных систем управления, а также подготовленных и способных управленцев является предпосылкой для дальнейшего делегирования полномочий. Секретариату необходимо повысить уровень полномочий, делегируемых руководителям, в частности в вопросах управления людскими ресурсами. Но сначала ему следует решить проблему отсутствия необходимых управленческих навыков.

Контрольный параметр 1 "Вертикальная система подчинения четка и однозначна"

85. Организация Объединенных Наций, представляющая собой в высшей мере иерархическую структуру, имеет четкую и однозначную вертикальную систему подчинения. Однако само по себе это еще не значит, что нынешняя система подчинения является адекватной для того, чтобы отвечать на вызовы, стоящие перед Организацией. Генеральный секретарь заявил, что:

"нынешняя структура высшего руководства Секретариата не в полной мере соответствует потребностям управления большими и комплексными операциями, и в прямом подчинении у Генерального секретаря, являющегося главным административным должностным лицом, слишком много людей"³⁶.

³⁵ A/60/692, пункт 36.

³⁶ Там же.

Контрольный параметр 2 "Система делегирования полномочий четко определена"

Контрольный параметр 3 "Делегирование полномочий четко определено в общих административных документах и/или отдельных распоряжениях о делегировании полномочий и не допускает несоответствий"

86. Для формирования соответствующей системы делегирования полномочий требуется:

- четкое определение делегированных полномочий
- конкретное указание обстоятельств, в которых могут допускаться отступления от делегирования полномочий
- систематическое распространение всех документов о делегировании полномочий и их периодический пересмотр и обновление в целях обеспечения четкости и согласованности.

В Организации Объединенных Наций документы о делегировании полномочий действуют главным образом в сфере финансового управления. Управление людскими ресурсами остается менее развитой областью, несмотря на расширение полномочий, делегированных руководителям в рамках нового процесса отбора персонала; в свою очередь, эти полномочия не были увязаны с соответствующей системой подотчетности. Данный вопрос будет рассмотрен более подробно в настоящем докладе в разделе "Набор персонала".

87. Делегирование полномочий неразрывно связано с подотчетностью, которая представляет собой еще одну область, вызывающую значительную обеспокоенность. Управление людскими ресурсами нуждается в дальнейшем усовершенствовании в плане делегирования полномочий. Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой представить предложения в целях укрепления полномочий УЛР и подотчетности руководителей программ в вопросах, касающихся управления людскими ресурсами³⁷.

88. Генеральный секретарь подчеркнул необходимость расширения делегирования полномочий руководителям:

"В целях еще большего повышения качества управления:

- a) будет проведен углубленный обзор делегированных полномочий, с тем чтобы расширить возможности руководителей по управлению выделяемыми им ресурсами и повысить их гибкость;
- b) роль и обязанности Департамента по вопросам управления, а также административных канцелярий будут пересмотрены, с тем чтобы содействовать более активному делегированию полномочий"³⁸.

УОКР требует повышения уровня делегирования полномочий, что означает повышение степени гибкости для руководителей в увязке с повышением уровня подотчетности. Подотчетность руководителей должна основываться, в частности, на объективных оценках результатов работы, подкрепляемых надежными системами измерения показателей результативности. Как указывается в различных докладах Генерального секретаря, это является еще одним слабым звеном.

³⁷ Там же.

³⁸ A/57/387.

"Делегирование полномочий осуществляется в недостаточной мере, и - частично в результате этого - итоги управленческой деятельности не получают должной оценки"³⁹.

89. Один из важных выводов заключается в том, что делегирование полномочий, подотчетность, организация служебной деятельности и повышение эффективности руководства являются взаимозависимыми вопросами и поэтому должны решаться на комплексной основе и в правильной последовательности. Главная проблема, поднимавшаяся в связи с делегированием полномочий, заключается в том, что в отсутствие механизмов подотчетности передача руководителям новых прав может приводить к произвольному принятию решений и даже к злоупотреблению властью⁴⁰. ККАБВ заявил, что "передача полномочий не эквивалентна снятию с себя ответственности"⁴¹. А Генеральный секретарь со своей стороны подчеркнул, что подотчетность в отношении использования ресурсов является неотъемлемым элементом организационной культуры расширения возможностей и полномочий⁴².

90. Инспекторы поддерживают эту идею Генерального секретаря и рассчитывают на то, что она станет реальностью на основе использования соответствующих административных документов и/или отдельных распоряжений о делегировании полномочий.

Контрольный параметр 4 "Делегирование полномочий подкрепляется надлежащими системами управленческой информации"

91. Исключительно важное значение имеет своевременная разработка предназначенных для управления финансовыми и людскими ресурсами надежных компонентов будущей интегрированной системы управленческой информации. Несмотря на ряд усовершенствований, внесенных в инфраструктуру ИКТ Организации Объединенных Наций в последние годы, система в целом остается раздробленной и устаревшей по сравнению с аналогичными крупными и сложными организациями. Генеральный секретарь заявил:

"Отсутствие продуманного и реализуемого сверху вниз стратегического подхода к ИКТ привело к широкому распространению автономных систем, зачастую выполняющих аналогичные функции. Прикладные программы ИКТ включают одну главную административную систему, ИМИС, обрабатывающую основные финансовые и кадровые данные, и многочисленные вспомогательные системы, предназначенные для решения более конкретных задач. Эти системы друг с другом не объединены"⁴³.

92. Поскольку нынешние системы управленческой информации не интегрированы, они не обеспечивают поддержки полномочий, делегированных руководителям. Системы являются старыми, и на момент их концептуальной разработки и конструирования этот вопрос не был принят во внимание. ИМИС можно привести в качестве примера системы, не соответствующей полномочиям, делегируемым некоторым из ее пользователей. В настоящее время она используется для обработки заявлений сотрудников о погашении путевых расходов, а финансовыми положениями определяется, что имеющие право подписи сотрудники некоторых программ имеют делегированные полномочия на

³⁹ A/60/692.

⁴⁰ Решение № 914v АТООН (дело № 1022, Гордон/Пеланн) показывает, что нынешняя система подотчетности не обеспечивает индивидуальной материальной ответственности в силу ее дискриминационного характера (p. 10, paras. IX and X).

⁴¹ "Первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов", Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, A/56/7, пункт VIII.27.

⁴² "Реформа системы управления людскими ресурсами", A/53/414, пункт 6, 13 октября 1998 года.

⁴³ A/60/92, пункт 50.

утверждение выплат авансов в счет путевых расходов максимум до 4 000 долл. США. В случае превышения этой суммы аванс на покрытие путевых расходов должен утверждаться финансовым сотрудником. Тем не менее сегодня ИМИС не препятствуют имеющим право подписи сотрудникам программ удостоверить выплаты сумм, превышающих 4 000 долл. США.

Контрольный параметр 5 "Руководители наделены правами и возможностями на основе надлежащего доступа к информации"

Контрольный параметр 6 "Руководители имеют права и возможности, обеспечиваемые надлежащими централизованными службами поддержки и справочными службами по вопросам управления людскими ресурсами"

Контрольный параметр 7 "Руководители демонстрируют необходимые деловые качества"

Контрольный параметр 8 "Возможности руководителей расширяются благодаря надлежащей подготовке"

93. О необходимости совершенствования управленческих систем и повышения потенциала руководителей в качестве предпосылки для дальнейшего развития системы делегирования полномочий, подотчетности и организации служебной деятельности уже говорилось выше. Пожалуй, это является одной из самых неотложных проблем, требующих решения. Генеральный секретарь подчеркнул необходимость проведения таких преобразований:

"Более строгая процедура отбора, расширение возможностей для профессиональной подготовки и неизменная поддержка руководителей в сочетании с четким распределением обязанностей и полномочий позволят в будущем Организации Объединенных Наций обеспечить применение более строгих, но в то же время более справедливых правил подотчетности в отношении ее руководителей"⁴⁴.

В том же докладе, он указал, что "внутренний опрос персонала, проведенный в 2004 году, показал тревожную ситуацию с тем, как он оценивает слабости управления".

94. Он старается решить эту проблему путем внедрения новых процедур повышения транспарентности и качества отбора руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций. Были созданы коллегии по проведению собеседований. В настоящее время внедряется обязательное введение в курс дела новых руководителей. В Секретариате будет также создана сильная служба консультационных услуг для руководства, в которую руководители смогут обращаться за помощью. Совет по служебной деятельности руководителей, который недавно был учрежден Генеральным секретарем, занимается определением четких критериев оценки работы старших руководителей, которые должны будут сделать то же самое в отношении подчиненных им младших руководителей.

95. Генеральный секретарь указал, что "необходимым новым генеральный план повышения квалификации руководителей, охватывающий вопросы найма, профессиональной подготовки и развития карьеры, в целях формирования штата руководителей среднего и верхнего звеньев"⁴⁵. ККАБВ считает, что это предложение:

"явно входит в сферу компетенции Генерального секретаря как главного административного должностного лица Организации, если не возникнет дополнительных финансовых последствий в связи с формированием штата руководителей верхнего и среднего звеньев. В ходе

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же, предложение 7.

дальнейшей проработки этой идеи следует разработать четкую систему подотчетности для принятия надлежащих мер в случае неудовлетворительного выполнения или невыполнения обязанностей"⁴⁶.

96. В своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов он уже рекомендовал "применять целый ряд конкретных мер воздействия в случае неудовлетворительного выполнения работы, вплоть до увольнения, наряду с мерами поощрения за отличную работу"⁴⁷. Из вышесказанного ясно вытекает, что Генеральный секретарь действительно понимает существование неотложной потребности в квалифицированных управленцах. Инспекторы полностью согласны с его оценкой и избранным направлением действий и поддерживают предложения ККАБВ.

III. ПОДОТЧЕТНОСТЬ

Контрольный параметр 1 "В связи с принятой системой управления, основанного на конкретных результатах, разработана четкая правовая основа подотчетности, включая систему отправления правосудия"

Контрольный параметр 2 "Традиционные системы контроля за достижением показателей заменяются ориентированными на эффективность работы системами подотчетности"

Контрольный параметр 3 "Подотчетность применяется на всех уровнях, сверху донизу. Поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений"

Контрольный параметр 4 "Неуклонная решимость руководства"

97. При подходе, основанном на УОКР, параллельно требуются соответствующие уровни делегирования полномочий, гибкости и связанной с этим подотчетности. Традиционно подотчетность в системе Организации Объединенных Наций была тесно связана с использованием финансовых ресурсов. При УОКР она является сквозным элементом, который должен быть встроен во все области и на разных уровнях Организации: от программ/проектов до управления людскими ресурсами. Система подотчетности должна обеспечивать приверженность делу на всех уровнях иерархии, и прежде всего в верхнем эшелоне Организации. Поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений. Колоссальное значение имеет определение четких целей и соответствующих контрольных показателей на разных организационных уровнях.

98. Со своей стороны Генеральный секретарь подчеркнул, что подотчетность в отношении использования ресурсов является неотъемлемым элементом организационной культуры расширения возможностей и полномочий. Поэтому, хотя и сформировался мощный консенсус в отношении потребности в прочной и надежной системе подотчетности, из этого необязательно следует одинаковое понимание всеми того, что же такая система собой представляет или влечет за собой. В своих Основных положениях, касающихся управления людскими ресурсами, КМГС определяет подотчетность следующим образом:

⁴⁶ "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру", Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, A/60/735, 24 марта 2006, пункт 14.

⁴⁷ "Первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов", Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам, A/60/7, пункт 57.

"Концепция, в соответствии с которой предполагается несение полной ответственности и выполнение обязательств; проведение мероприятий, за которые сотрудник несет ответственность, в установленные сроки, в пределах выделенных средств и с соблюдением установленных стандартов качества; исполнение служебных обязанностей в соответствии с положениями и правилами Организации; оказание поддержки подчиненным, обеспечение надзора и несение ответственности за выполнение порученных другим функций; несение личной ответственности за личные недостатки и, в соответствующих случаях, за недостатки в работе подразделения"⁴⁸.

99. Генеральный секретарь дал следующие определения:

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

б) *персональная подотчетность*: обязанность каждого сотрудника должным образом выполнять возложенные на него функции при четком понимании последствий его действий и объяснить и обосновать перед должностным лицом, которое предоставило ему полномочия, достигнутые результаты и то, как были использованы предоставленные полномочия"⁴⁹.

100. В контексте УОКР подотчетность можно было бы определить прежде всего как материальную ответственность за использование ресурсов (людских, финансовых и материальных) и - что столь же важно - как ответственность за результативность программ и транспарентную отчетность. Подотчетность неразрывно связана с делегированием полномочий. Невозможно нести ответственность за ожидаемые результаты, не располагая соответствующими полномочиями и ресурсами для их достижения. Кроме того, подотчетность составляет лишь часть всеобъемлющей системы управления, подкрепляемой системой сильного внутреннего контроля и регулируемой четким комплексом правил и положений в отношении финансовых и людских ресурсов и осуществления программ с этапа планирования до этапа отчетности, что должно составлять правовую основу системы поощрения и наказания.

101. В докладе Генерального секретаря "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру - подробный доклад. Добавление: Подотчетность"⁵⁰ (A/60/846/Add.6) приводятся некоторые примеры "недавно принятых мер по совершенствованию системы подотчетности в рамках Секретариата":

"введение системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов; создание в 2005 году Совета по служебной деятельности руководителей, в 2006 году - Бюро по вопросам этики и в 2005 году - Надзорного комитета; совершенствование системы служебной аттестации; принятие в 2006 году мер по защите от преследований за информирование о неправомерных действиях; принятие в 2006 году расширенных и усиленных требований в отношении раскрытия финансовой информации; совершенствование структуры данных о

⁴⁸ "Основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами", A/55/30, приложение II, стр. 54.

⁴⁹ "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру - подробный доклад", A/60/846/Add.6, 19 июня 2006 года.

⁵⁰ Там же.

служебной деятельности и расширение профессиональной подготовки сотрудников всех уровней. Вне Секретариата Генеральная Ассамблея в соответствии со своей резолюцией 60/1 постановила создать Независимый консультативный комитет по ревизии для оказания ей содействия в выполнении надзорных функций, а в резолюции 60/248 запросила информацию о круге его ведения и соответствующих потребностях в ресурсах"⁵¹.

102. Тем не менее в докладе делается вывод о том, что "меры по определению адекватности достигнутых результатов, соблюдения требований грамотного управления программами, финансовыми и людскими ресурсами и закупками и последующих шагов по привлечению сотрудников к ответственности являются, пожалуй, недостаточными"⁵². Эти выдержки подтверждают предположение Инспекторов о том, что Организация Объединенных Наций переходит от БКР к УОКР. Инспекторы приветствуют идеи, содержащиеся в этом докладе и свидетельствующие о том, что полноценное внедрение УОКР должно представлять собой значительный шаг к реализации цели обеспечения подотчетности.

103. В 2003 году было развернуто осуществление инициативы "Борьба за чистоту Организации" (ИБЧО). Эта инициатива представляет собой совместное мероприятие, реализуемое при ведущей роли УСВН вместе с департаментами, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Она направлена на углубление понимания руководителями и сотрудниками своих обязательств и обязанностей в вопросах, касающихся добросовестности и профессиональной этики. В рамках инициативы независимыми внешними консультантами было проведено специальное обследование для выяснения взглядов и представлений сотрудников относительно чистоты организации. А для ряда руководителей старшего звена было организовано обучение по вопросам, касающимся этики. Несмотря на эти инициативы, подотчетность остается одним из самых слабых мест в Организации Объединенных Наций и, вероятно, проявлением фундаментального провала существующей системы. Это утверждение подтверждают не только собеседования, проведенные Инспекторами, но и регулярные упоминания об этом со стороны ККАБВ и самого Генерального секретаря.

104. Подотчетность является краеугольным камнем управления, ориентированного на конкретные результаты. Она требует установления ясных целей и четких обязанностей, определяемых на всех уровнях: от высшего и старшего руководящего звена до индивидуальных рабочих планов сотрудников. Генеральный секретарь сам подчеркивает слабость системы подотчетности и провал своих попыток сформировать новую культуру обеспечения результативности, подотчетности и доверия:

"Одним из ключевых условий успешной работы любой организации является культура этичности и подотчетности, носителями которой являются все сотрудники сверху донизу. Для Организации Объединенных Наций, основанной на высоких идеалах Устава и стремящейся показывать пример в странах всего мира, в которых она работает, это важно вдвойне. К сожалению, в последние годы стало ясно, что мы слишком часто не соответствуем этим высоким стандартам"⁵³. Далее в этом же докладе он заявляет: "Строгая подотчетность отсутствует. Действуют сложные, непоследовательные и нередко нетранспарентные правила".

105. Инспекторы отмечают, что единое, согласованное и имеющее общее толкование определение подотчетности отсутствует. Достижение целей программ имеет мало общего с распределением ресурсов, планированием работы или оценками результативности работы руководителей. Со своей стороны, ККАБВ указал, что наличие комплекса принципов, обеспечивающих подотчетность, является ключом к успешному управлению любой организацией, и обратил внимание на

⁵¹ Там же, пункт 10.

⁵² Там же, пункт 38.

⁵³ A/60/692.

необходимость точного определения того, что означает подотчетность в контексте Организации Объединенных Наций, и установления параметров применения системы подотчетности и инструментов для обеспечения ее неукоснительного применения⁵⁴. Впоследствии Генеральная Ассамблея одобрила эту рекомендацию⁵⁵.

106. Инспекторы полагают, что Генеральный секретарь имеет четкое представление о роли подотчетности в качестве опоры эффективной и надежной системы управления. Тем не менее они предлагают ему перейти от теории к конкретным действиям для достижения провозглашенных им целей в области обеспечения подотчетности.

Контрольный параметр 5 "Подотчетность в вопросах использования людских ресурсов основывается на оценке не только степени достижения ожидаемых результатов, но и деловых качеств руководителя, продемонстрированных при достижении этих результатов, оцениваемых, например, с помощью "360-градусного" механизма обратной связи"

Контрольный параметр 6 "Созданы эффективные механизмы контроля за управлением людскими ресурсами"

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует разработать для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблеей систему делегирования полномочий и соответствующей подотчетности на основе предложенной ОИГ системы контрольных параметров УОКР. Для институционального закрепления системы делегирования полномочий и подотчетности в качестве неотъемлемой части УОКР необходимо разработать комплекс правил и положений, касающихся планирования, программирования, составления бюджетов, контроля и оценки. Следует расширить существующие финансовые и кадровые положения и правила за счет включения дополнительных норм, касающихся делегирования полномочий, в частности в области исполнения программ. Эти новые правила и положения должны стать правовой основой системы и частью системы внутреннего контроля, необходимой для внедрения механизма подотчетности.

107. Здесь имеются значительные возможности для улучшения положения. Инспекторы полагают, что, несмотря на внедрение новых систем и инструментов для содействия управлению и контролю в области людских ресурсов (например, ЭС-СА, которая будет рассмотрена в настоящем докладе ниже в разделе "Организация служебной деятельности"), эффективные и всеобъемлющие механизмы для оценки эффективности управления людскими ресурсами отсутствуют. В контексте Организации Объединенных Наций достижение ожидаемых результатов программ является для руководителей еще недостаточным, если работа подчиненных им сотрудников не строится на четко установленных критериях и базисных принципах Организации Объединенных Наций (т.е. уважение к разнообразию, гендерный баланс и т.д.). Руководители должны отвечать за использование всех вверенных им ресурсов, включая людские ресурсы.

108. План исполнения программ является инструментом, используемым Секретариатом для отслеживания и оценки результативности программ. Он охватывает различные элементы, связанные с комплексным управлением программами, включая, в частности, управление людскими ресурсами. По мнению Инспекторов, для превращения в надежный механизм оценки, например, управления людскими ресурсами он нуждается в доработке. Некоторые из показателей не имеют смысла. Например, в области управления людскими ресурсами одним из элементов является раздел "Отношения между персоналом и администрацией и благосостояние персонала", в котором для

⁵⁴ A/60/735.

⁵⁵ Резолюция 60/260 Генеральной Ассамблеи.

оценки прогресса используются некоторые количественные показатели. Они включают в себя "Количество встреч с участием представителей персонала в год" и "Количество общих собраний в год". Вне всякого сомнения, количество проведенных встреч и собраний никак не помогает определить степень улучшения взаимоотношений между персоналом и администрацией. Без объективного качественного компонента количественные показатели дают лишь ограниченное представление о том элементе, для оценки которого они предназначены. Инспекторы считают также, что следует учитывать оценки действий руководства, даваемые персоналом. Для этого следует использовать, например, "360-градусные" схемы обратной связи, подобные механизму, действующему в Программе развития Организации Объединенных Наций.

Контрольный параметр 7 "Имеются эффективные системы надзора"

109. Эффективная система надзора должна обеспечивать:

- проверку того, адекватны ли имеющиеся механизмы надзора и контроля в плане независимости, мандата, отчетности, структуры, обеспеченности кадрами и профессионального потенциала для решения задач управления, ориентированного на конкретные результаты;
- составление, распространение и обеспечение соблюдения кодексов поведения и этических стандартов для всех сотрудников;
- создание открытых для сотрудников каналов информирования о возможных случаях мошенничества и других злоупотреблений, а также обеспечение действенной защиты сотрудников, сообщающих о таких случаях.

110. Недавно ОИГ подготовила доклад по вопросам надзора, озаглавленный "Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций"⁵⁶.

111. Генеральный секретарь считает, что на само УСВН:

"возложен сложный комплекс обязанностей, что становится источником потенциального конфликта интересов между его задачей оказания департаментам Организации Объединенных Наций консультативных услуг по вопросам управления и его функциями проведения расследований и ревизий. Последняя функция, в соответствии с которой Управление служб внутреннего надзора традиционно проводит внутренние ревизии, результаты которых используются старшим руководством, также оказалась размыта в результате недавнего принятия Генеральной Ассамблеей решения о том, что Управление должно быть подотчетно непосредственно государствам-членам, а также Генеральному секретарю и представлять государствам-членам прямой доступ к своим докладам"⁵⁷.

Инспекторы согласны с мнением о том, что это решение нуждается в дальнейшем пересмотре, поскольку оно разрушает границы концепции эффективной практики и механизмов надзора. Это сообразуется с идеями, выраженными выше и изложенными в докладе ОИГ.

112. Надзорные органы Организации Объединенных Наций нередко вольно или невольно вмешиваются в управленческие процессы. Они делают это, либо занимаясь мелочной опекой, либо рекомендуя порой противоречивые направления действий. Это отвлекает руководителей от их главной обязанности - управления с ориентацией на конкретные результаты. Несмотря на указания

⁵⁶ LIU/REP/2006/2.

⁵⁷ A/60/692.

Генеральной Ассамблеи относительно координации надзорными органами своей деятельности во избежание параллелизма и дублирования, т.н. "надзорная диспепсия" по-прежнему серьезно препятствует повышению эффективности управления.

113. Генеральная ассамблея обращает особое внимание на необходимость:

"укрепления надзора в Организации и ожидает представления ей для рассмотрения и принятия решения в отношении доклада об укреплении Управления служб внутреннего надзора и круга ведения, изложенного в пункте 4 раздела XIII ее резолюции 60/248 от 23 декабря 2005 года"⁵⁸.

Поскольку рекомендации ОИГ по вопросам надзора уже были представлены в ее докладе, посвященном пробелам с точки зрения надзора, а Группа по вопросам руководства и надзора должна в ближайшее время представить свой доклад для рассмотрения Генеральной Ассамблеи, Инспекторы воздерживаются от вынесения конкретных рекомендаций по этому разделу.

Контрольный параметр 8 "Создана прозрачная, оперативная, независимая и равноправная система отправления правосудия"

114. Проводившиеся в последнее время реформы уже привели к определенному улучшению системы отправления правосудия. Например, в своей резолюции A/RES/57/307 Генеральная Ассамблея постановила предусмотреть возможность назначения сотрудниками внешних адвокатов для оказания им содействия в процессе разбирательства, что представляет собой дополнительную меру обеспечения независимости системы, хотя, возможно, и с риском увеличения числа дел, а следовательно, и расходов. В докладе "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований", опубликованном в 2002 году, уже была высвечена необходимость реформирования внутренней системы отправления правосудия и в этой связи было заявлено, что:

"[а] будет проведен обзор существующей внутренней системы отправления правосудия для повышения эффективности этой системы и обеспечения справедливого разбирательства дел сотрудников с соблюдением всех установленных правовых процедур" (мера 34, включенная в тематический доклад A/57/387). Эта проблема была вновь отмечена в одном из последних предложений по реформе: "Внутренняя система отправления правосудия неоперативна и громоздка, и она не обеспечивает необходимой сбалансированности между эффективным управленческим контролем и правом сотрудников на применение надлежащей процедуры"⁵⁹.

115. Генеральный секретарь следующим образом характеризует свои последние предложения по реформе:

"...шанс дать государствам-членам инструменты, необходимые им для того, чтобы обеспечить стратегическое руководство и полную подотчетность Секретариата за его работу... Для достижения этой цели Секретариат Организации Объединенных Наций и государства-члены должны объединить текущие обзоры систем надзора и внутреннего правосудия - оба эти обзора очень важны для строительства и более сильной, более динамичной, более транспарентной Организации Объединенных Наций, но в настоящее время осуществляются независимо друг от друга - с крупными реформами в шести других широких и тесно взаимосвязанных областях"⁶⁰.

116. Генеральный секретарь учредил также Группу по реорганизации, которая изучала вопрос о реформе внутренней системы отправления правосудия. Недавно Группа представила свои

⁵⁸ Резолюция 60/260 Генеральной Ассамблеи.

⁵⁹ A/60/692.

⁶⁰ Там же.

рекомендации Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят первой сессии. Ниже приводится выдержка из резюме этого доклада:

"Группа по реорганизации пришла к выводу, что внутренняя система отправления правосудия в Организации Объединенных Наций устарела, что она недееспособна, неэффективна и лишена независимости. Финансовые и прочие издержки нынешней системы для Организации, равно как и ущерб, наносимый ее репутации, огромны, и создание новой, реорганизованной системы внутреннего правосудия будет намного эффективнее попыток улучшить нынешнюю систему.

Эффективная реформа Организации Объединенных Наций невозможна без действенной, независимой и хорошо обеспеченной ресурсами внутренней системы правосудия, которая гарантирует права сотрудников и обеспечивает эффективную подотчетность администрации и персонала"⁶¹.

Выводы этой Группы совпадают с фактами, установленными Инспекторами.

117. Сама ОИГ подготовила ряд докладов об отправления правосудия в Организации Объединенных Наций, последние из которых вышли в 2000 и 2002 годах⁶². Эти доклады были обсуждены Генеральной Ассамблеей, а некоторые из рекомендаций легли в основу решений Ассамблеи. Генеральный секретарь также воспользовался ими для принятия конкретных мер, например при создании Канцелярии Омбудсмена.

118. Высоко оценивая позитивную реакцию Генерального секретаря, Инспекторы все же считают, что необходимо предпринять больше усилий для установления более справедливой системой отправления правосудия, которая:

- обеспечивает правовую защиту сотрудников и руководителей;
- обеспечивает подотчетность руководителей и сотрудников за их поведение в соответствии с основными ценностями Организации Объединенных Наций, а также при проявлении ими деловых качеств и служебной деятельности;
- делает процедуру посредничества центральным элементом кадрового администрирования на этапе до разбирательства в качестве средства ощутимого уменьшения числа тяжб.

Инспекторы отметили, например, что в некоторых случаях процедуры разбирательства провоцировались неэффективным рассмотрением дел на этапе до разбирательства.

119. Инспекторы отметили также, что при формировании надежной системы отправления правосудия следует обратить особое внимание на некоторые моменты:

- омбудсмен должен выбираться администрацией и представителями персонала;
- нынешние апелляционные механизмы следует упорядочить, в частности путем создания единого канала для подачи апелляций, связанных со служебной деятельностью сотрудников, вне зависимости от их характера (оспаривание результатов служебной аттестации, обжалование административных решений);

⁶¹ "Доклад Группы по реорганизации системы отправления правосудия в Организации Объединенных Наций", A/61/205, 28 июля 2006 года.

⁶² JIU/REP/2000/1 (A/55/57) и JIU/REP/2002/4 (A/57/441).

- следует гарантировать профессионализм и независимость членов апелляционных органов при возможном включении в их состав лиц, которые не являются сотрудниками данной организации;
- весь процесс апелляции должен надлежащим образом фиксироваться в документах и приниматься во внимание в ходе последующего разбирательства.

Рекомендация 13

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить ей для рассмотрения и одобрения транспарентную, оперативную, независимую и справедливую систему отправления правосудия в соответствии с руководящими принципами, изложенными в контрольном параметре 8 системы контрольных параметров для внедрения УОКР, одобренной Ассамблеей в ее резолюции A/RES/60/257, и с учетом замечаний, приведенных в пунктах 115-117 настоящего доклада.

Рекомендация 14

Генеральному секретарю следует пересмотреть те кадрово-административные правила, которые порождают необычно большое число апелляций.

IV. ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Контрольный параметр 1 "Главная предпосылка эффективности системы организации служебной деятельности - смена культуры в данной организации"

120. Несмотря на предпринимавшиеся им до сих пор усилия, Секретариат пока так и не внедрил подход, ориентированный на достижение конкретных результатов, и не сформировал "культуру служебной деятельности". На отсутствие культуры ориентации на конкретные результаты указывалось в целом ряде документов. Без нее системы организации служебной деятельности не могут быть эффективными. Если в области составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и был достигнут разумный прогресс, то он не сопровождался продвижением вперед в таких областях, как управление людскими ресурсами, где действующая система организации служебной деятельности - Система служебной аттестации (ССА) - не пользуется доверием персонала в качестве объективного механизма организации служебной деятельности сотрудников. Инспекторы намеренно употребляют термин "организация служебной деятельности". Тем самым они хотят подчеркнуть, что в соответствии с системой контрольных параметров внедрения УОКР любая система служебной аттестации или оценки сотрудников имеет смысл только в том случае, если она используется в качестве инструмента учета и оценки результативности служебной деятельности. В этой связи Генеральный секретарь, возможно, сочтет целесообразным рассмотреть вопрос о замене термина ССА термином СОСД.

121. Согласованная и надежная система организации служебной деятельности (служебной аттестации) имеет фундаментальное значение для должного формирования культуры ориентации на конкретные результаты. Она представляет собой предпосылку для обеспечения подотчетности. Без нее организация деятельности превращается в субъективный процесс, а меры поощрения и наказания воспринимаются как произвольные или необоснованные. И руководители, и сотрудники считают систему ССА субъективной. В рамках Секретариата она применяется непоследовательно. Поскольку она не позволяет проводить беспристрастное сравнение, она не поощряет сотрудников к повышению результативности их работы. Хотя Генеральный секретарь утверждает, что "сотрудники до уровня помощника Генерального секретаря включительно охвачены системой служебной аттестации (ССА)", Инспекторы при подготовке других докладов, касающихся внедрения подхода, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате, установили, что некоторые

департаменты (например, Департамент операций по поддержанию мира) не применяют данный принцип, поскольку сотрудники уровня Д-1 и выше редко проходят аттестацию.

122. Внедрение ЭССА включается в качестве одного из ключевых показателей в ежегодный план организации осуществления программ, который составляется совместно Генеральным секретарем и главой департамента или управления, с тем чтобы подчеркнуть важную роль старших руководителей в организации служебной деятельности⁶³. УСВН обнаружило, что, как и во многих других организациях, сотрудники продолжают концентрировать внимание на рейтинговом аспекте ЭССА. Возможно, ЭССА и стала полезным инструментом планирования, но она не является эффективным коммуникационным механизмом:

"В то же время, если основная цель ЭССА заключается не только в оценке деятельности, но также и в предоставлении метода для создания культуры коммуникации, совместной работы и последовательного планирования деятельности, для полной реализации такого понимания в Секретариате требуются дополнительные усилия в сфере коммуникации или необходимо пересмотреть вопрос о самом существовании механизма оценки, поскольку как сотрудники, так и администрация уделяют непропорциональное внимание оценочному аспекту ЭССА"⁶⁴.

123. Секретариат Организации Объединенных Наций указал, что он отслеживает распределение оценок не для того, чтобы обеспечить соответствие какой-то заранее определенной кривой, а для того чтобы определить степень последовательности применения этого подхода по всему Секретариату. Он подчеркнул, что получившее широкое распространение представление о том, что процесс ранжирования призван привести к обязательному построению "колоколообразной кривой", не является правильным, если учесть, что, как говорится в пояснениях к ССА, не предусматривается какого-либо заранее предопределенного распределения рейтингов. В то же время было отмечено, что:

"...опыт применения аналогичных систем говорит о том, что при честной и объективной оценке работы сотрудников оказывается, что подавляющее большинство "полностью отвечает требованиям", тогда как сотрудники, которые систематически превосходят ожидания, а также сотрудники, которые не полностью отвечают требованиям, вполне естественно, составляют лишь небольшой процент"⁶⁵.

124. По мнению УСВН, в ходе развертывания системы служебной аттестации по-прежнему стоят две крупные проблемы, которые требуют своего решения в рамках всей Организации:

- она не всегда связана с показателями, касающимися того, насколько хорошо тот или иной сотрудник содействует Организации Объединенных Наций в достижении результатов;
- связь между целями департаментов и рабочих подразделений и индивидуальными планами работы устанавливается разрозненно, а не на основе систематической увязки с ориентированным на результаты управлением на уровне департамента.

Инспекторы подчеркивают следующее:

⁶³ "Qualitative and quantitative information on performance management in the common system", ICSC/57/R.2/Add.2.

⁶⁴ "Осуществление всех положений резолюции 55/258 Генеральной Ассамблеи об управлении людскими ресурсами", записка Генерального секретаря, A/57/726, пункт 47.

⁶⁵ "Введение системы служебной аттестации", A/C.5/51/55, пункт 20.

- необходимо установить более тесные связи между управлением, ориентированным на конкретные результаты, и индивидуальной отчетностью за достижения;
- результаты служебной деятельности должны приводить к осязаемым последствиям, но этого не происходит;
- сама ЭССА должна позволять сразу же поощрять за хорошую работу и корректировать недостатки в работе, но этого не происходит;
- служебная аттестация должна приводить к продвижению по службе, но не приводит к этому и никак не связана с окладами, пособиями и льготами.

Стратегическое управление людскими ресурсами, в рамках которого основное внимание уделяется изменению культуры в организации, должно увязывать аттестацию с конкретными ощутимыми результатами и поощрениями. Инспекторы полностью согласны с мнениями, выраженными УСВН.

125. В настоящее время слишком большое внимание уделяется оценочному аспекту ЭССА. Если основная цель ЭССА заключается не только в оценке деятельности, но и в предоставлении метода для формирования культуры коммуникации, совместной работы и последовательного планирования деятельности, для полной реализации такого понимания в масштабах всего Секретариата требуются дополнительные усилия в сфере коммуникации или же необходимо пересмотреть вопрос о самом существовании механизма рейтинговых оценок.

126. Теперь ЭССА включает в себя как оценку достигнутых целей, так и учет основных организационных ценностей и соответствующих профессиональных качеств, выявленных на протяжении цикла. Руководители обязаны оценивать своих сотрудников по каждой из трех основных ценностей, а также по отдельным профессиональным качествам. Они обязаны также указывать, каким образом ценности и профессиональные качества были продемонстрированы в течение указанного периода.

Контрольный параметр 2 "Системы организации служебной деятельности доводят до сотрудников и уточняют сотрудникам цели организации и увязывают ожидаемые результаты работы каждого сотрудника с целями организации"

127. Система организации служебной деятельности должна отражать приверженность и вклад отдельного сотрудника в достижение целей более высокого уровня (т.е. рабочего подразделения, отдела, департамента, Организации). Для этого требуется четкое определение каскада целей на каждом уровне и внедрение схемы планирования, программирования и установления целей работы, в рамках которой на систематической основе устанавливаются и проверяются связи между целями департаментов и подразделений и индивидуальными планами работы.

128. В настоящее время существует расхождение между циклом служебной аттестации и циклом составления бюджета по программам в Секретариате. Бюджетный цикл охватывает двухгодичный период, тогда как цикл ССА является годовым: он начинается 1 апреля и завершается 31 марта следующего года. Эта несогласованность затрудняет оценку и увязку результатов индивидуальной работы и ее вклада в достижение результатов на более высоком уровне, которые оцениваются только на двухгодичной основе. Цикл ЭССА следует привести в соответствие с ежегодными планами работы по программам для обеспечения логического вытекания индивидуальных планов работы из целей и задач департаментов и подразделений, что облегчит формирование общего понимания потенциального воздействия результативности работы отдельно взятого руководителя и сотрудника на осуществление программ в ходе периода оценки.

Контрольный параметр 3 "Системы организации служебной деятельности рассматриваются как инструмент управления, помогающий организациям осуществлять, направлять и контролировать использование их ресурсов на повседневной основе"

129. Это является одним из главных недостатков нынешней системы организации служебной деятельности на индивидуальном уровне. Сотрудники не верят в то, что ССА является инструментом, помогающим им повысить результативность своей работы, отчасти потому, что она не используется последовательно в масштабах всего Секретариата, а также потому, что она оказывает ограниченное воздействие на развитие их карьеры. Руководители порой боятся использовать ее в качестве эффективного инструмента управления, способного помочь им в обнаружении и коррекции отклонений от ожидаемых результатов. Это напрямую связано с недостатками управления, уже отмеченными в настоящем документе. Сегодня ССА рассматривается не как инструмент управления, а как административный процесс.

Контрольный параметр 4 "Системы организации служебной деятельности просты, а управление ими не создает сложностей"

130. Инспекторы считают нынешнюю систему ЭССА позитивным шагом, поскольку она облегчила оценку результативности работы в Секретариате. Ее легко использовать, поскольку система четко указывает разные этапы процесса и соответствующую ответственность. Она является полезным инструментом для отслеживания всего процесса и для установления того, соблюдаются или не соблюдаются предельные сроки. Тем не менее она не составляет часть более широкой и комплексной системы управления информацией о людских ресурсах, хотя в значительной мере опирается на ИМИС, которая является единственной системой, содержащей централизованную информацию по всем сотрудникам Секретариата. Инспекторы считают это недостатком, поскольку она должна составлять часть системы, имеющей более широкий охват (т.е. "Гэлакси", персональные данные, содержащиеся в ИМИС, и т.д.). Генеральный секретарь отдает себе отчет в отсутствии соответствующих систем управления информацией для управления людскими ресурсами: "Информационно-коммуникационные (ИКТ) системы, с помощью которых осуществляется управление людскими ресурсами, не отвечают строгим требованиям, предъявляемым к ним с учетом глобального охвата деятельности Организации Объединенных Наций в сегодняшнем мире"⁶⁶.

Контрольный параметр 5 "В системах организации служебной деятельности используются надлежащие и сбалансированные показатели достижения целей"

131. Системы организации служебной деятельности можно сформировать посредством:

- комплексной оценки индивидуальных результатов работы с охватом как достигнутых результатов, так и степени удовлетворенности "клиентов" и проявления необходимых ценностей и профессиональных качеств;
- определения и постоянного использования как количественных, так и качественных показателей.

132. В масштабах всего Секретариата отсутствует единообразие, а использование обследований для оценки удовлетворенности клиентов и выбор соответствующих показателей для оценки результатов работы зависят от профессионализма руководителей.

⁶⁶ A/60/692, пункт 25 k).

Контрольный параметр 6 "Системы организации служебной деятельности обеспечивают согласованность оценок в масштабах всей данной организации"

133. Согласованность оценок может достигаться на основе создания обзорных групп/комиссий или аналогичных механизмов для рассмотрения качества, согласованности и объективности отчетов о служебной аттестации всех сотрудников и выработки, при необходимости, рекомендаций для руководителей. Отсутствие согласованности при применении системы оказывает непосредственное и значительное воздействие на восприятие ССА сотрудниками. В настоящее время из-за различий в толковании и использовании системы руководителями она не рассматривается в качестве объективного инструмента оценки служебной деятельности. Кроме того, отсутствуют четкие или общие критерии ее применения.

Контрольный параметр 7 "Результаты служебной аттестации используются в качестве основы для соответствующих кадровых решений, в частности для продвижения по службе"

Контрольный параметр 8 "Системы организации служебной деятельности выявляют и удовлетворяют потребности в профессиональном росте. Они также выявляют и устраняют случаи хронически низкой результативности"

134. С учетом вышеописанных проблем с использованием и применением ССА она не считается чем-то таким, что оказывает сколь-нибудь весомое влияние на будущее развитие карьеры, и поэтому вызывает недовольство у сотрудников. Кроме того, недостатки управленческих систем, широко распространенная проблема низкого управленческого потенциала, отсутствие прозрачности при продвижении по службе и т.д. усиливают представление о ССА "как о просто административном процессе", тогда как в действительности она должна восприниматься как инструмент управления.

135. Существующий формат ССА обеспечивает разумный рычаг для выявления и удовлетворения потребностей в профессиональном росте сотрудников и выявления и устранения случаев хронически низкой результативности. Однако неопытные руководители не могут должным образом ее использовать. При этом жесткий свод правил отпугивает многих руководителей от применения громоздких процедур, необходимых для устранения проблем хронически низкой результативности. Это подтверждает мнения, выраженные Генеральным секретарем в его докладе "Инвестирование в Организацию Объединенных Наций" и нашедшие отражение в предыдущих пунктах настоящего обзора относительно отсутствия профессионального руководства. "В настоящее время имеется ограниченное понимание последствий невыполнения, плохого выполнения или невыполнения служебных обязанностей. В настоящее время отсутствуют санкции за недостижение ожидаемых результатов"⁶⁷.

136. В этой связи УЛР в своих замечаниях по настоящему докладу указало, что "как это было согласовано на ККАП-XXVII, вопрос об организации служебной деятельности, включая возможность применения "360-градусного" механизма обратной связи, будет рассмотрен совместной рабочей группой персонала/администрации. Предусматривается, что рекомендации РГ будут обсуждены на следующей очередной сессии ККАП. Кроме того, в своих предложениях по реформе Генеральный секретарь увязывает результативность работы с профессиональным ростом и развитием карьеры сотрудников".

Рекомендация 15

Генеральному секретарю следует принять меры в целях совершенствования ССА для ее превращения в эффективный инструмент управления в соответствии с требованиями УОКР. В частности, ему следует обеспечить:

⁶⁷ A/60/846/Add.6.

а) оценку работы всех сотрудников и руководителей, в том числе на уровне директора, и установление общего рейтинга результатов их работы с учетом "360-градусного" процесса обратной связи;

б) использование результатов ССА в качестве основы для всех кадровых решений и соответствующих мер поощрения (продвижение по службе, повышение ступеней в пределах класса должности, вынесение благодарностей и т.д.) или наказания;

с) создание обзорной группы для обеспечения качества, согласованности и объективности отчетов о служебной аттестации в рамках всей Организации и выработки указаний для руководителей в целях унификации использования рейтингов;

д) увязку системы организации служебной деятельности с планами работы по программам.

Поощрение сотрудников за результативность работы

137. Создание эффективных и транспарентных систем организации служебной деятельности и подотчетности является предпосылкой для справедливого и последовательного поощрения сотрудников за результативность работы. В Секретариате отсутствуют обе системы, и поэтому их следует построить заново, прежде чем создать и внедрить систему поощрения за высокие результаты работы, например по типу предложенной КМГС "широкополосной" системы. Обычно повышение ступени в пределах класса должности производится ежегодно на основе выслуги лет без какого-либо или должного учета результатов работы сотрудника, и тем самым эта мера утрачивает любой позитивный мотивационный эффект. Отсутствие единообразных механизмов и согласованных критериев, усугубляющееся недостаточной согласованностью и транспарентностью оценки служебной деятельности в масштабах Секретариата, делает внедрение систем вознаграждения по результатам работы (ВРР) на данном этапе рискованным начинанием, основанным в лучшем случае на субъективной доброй воле, что может привести к фаворитизму и принятию произвольных решений и тем самым вызвать еще большее недовольство и конфликты. Этот подход не будет содействовать достижению главной цели системы поощрения, которая должна иметь четкий мотивационный эффект.

138. В своих основных выводах по серии докладов, посвященных УОКР, ОИГ рекомендует изучить следующие возможности - отдельно взятые или сочетающиеся с другими - для решения вопроса о мобилизации необходимого финансирования для внедрения систем ВРР:

- а) директивные органы предоставляют необходимые ресурсы для успешного осуществления утвержденных программ. После утверждения этих финансовых ресурсов исполнительные главы получают полномочия на использование этих ресурсов так, как они считают нужным, в том числе для созданной системы ВРР, и несут ответственность за свои решения перед директивными органами;**
- б) определенная доля любых сэкономленных средств на конец финансового периода выделяется для использования соответствующими организациями в качестве источника финансирования прибавок к окладам за высокие показатели (что требует внесения изменений в соответствующее финансовое положение);**
- с) определенная доля ассигнований на оплату персонала выделяется для финансирования этой системы (что требует внесения изменений в соответствующее финансовое положение);**
- д) размер оклада отстающих сотрудников замораживается в пределах класса должности.**

Рекомендация 16

В качестве меры подкрепления подхода, основанного на УОКР, в Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует разработать систему стимулов и вознаграждения по результатам работы для рассмотрения Генеральной Ассамблеей. Она должна быть основана на следующих посылах:

- а) в качестве предпосылок должны быть созданы эффективные и надежные системы организации служебной деятельности и подотчетности;
- б) "правила игры" в вопросах организации служебной деятельности и ее последствий разъясняются при приеме на работу;
- в) установлены объективные критерии для обеспечения последовательности в масштабах всей организации;
- г) создана беспристрастная группа для оценки последовательности и объективности при распределении поощрений;
- д) проводится обследование сотрудников для выявления ключевых факторов мотивации, лежащих в основе их результативности;
- е) проводятся широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами.

V. КОНТРАКТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Контрольный параметр 1 "Людские ресурсы увязаны со стратегическими целями организации"

139. Организации могут использовать следующие способы увязки своих людских ресурсов со стратегическими целями:

- разработка эффективных инструментов планирования для определения людских ресурсов, необходимых организациям для выполнения ими своих задач;
- интеграция планирования людских ресурсов в стратегическое и оперативное планирование в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане;
- составление перечня основных специальностей и функций имеющегося штата работников;
- расширение свободы для маневра в бюджетной сфере, предоставляемой исполнительным главам директивными органами организаций системы Организации Объединенных Наций в вопросах использования людских ресурсов.

140. Ответ на вопрос о текущем положении дел с применением этого контрольного параметра был дан Генеральным секретарем:

"Квалификация персонала Организации Объединенных Наций не соответствует нынешним потребностям. Мы не всегда можем привлекать самых хороших специалистов, и у нас не хватает средств для того, чтобы содействовать развитию карьеры тех, кого мы принимаем на работу, особенно на местах. У нас слишком мало высококвалифицированных управленцев, и мы имеем систему, которая не обеспечивает интеграцию персонала, базирующегося на местах,

хотя Организация Объединенных Наций все больше нуждается именно в его навыках и опыте"⁶⁸.

141. В своем последнем предложении по реформе Генеральный секретарь излагает свои мнения по поводу текущих проблем в области людских ресурсов и предлагает следующие возможные решения:

"Необходимость создания независимой международной гражданской службы, укомплектованной высококвалифицированными сотрудниками, предусмотрена в Уставе Организации Объединенных Наций. Сегодня это не менее важно, чем 60 лет назад. Качество нашего персонала определяет успех Организации... Я предложил осуществить ряд инициатив, направленных на совершенствование системы управления людскими ресурсами Организации и повышения их квалификации, в том числе определить организационные основные ценности и профессиональные качества и включить их во все системы людских ресурсов (набор, повышение квалификации и служебная аттестация персонала); внедрить систему набора персонала, работающую на базе Интернета; руководителям предоставить полномочия по отбору персонала для их подразделений; определить политику стимулирования мобильности персонала... Она должна иметь возможность набирать и удерживать руководителей, управленцев и другой персонал, способных обеспечить осуществление крупных, комплексных многогранных операций со все увеличивающимися бюджетами. Слишком много сотрудников покидают Организацию Объединенных Наций, разочарованные тем, что не могут воспользоваться всем кругом возможностей для карьерного роста...".

Результаты обследования, опубликованные в 2005 году, выявили, что двумя аспектами службы в Организации Объединенных Наций, оказывающими наиболее дестимулирующее воздействие, являются отсутствие перспектив карьерного роста и продвижения по службе, а также разочарование, вызванное чрезмерной забюрократизированностью.

142. И вновь Инспекторы присоединяются к мнению Генерального секретаря относительно необходимости увязки ЛР с организационными потребностями, которая является одной из главных основ УОКР. Теперь задача Генерального секретаря заключается в том, чтобы перевести это в плоскость конкретных действий для превращения его взглядов в реальность.

Контрольный параметр 2 "Признаются конкретные потребности межправительственных организаций и достигается баланс между срочными и бессрочными контрактами, что благотворно влияет на результативность"

143. В основных выводах по серии докладов, посвященных внедрению управления, ориентированного на конкретные результаты, в системе Организации Объединенных Наций, ОИГ заявляет:

"Система контрактов - один из важнейших элементов эффективной кадровой стратегии, позволяющий расширять возможности и права и повышать эффективность работы. Она должна быть четко увязана с видом и продолжительностью выполняемых функций, не создавать административных сложностей, быть справедливой и прозрачной. В то же время недавние эксперименты, а также юридическая практика административных трибуналов Организации Объединенных Наций показали, что в отсутствие эффективной системы организации служебной деятельности и надлежащим образом обученных руководителей вид заключенных контрактов не играет особой роли. Поэтому Инспекторы пришли к выводу, что, хотя вопрос о контрактных механизмах уже давно связывается главным образом с вопросом об

оплате труда сотрудников и экономии средств, теперь его следует рассматривать как неотъемлемый элемент системы организации служебной деятельности"⁶⁹.

144. В своем последнем предложении по реформе Генеральный секретарь указывает:

"В Организации используется большое число разных громоздких и сложных в применении видов контрактов для найма сотрудников, использование которых ведет к несправедливому отношению к персоналу. Это обуславливает возникновение разногласий, порождает чувство обиды, ложится бременем на администраторов и мешает нам привлекать и удерживать наилучших работников"⁷⁰.

Он предлагает следующее решение проблемы, связанной с системой контрактов (предложение 4):

"...изменить систему контрактов и унифицировать условия службы, с тем чтобы они отвечали потребностям Организации, все больше базирующейся на местах, посредством:

- введения единого контракта для сотрудников Организации Объединенных Наций на основе единого свода Правил о персонале. Условия службы будут отражать условия, предусмотренные в существующих правилах серии 100, и будут меняться в зависимости от продолжительности непрерывной службы. В тех случаях, когда мандаты конкретных проектов или миссий явно ограничены по времени, назначения будут по-прежнему ограничиваться определенным сроком во избежание чрезмерных ожиданий в отношении длительного найма;
- замены постоянных контрактов бессрочными "непрерывными назначениями", как это было ранее рекомендовано Генеральной Ассамблее (см. A/59/263/Add.1)"⁷¹.

145. Инспекторы также считают, что следует использовать только два вида контрактов: бессрочные контракты для карьерных сотрудников, выполняющих основные функции, и срочные контракты для сотрудников, выполняющих другие функции (краткосрочные назначения, проекты и т.д.). Контракты должны непосредственно отражать ожидания в отношении карьеры и работы. Обретенные права нынешних сотрудников следует уважать, хотя эти права никоим образом нельзя использовать для оправдания низкоэффективной работы. На этот счет Положения и Правила о персонале являются однозначными, а потому единственной надежной основой для сохранения контракта является продемонстрированная хорошая результативность работы.

Контрольный параметр 3 "Созданы прозрачные, эффективные и справедливые системы набора/расстановки кадров, подкрепляющие ориентированную на результаты практику заключения контрактов"

146. Новый процесс отбора персонала, введенный в действие в Секретариате (ST/AI/2002/4), предоставляет руководителям более значительную свободу для маневра в вопросах найма персонала; процесс отбора персонала поддерживается системой "Гэлэкси", которая представляет собой разработанную внутренними силами систему управленческой информации, позволившую Организации перейти от бумажного документооборота к электронному процессу; она используется для управления процессом найма персонала в Секретариате. "Гэлэкси" не используется фондами и программами.

⁶⁹ JIU/REP/2004/5, пункт 57.

⁷⁰ A/60/692, пункт 25 h).

⁷¹ Там же.

147. С учетом серьезных управленческих проблем в Секретариате, выделенных самим Генеральным секретарем и подробно рассмотренных в настоящем обзоре, трудно понять основания, лежащие в основе расширения полномочий, делегируемых руководителям в рамках нынешней системы отбора персонала. Набор подходящих сотрудников имеет решающее значение для выполнения мандата Организации; трудно понять, почему сначала не была решена фундаментальная проблема слабости руководства, а уже затем более квалифицированным руководителям не были делегированы достаточные полномочия для набора сотрудников исходя из потребностей Секретариата. На данном этапе последствия введения этого механизма установить трудно.

148. По нынешней системе отбора сотрудников проводились консультации с персоналом. ККАП, например, выразил согласие с тем, что "администрация провела широкие консультации с персоналом по всем аспектам новой системы отбора персонала и в процессе этого учла значительное число озабоченностей персонала"⁷².

149. Несмотря на проведенные консультации, в ходе бесед с Инспекторами сотрудники подвергли критике нынешний процесс отбора персонала, поскольку, по их мнению, он не основан на консенсусе и на должных консультациях с представителями персонала. На взгляд Инспекторов, данный процесс не является достаточно ясным, так как некоторые из положений могут толковаться субъективно; в некоторых случаях в его рамках устанавливаются менее строгие требования для назначения (и продвижения по службе) для внешних кандидатов, чем для сотрудников, проработавших в Организации многие годы. Помимо этого, он не увязан с мерами обеспечения подотчетности.

150. Генеральный секретарь также указал, что набор персонала "осуществляется слишком неоперативно и неинициативно, что не отвечает динамичным и часто меняющимся потребностям активно действующей Организации. Действуют сложные и трудоемкие с административной точки зрения процедуры. Со времени размещения объявления о вакансии до отбора кандидата проходит в среднем 174 дня"⁷³. Признавая, что электронная система укомплектования кадров "Гэлэкси" не решила всех проблем, следует отметить, что она значительно эффективнее прежней системы бумажного документооборота, при которой цикл найма сотрудника составлял в среднем 265 дней. Большинство руководителей и сотрудников, с которыми Инспекторы провели беседы, отметили, что система "Гэлэкси" не позволила значительно улучшить процесс набора персонала. Они считают ее громоздкой в использовании и не очень полезной в предварительном отборе подходящих кандидатов на те или иные должности. Инспекторы выражают согласие с этим широко распространенным мнением.

151. Для решения этих проблем Генеральный секретарь предлагает "...разработать более инициативную, целенаправленную и оперативную по характеру систему набора персонала посредством:

- расширения информационно-пропагандистской работы на основе стратегического планирования людских ресурсов;
- использования реестров предварительно отобранных кандидатов;
- создания отдельной службы набора персонала для оказания руководителям содействия в подборе сотрудников;
- сокращения срока приема заявлений по объявлениям о замещении вакансий до 30 дней;
- применения процедур ускоренного набора для удовлетворения экстренных потребностей;

⁷² SMCC-XXVI (2002) report, para. 28.

⁷³ A/60/692, пункт 25 b).

- расширения карьерных возможностей работающих сотрудников и круга талантливых работников путем отмены квалификационных ограничений в отношении вида контракта, категории, места или продолжительности службы. Это будет включать отмену существующих ограничений в отношении лиц, подающих заявления на должности младших сотрудников категории специалистов, для которых не применяется требование о сдаче экзаменов;
- пересмотра экзаменов и описаний должностей, с тем чтобы они соответствовали нынешним потребностям;
- строгого контроля за достижением целевых гендерных показателей и показателей географического распределения;
- достижения цели сокращения вдвое среднего периода времени, необходимого для найма сотрудника⁷⁴.

152. Инспекторы поддерживают усилия, лежащие в основе этого комплекса предложений. Вместе с тем они считают, что эти предложения не решают главной проблемы, а именно: как обеспечить набор наиболее квалифицированных кандидатов из числа тех, кто отвечает минимальным требованиям для данной должности, при соблюдении главных принципов кадровой политики, таких, как географическое распределение и гендерная сбалансированность.

153. Нынешняя процедура найма и продвижения по службе предоставляет руководителям большую свободу в выборе кандидатов из числа тех, кто отвечает "минимальным требованиям". Этот подход далек от идеала и легко может привести к несправедливости, фаворитизму и дискриминации. Он противоречит заявлениям, сделанным Генеральным секретарем в ряде документов, где указывается, что Организации следует привлекать наилучших из возможных кандидатов. Кроме того, это идет вразрез с установленными Генеральной Ассамблеей положениями, в которых указывается:

"При назначении персонала и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности..."⁷⁵.

Таким образом, правильный подход должен заключаться в выборе "наилучшего кандидата" из числа тех, кто отвечает минимальным требованиям. Это можно легко сделать, если заранее установить поддающиеся количественной оценке и/или проверке критерии, которые доводятся до сведения кандидатов и выверяются в рамках сравнительной оценки, результаты которой должны документально фиксироваться с целью продемонстрировать справедливость и объективность процедуры отбора в случае подачи апелляции.

154. В поддержку такой прозрачной системы набора персонала следует разработать инструменты и механизмы (такие, например, как тесты, собеседования, призванные установить наличие у кандидата необходимых качеств, и "центры оценки") для оказания руководителям помощи в выполнении ими своих функций. В процессе отбора кандидатов следует использовать заранее установленные, количественные и качественные, четкие и поддающиеся проверке критерии, и при этом следует четко определить соответствующие веса этих критериев. Центральные органы должны обеспечивать гарантии того, чтобы эти заранее установленные критерии оценки и соответствующие процедуры применялись и чтобы сравнительная оценка должным образом фиксировалась документально.

⁷⁴ Там же.

⁷⁵ A/60/846/Add.6, пункт 23.

155. Инспекторы считают, что нынешняя система предельных сроков, установленных в "Гэлэкси" для рассмотрения различных типов кандидатов (т.е. 15 дней, 30 дней, 60 дней), является искусственным барьером, противоречащим вышеописанным принципам. Она не помогает руководителям в отборе наилучшего кандидата, а при ее применении над стандартами высокого уровня работоспособности, компетентности и добросовестности превалируют другие элементы. Кроме того, она является несправедливой по отношению к внешним кандидатам, которые, подавая заявление на ту или иную должность, не знают о ее реальных возможностях.

156. Применительно к назначению заместителей Генерального секретаря и помощников Генерального секретаря, которое до сих пор в значительной мере носило преимущественно политический характер, Генеральный секретарь в последнее время предпринял некоторые формальные шаги для перевода процедуры отбора этих должностных лиц на более прозрачную и конкурсную основу. Хотя Инспекторы высоко оценивают эти усилия, они считают, что здесь все еще имеются значительные возможности для улучшения положения в целях обеспечения того, чтобы высшие руководители придерживались установленных ценностей и обладали требуемыми деловыми качествами и профессиональными навыками для работы на соответствующих должностях.

Рекомендация 17

Генеральному секретарю следует на основе независимой оценки пересмотреть нынешние процедуры набора, расстановки кадров и продвижения по службе для обеспечения их большей объективности, измеримости и приемлемости и следует обеспечить следующее:

a) в объявлениях о вакансиях должны лучше отражаться ожидаемые профессиональные качества, основные ценности и навыки применительно к каждой должности и соответствующий относительный вес, придаваемый каждому навыку;

b) критерии отбора должны основываться на ожидаемых профессиональных качествах, основных ценностях и навыках;

c) критерии отбора должны легко поддаваться проверке и/или количественной оценке;

d) более активную консультативную роль должны играть центральные обзорные органы;

e) службы людских ресурсов должны оказывать руководителям должную поддержку и консультативную помощь;

f) весь процесс должен быть полностью прозрачным;

g) решение от отборе должно приниматься на основе сравнительной оценки, которая должна фиксироваться и которая должна документально подтверждать, кто из кандидатов является наилучшим;

h) руководители должны нести ответственность за свои решения, если в случае подачи апелляции органы отправления правосудия устанавливают факт преднамеренных неправомерных действий в ходе процесса отбора;

i) процедуры отбора должны применяться в отношении всех должностей на всех уровнях.

Контрольный параметр 4 "Направленность реформ контрактных механизмов переориентирована на результативность"

157. Этот вопрос уже рассматривался выше. В контрактах должны четко указываться ожидания в отношении выполнения служебных обязанностей и последствия их невыполнения/недовыполнения.

Рекомендация 18

Генеральному секретарю следует пересмотреть существующую систему контрактов и представить конкретные предложения для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблеей с учетом следующих руководящих принципов:

- a) система контрактов должна быть четко увязана с видом и продолжительностью выполняемых функций, не создавать административных сложностей, быть справедливой и прозрачной;
- b) она должна не только увязываться с вопросами оплаты труда и экономии средств, но и рассматриваться в качестве неотъемлемого элемента системы организации служебной деятельности;
- c) все контракты должны охватываться единой серией Правил о персонале;
- d) должны быть только две категории контрактов:
 - бессрочные контракты для карьерных сотрудников, выполняющих основные функции;
 - срочные контракты для сотрудников, выполняющих другие функции (краткосрочные назначения, проекты и так далее);
- e) в контрактах должны четко обозначаться ожидания в отношении карьеры и работы;
- f) следует признать необходимость сохранения существующего статуса сотрудников, имеющих постоянные контракты.
