



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 April 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 116 повестки дня

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

Доклад Объединенной инспекционной группы о делегировании полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Делегирование полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/6) (A/55/857).

**Замечания Генерального секретаря по докладу
Объединенной инспекционной группы
о делегировании полномочий в области управления
людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате
Организации Объединенных Наций**

Общие замечания

1. В соответствии со статьей 11 Статута Объединенной инспекционной группы Генеральный секретарь представляет свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Делегирование полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/6) (A/55/857).

2. Генеральный секретарь приветствует подготовку доклада и выражает удовлетворение в связи с содержащимися в нем оценкой и анализом политики и практических мер в области делегирования полномочий, в частности анализом усилий по более широкому использованию практики делегирования полномочий руководителям программ. При этом следует отметить, что значительная часть выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе, утратила свою актуальность вследствие развития событий, а ряд инициатив по реформе в отношении делегирования полномочий в области финансового управления не был затронут в докладе. В некоторых случаях в рекомендациях предлагаются новые процедуры, отличающиеся от тех, о которых уже сообщено в бюллетене Генерального секретаря от 28 мая 1997 года (ST/SGB/1997/1).

3. В качестве примера инициатив, не нашедших отражения в докладе, можно привести процедуру составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и усилия, предпринимаемые Секретариатом в плане пересмотра и корректировки административных, бюджетных и программных процедур, с тем чтобы они отражали новую культуру управления, которая проявляется в составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

4. В своей резолюции 53/207 от 18 декабря 1998 года Генеральная Ассамблея приняла пересмотренные Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, которые охватывают все мероприятия, проводимые Организацией Объединенных Наций, независимо от источника их финансирования. В той же самой резолюции Генеральная Ассамблея также просила Генерального секретаря довести до сведения Генеральной Ассамблеи через Комитет по программе и координации необходимые изменения к соответствующим правилам до их опубликования. Правила, изданные во исполнение резолюций 53/207 и 54/236 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1999 года и решения 54/474 Ассамблеи от 7 апреля 2000 года, были впервые опубликованы в документе ST/SGB/1997/1.

Замечания по рекомендациям

Рекомендация 1: Всеобъемлющий план действий по делегированию полномочий

5. Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее всеобъемлющий общий план действий по делегированию полномочий, основанный на тщательно продуманной концепции, а не на практике отдельных оперативных решений. В такой концепции должно быть прежде всего определено, какие функции должны остаться в ведении центральных органов (например, общее руководство, контроль и надзор), а какие функции могут быть делегированы в целях создания более эффективной системы управления. Указанный план действий должен, среди прочего, содержать элементы, предусмотренные рекомендациями 2–11 ниже, о чем подробнее говорится в главе V.A.

6. Генеральный секретарь в целом согласен с рекомендацией 1. Однако важно отметить, что в докладе Генерального секретаря о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253) содержится ряд элементов общего плана, который будет разрабатываться на основе существующей структуры, включающей, среди прочего, систему служебной аттестации (ССА) и новый план управления реализации программ, который, как указано в докладе Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (A/55/270), представляет собой новый инструмент, введенный в действие Генеральным секретарем и требующий от руководителей департаментов четкого определения целей и результатов, которых они стремятся достичь. В этом документе указывается вклад, который руководители департаментов вносят в работу Организации, наряду с поддающимися оценке показателями служебной деятельности по каждой цели.

7. Основы всеобъемлющей системы подотчетности были изложены в докладе Генерального секретаря от 5 августа 1994 года (A/C.5/49/1). С тех пор описанные в докладе меры применялись и, в необходимых случаях, дорабатывались и совершенствовались. В вышеупомянутом докладе Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (A/55/270) прослеживается неразрывная связь между ответственностью, полномочиями и подотчетностью и представлены элементы комплексной и эффективной системы подотчетности. В докладе подчеркивается прогресс, достигнутый со времени представления Генеральным секретарем доклада 1994 года, освещаются внесенные в последнее время изменения в целях укрепления или дополнения действующих механизмов подотчетности и излагаются изменения в политике и культуре управления Организации, которые обеспечивают возможность эффективного осуществления созданной к настоящему времени всеобъемлющей системы подотчетности.

Рекомендация 2: Обеспечение четкости и ясности политики и процедур

8. Генеральному секретарю необходимо принять меры к обеспечению строгого соблюдения порядка издания административных документов (ST/SGB/1997/1 и 2) не только в целях обеспечения четкости и ясности административных процедур и инструкций, но и для недопущения коллизий между административными предписаниями. Административные

документы, имеющие обязательный характер, должны издаваться строго в установленном порядке, а именно в виде бюллетеней Генерального секретаря или административных инструкций Секретариата. Изменения в административные документы должны вноситься только путем издания новых административных документов того же или более высокого уровня, содержащих поправки или изменения к первоначальным документам. Такой же порядок должен действовать и в отношении их отмены (см. A/55/857, пункты 55–61).

9. Как отмечается в пункте 60 доклада, ясные и четкие принципы, касающиеся издания административных документов, не всегда соблюдаются. К сожалению, такое заявление не подкрепляется конкретными примерами. Генеральному секретарю не известно о каких-либо случаях несоблюдения установленных процедур издания административных инструкций или бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/1997/1 и 2. Предусмотренные процедуры издания административных инструкций, их отмены и/или исправления тщательно соблюдаются. Прилагаются значительные усилия для того, чтобы обеспечить подготовку каждого проекта административного документа в строгом соответствии с установленными принципами.

10. Упомянутая в пункте 61 доклада конкретная проблема, связанная с заключительными положениями документа ST/AI/1999/1, является единичным случаем, вызванным тем обстоятельством, что работа, необходимая для завершения сводной административной инструкции относительно пособия на репатриацию, не была завершена на момент издания документа ST/AI/1999/1. Подобные ситуации неизбежны при переходе от одной системы административных документов к другой.

Рекомендация 3: Корректировка делегированных полномочий в области применения Положений и Правил о персонале

11. Генеральному секретарю следует пересмотреть положения своего бюллетеня ST/SGB/151 от 7 января 1976 года, касающегося применения Положений и Правил о персонале, с тем чтобы привести их в соответствие с нынешними требованиями. На основании этого Секретариат должен издать одну общую административную инструкцию по вопросу о делегировании полномочий в области применения Положений и Правил о персонале, которая бы более четко отражала нынешнюю ситуацию (там же, пункты 57–61).

12. Генеральный секретарь согласен с необходимостью пересмотра и корректировки положений бюллетеня Генерального секретаря ST/SGB/151 и подготовки всеобъемлющей и подробной административной инструкции на этой основе. Это будет сделано после того, как Генеральная Ассамблея завершит рассмотрение предложений по реформе управления людскими ресурсами, содержащихся в докладе Генерального секретаря (A/55/253).

Рекомендация 4: Издание пересмотренных Финансовых положений и правил

13. Генеральному секретарю следует предложить в срочном порядке издать пересмотренный вариант Финансовых положений и правил, который включал бы соответствующие поправки к таким положениям и

правилам, утвержденные Генеральной Ассамблеей, а также необходимые новые изменения. В этой связи Генеральному секретарю необходимо произвести выверку других административных распоряжений на предмет наличия в них положений, противоречащих Финансовым правилам, в целях обеспечения общей согласованности административных процедур. В будущем любые необходимые изменения в те или иные правила должны вноситься путем принятия поправок к документу, содержащему их базовый текст (A/55/857, пункты 62–68).

14. Генеральный секретарь принимает к сведению эту рекомендацию. В настоящее время Секретариат осуществляет тщательный пересмотр Финансовых положений и правил. Пересмотренный вариант правил будет издан в 2001 году.

Рекомендация 5: Формирование культуры ясности, транспарентности и коммуникации

15. С учетом соображений, изложенных в главе V.B настоящего доклада (там же, пункты 69–70), Генерального секретаря следует призвать к осуществлению дополнительных мер по формированию в Секретариате культуры ясности, транспарентности и коммуникации.

16. Генеральный секретарь приветствует эту рекомендацию и желает указать, что меры по формированию культуры ясности и коммуникации во всем Секретариате предусмотрены в рамках стратегии управления людскими ресурсами.

Рекомендация 6: Издание индивидуальных распоряжений о делегировании полномочий

17. Независимо от общего делегирования полномочий, которое может быть предусмотрено Правилами о персонале, Финансовыми правилами или Правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки, или бюллетенями Генерального секретаря, касающимися структуры Секретариата, Генеральному секретарю надлежит установить, что делегирование полномочий конкретным лицам должно оформляться отдельными приказами (контрактами, письмами или другими документами), которые должны, как минимум, содержать:

- a) ссылку на первоначального носителя (источник) полномочий;
- b) описание делегируемых полномочий с четким обоснованием мотивов и целей;
- c) информацию о любых ограничениях, в том числе в отношении дальнейшего делегирования полномочий;
- d) в соответствующих случаях — ссылку на любые предыдущие решения о делегировании полномочий, подлежащие пересмотру или отмене;
- e) указание даты вступления в силу решения о делегировании полномочий и сроков его действия;

f) подробную информацию о порядке отчетности в связи с делегированными полномочиями в целях обеспечения возможностей для надлежащего контроля (включая объем отчетности, периодичность представления отчетов и другую информацию, особенно когда дело касается отношений между отделениями на местах и Центральными учреждениями) (там же, пункты 75–77).

18. Генеральный секретарь разделяет мнение о том, что делегирование полномочий должно носить типовой характер на основе составления бюллетеней или инструкций. Основные принципы делегирования полномочий руководителям программ изложены в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/1997/5, цель которого заключается в определении организационной структуры Секретариата и изложении иерархического порядка делегирования полномочий. Таким образом, очевидно, что в Секретариате существует надлежащая система делегирования полномочий. В случае необходимости расширения существующей структуры делегирования полномочий потребуется лишь изменение действующих правил.

19. Генеральный секретарь по-прежнему учитывает тот факт, что для того, чтобы руководители могли нести ответственность за выполнение своих обязанностей, они должны быть наделены полномочиями и возможностями контроля за своими людскими и финансовыми ресурсами, своевременной и точной информацией о состоянии выделенных им ресурсов и, в необходимых случаях, профессиональной подготовкой. В этой связи Генеральный секретарь делегирует руководителям департаментов и руководителям отделений за пределами Центральных учреждений через заместителя Генерального секретаря по вопросам управления полномочия по управлению финансами и людскими ресурсами. При предоставлении полномочий сообщается четкая информация, определяющая круг этих полномочий, ожидания в отношении их осуществления и порядок контроля за их осуществлением. Руководители департаментов и руководители среднего звена несут главную ответственность за обеспечение надлежащего осуществления делегированных полномочий. Департамент по вопросам управления отвечает за обеспечение контроля за осуществлением полномочий и оказание персоналу содействия в их надлежащем осуществлении. В случае необходимости круг полномочий может быть сокращен, или же полномочия могут быть полностью аннулированы.

Рекомендация 7: Расширение возможностей руководителей

20. Помимо общей учебной подготовки, ориентированной на сотрудников Секретариата в целом, для руководителей, которым делегируются полномочия, должны организовываться специальные курсы и брифинги. Им должны оказываться также надлежащие вспомогательные услуги либо силами выделяемого в их распоряжение вспомогательного персонала, либо с привлечением "общих" служб (в местах службы, где имеется более одного основного подразделения). Кроме того, Генеральный секретарь должен возложить на центральные административные службы, т.е. на Управление людских ресурсов и Управление по планированию программ, бюджету и счетам, обязанности по оказанию руководителям, по их просьбе, дополнительной помощи в виде рекомендаций в отношении того, как следует применять и толковать положения, правила и административные инструкции, касающиеся финансовых и кадровых

вопросов, а также вопросов планирования программной деятельности, в целях повышения их управленческой компетентности и обеспечения их большей подотчетности (A/55/857, пункты 78-79).

21. Генеральный секретарь в основном одобряет содержание рекомендации 7. Однако ссылка на общую подготовку «руководителей, которым делегируются полномочия», остается неясной. Она создает не совсем правильное представление, будто никаких конкретных правил делегирования полномочий не существует. По мнению Генерального секретаря, если система функционирует так, как она должна функционировать, полномочия автоматически делегируются в соответствии с действующими правилами. Таким образом, руководители автоматически наделяются полномочиями принимать определенные решения в силу их назначения на соответствующие посты, что со всей очевидностью следует из документов ST/SGB/1997/5, ST/AI/234/Rev.1 и Amend.1 и ST/AI/1999/1.

Рекомендация 8: Доступ к информации

22. Генеральному секретарю следует приложить все усилия к оптимизации функционирования Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) и системы Интранет, как в Центральных учреждениях, так и на местах, в целях обеспечения постоянного и оперативного доступа руководителей к информации, необходимой для надлежащего выполнения делегированных им функций (A/55/857, пункт 81).

23. Генеральный секретарь согласен с рекомендацией 8 и признает необходимость обеспечения постоянного и оперативного доступа руководителей к соответствующей информации на всех уровнях Организации. Для удовлетворения потребностей в информации в области людских и финансовых ресурсов была создана Комплексная система управленческой информации (ИМИС). Данная система, которая в настоящее время внедряется во всех основных местах службы, содействует также укреплению административной дисциплины и подотчетности в силу своей внутренней структуры. В этой связи Генеральный секретарь отмечает, что многое уже было достигнуто и в настоящее время предпринимаются усилия по обеспечению доступа к ИМИС для миссий по поддержанию мира.

24. Модуль контроля за осуществлением программ в рамках Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС) является созданной на базе Интернета комплексной системой контроля за выполнением программ, которая обеспечивает повышение качества и своевременности контроля за выполнением программ и более тесную увязку программного планирования и контроля. Система обеспечивает укрепление подотчетности сотрудников, отвечающих за осуществление программ путем предоставления регулярных обновленных отчетов о состоянии их работы. В сочетании с Интернетом и другими технологиями управления информацией будет обеспечена возможность дальнейшего совершенствования распространения как управленческой информации, так и информации о выполнении программ.

Рекомендация 9: Контроль

25. Генеральному секретарю следует позаботиться о том, чтобы центральные административные подразделения сохранили способность осуществлять текущий контроль за выполнением руководителями делегированных им функций в целях оценки результатов и выявления возможных недостатков. В этой связи важнейшее значение имеют разработка и внедрение надлежащих информационных технологий и систем, а также сотрудничество с соответствующими надзорными механизмами (там же, пункты 82-84).

26. Предложенная Генеральным секретарем реформа управления людскими ресурсами предусматривает укрепление контрольной функции Управления людских ресурсов. В этих целях планируется разработка и внедрение компьютеризированной системы, которая позволяла бы следить за осуществлением планов действий в области людских ресурсов на уровне департаментов. Укреплению возможностей Управления в области контроля и отчетности будет также содействовать разработка автоматизированной системы найма, назначения и повышения по службе.

Рекомендация 10: Оценка работы и создание системы подотчетности

27. Усилия Генерального секретаря по созданию всеобъемлющей системы подотчетности, без которой дальнейшее делегирование полномочий в области управления финансовыми и людскими ресурсами невозможно, должны основываться на следующих принципах:

а) оказание руководителям всей необходимой поддержки, включая предоставление информации и рекомендаций, в связи с выполнением ими возложенных на них обязанностей, в том числе в вопросах, касающихся их отношений с подчиненными, а также в целях снятия любых возможных разногласий;

б) наличие надлежащих механизмов оценки работы должностных лиц, которым делегированы полномочия, и укрепление соответствующих дисциплинарных механизмов;

в) производственные показатели должны дополняться мерами, обеспечивающими учет выявленных недостатков и случаев невыполнения программ работы или принципиальных установок, положений и правил Организации при оценке работы руководителей, их продвижении по службе и определении уровня и объема полномочий, которые могут быть им делегированы (там же, пункты 85-91).

28. Соглашаясь в принципе с данной рекомендацией, Генеральный секретарь отмечает, что она создает впечатление, будто в настоящее время никакой системы не существует. В то же время в докладе Генерального секретаря «Подотчетность и ответственность» (A/55/270) содержится не только описание существующей системы и структуры, но и дополнительные предложения относительно более всеобъемлющего комплекса принципов, чем те, которые перечислены в докладе.

29. Генеральный секретарь будет по-прежнему обеспечивать, чтобы система подотчетности, изложенная в докладе, функционировала эффективным образом. В этой связи Генеральный секретарь уделяет серьезное внимание разработке и осуществлению комплексной системы подотчетности

руководителей. Система служебной аттестации (ССА), которая в настоящее время применяется во всем Секретариате, дополнена планом управления реализации программ, который включает показатели эффективности деятельности, касающиеся функций по управлению программами, финансовыми и людскими ресурсами. Контроль за людскими ресурсами осуществляется также Управлением людских ресурсов в рамках планов действий департаментов.

30. Система служебной аттестации (ССА) является главным инструментом подотчетности, который оказывает содействие руководителям в установлении четких рабочих взаимоотношений с их сотрудниками, постановке перед ними производственных задач и критериев и оценке их служебной деятельности с учетом этих задач. Она также позволяет осуществлять оценку служебной деятельности руководителей с точки зрения содействия развитию их сотрудников, а также обеспечения гендерного и культурного разнообразия. Для обеспечения соблюдения, подотчетности и последовательности создан ряд механизмов контроля. К их числу относятся комитеты по обзору управления, совместные комитеты по контролю представителей персонала и администрации на уровне департаментов и глобальном уровне, постоянный контроль со стороны Управления людских ресурсов и ежегодный обзор, проводимый Руководящим комитетом по реформе под председательством первого заместителя Генерального секретаря. Разработан также ряд учебных программ в поддержку организации служебной деятельности. В связи с вопросом о неудовлетворительном выполнении служебных обязанностей, в административную инструкцию по Системе служебной аттестации (ССА) (ST/AI/1999/14) были внесены изменения, с тем чтобы помочь руководителям решать эту проблему на более систематической основе.

31. Администрация выступила с инициативой проведения экспериментального проекта для разработки системы отчетности в области управления по основным направлениям деятельности. Благодаря этой системе руководители программ будут располагать управленческой информацией, которая позволит им принимать решения на основе соответствующей информации, а также содействовать контролю в области управления. Применительно к показателям служебной деятельности в области людских ресурсов система управленческой отчетности по основным направлениям деятельности основывается на годовом плане действий в области людских ресурсов, а также на других конкретных системах, существующих на базе ИМИС. В этих целях для включения в данную систему выявляются показатели служебной деятельности, которые подготавливаются на основе прежде всего данных ИМИС. Руководители программ могут пользоваться этой системой через сеть Интранет.

32. Еще одной мерой, которая во многом способствовала укреплению подотчетности на уровне руководителей старшего звена, является создание Группы по вопросам подотчетности. Об этом сообщалось в недавно выпущенном Генеральным секретарем бюллетене (ST/SGB/2000/14 от 23 октября 2000 года), цель которого заключается в укреплении подотчетности в Секретариате и представлении Генеральному секретарю рекомендаций по связанным с этим вопросам.

Рекомендация 11: Консультации с представителями персонала

33. Генеральный секретарь должен принять меры к обеспечению максимально полного учета мнений и предложений сотрудников и проведению полноценных и предметных консультаций с представителями персонала в контексте усилий по совершенствованию системы коммуникации в Секретариате (A/55/857, пункт 92).

34. Генеральный секретарь согласен с рекомендацией 11 о том, что с представителями персонала необходимо проводить полноценные и предметные консультации, но подчеркивает, однако, что такой диалог должен носить конструктивный характер и быть ориентирован на достижение результатов.
