



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/50/503  
25 October 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/  
ENGLISH/FRENCH/  
RUSSIAN/SPANISH

Пятидесятая сессия  
Пункт 118 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций (Часть I: обзор и оценка)" (JIU/REP/95/2).

ПОДОТЧЕТНОСТЬ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ И НАДЗОР  
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Часть I. Обзор и анализ

*Подготовлено*  
*Анджесом Абрашевским*  
*Ричардом Хеннесом*  
*Кахоно Марохадинегоро*  
*Халилем Исса Отманом*

Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения .....		4
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....		6
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 13	11
II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА .....	14 - 63	17
A. Внутренняя ревизия .....	18 - 30	18
B. Внутренняя оценка .....	31 - 36	21
C. Управленческие службы, инспекции и расследования .....	37 - 52	23
D. Поиск надлежащего баланса .....	53 - 63	28
III. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ .....	64 - 97	34
A. Внутренний контроль .....	65 - 79	34
B. Информационная технология .....	80 - 97	39
IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ .....	98 - 126	45
A. Развитие системы управления и подготовка кадров .....	107 - 115	47
B. Программы совершенствования системы управления .....	116 - 126	50
V. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ: КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМАМИ .....	127 - 161	53
VI. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ .....	162 - 177	66
VII. ОРГАНЫ ВНЕШНЕГО ОБЩЕСИСТЕМНОГО НАДЗОРА ...	178 - 215	71
VIII. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ НАДЗОРА .....	216 - 245	80
A. Деятельность руководящих органов надзора .....	217 - 230	80
B. Отчетность и внешние обзоры .....	231 - 245	84
СНОСКИ .....		90

## СОКРАЩЕНИЯ

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КККИС	Консультативный комитет по координации информационных систем (заменяет ККИС)
АКК	Административный комитет по координации
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
ККПОВ	Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам
КПК	Комитет по программе и координации
ЭКА	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
ККИС	Комитет по координации информационных систем
МТЦ	Международный торговый центр ЮНКТАД/ГАТТ
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОКГП	Объединенная консультативная группа по вопросам политики
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УОК	Управление общим качеством
ЦООНП (ХАБИТАТ)	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВПС	Всемирный почтовый союз
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

## РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В 90-х годах – период радикальных международных политических, экономических и социальных преобразований – на организации системы Организации Объединенных Наций легла огромнейшая дополнительная ответственность и перед ними были поставлены весьма важные новые задачи. К их традиционным функциям ведения переговоров, установления норм, проведения исследований и осуществления сотрудничества в области развития внезапно прибавилась необходимость реализации новых комплексных оперативных программ. Такие новые программы включают в себя крупные миротворческие операции, миссии по поддержанию мира и специальные миссии; возрастающие по своим масштабам гуманитарные операции; решительные программы глобальных действий во многих других важных областях, таких, как окружающая среда, СПИД и права человека; и реорганизованные и более оперативные программы сотрудничества в целях развития на местном уровне в различных странах всего мира.

Для решения этих новых задач в системе Организации Объединенных Наций был выделен существенно возросший объем средств (расходы в рамках всей системы возросли примерно с 9,4 млрд. долл. США почти до 12,8 млрд. долл. США всего лишь за период с 1991 по 1993 год). Страны, как доноры, так и реципиенты, стали все чаще настаивать на том, чтобы такие новые программы – и фактически все программы всех международных организаций – были максимально эффективными и требовали минимальных затрат. Такой упор на практическую отдачу программ подкрепляется жизненно важной необходимостью большинства новых программ. Кроме того, весьма ограничены и те средства, которые государства могут выделить на международные программы в период всеобщей экономической неуверенности и усиления конкуренции с другими организациями, осуществляющими такие программы в различных странах мира.

В рамках системы Организации Объединенных Наций никогда не проводился всеобъемлющий обзор в области подотчетности, совершенствования управления и надзора. Сегодня такой обзор представляется особенно своевременным ввиду предъявления дополнительных требований к оперативной деятельности, о чем говорилось выше, принятия различными организациями новых инициатив и многочисленных призывов к совершенствованию работы. Короче говоря, представляется как никогда необходимым, чтобы организации ясно показали, что они могут рационально использовать ресурсы и повысить эффективность своих программ, поскольку требования повышения качества деятельности, вероятнее всего, будут только усиливаться.

В настоящем докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) содержится анализ (в Части I) и приводятся сопоставимые данные (в Части II) по всей деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в области подотчетности, совершенствования управления и надзора. Данный документ представляет собой всего лишь предварительный "базовый" обзор. Какой-либо единой модели еще не имеется. Каждая организация должна разработать свои собственные процедуры и перспективы с учетом своих собственных потребностей и обстоятельств, хотя инспекторы настоятельно предлагают им

занять двухэтапный подход (рекомендации 1 и 9 ниже). Тем не менее инспекторы подготовили настоящий доклад в виде краткого описания системы теоретических и практических связей, структур, общих тенденций, инициатив и возможных мер, которые могли бы помочь укрепить и усилить деятельность в области подотчетности, совершенствования управления и надзора, а эти три аспекта составляют единый непрерывный процесс.

Стратегический и комплексный подход. Процедуры и органы в области подотчетности, совершенствования управления и надзора во всех учреждениях создавались постепенно на протяжении многих лет. Это предполагает, что вполне возможны различного рода накладки и пробелы, да и к тому же сегодняшний период стремительных изменений диктует необходимость принятия мер во всех рассмотренных в настоящем докладе областях. Организации должны создать новый организационный климат и разработать новые управленческие процессы для того, чтобы упорядочить свою работу и обеспечить, чтобы их руководители и сотрудники на постоянной основе четко и точно отчитывались о своей работе и результатах осуществляемых программ. Такая работа по "управлению реформами" весьма грандиозна и сложна, однако многими организациями уже были разработаны или разрабатываются процедуры стратегического планирования и управления оперативной деятельностью с целью усиления системы подотчетности и более рационального использования их скудных ресурсов (пункты 127-161).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 1.** Каждая организация должна создать единое координационное подразделение во главе со своим исполнительным главой для решения вопросов стратегического планирования, управления оперативной деятельностью и обеспечения максимально эффективной отчетности и совершенствования системы управления. Это подразделение должно вобрать в себя и катализировать управленческие задачи и функции, указанные в настоящем докладе, с тем чтобы усилить организационную гибкость и повысить эффективность, т.е. управлять реформами. Такое подразделение должно также решать текущие управленческие вопросы, такие, как "заключение внешних контрактов", децентрализация/делегирование полномочий, определение ориентиров, обеспечение конкурентоспособности и, в частности, сокращение непредвиденных расходов (пункты 154-161).

Группы внутреннего надзора. На протяжении многих лет большинство организаций системы функции надзора возлагали на небольшие группы внутренней аудиторской проверки, к которым в последнее время присоединились даже еще меньшие по своему размеру подразделения по оценке. Велась также некоторая незначительная работа по обзору системы управления, а инспекции на местах по отдельным операциям и расследования случаев растраты и злоупотребления проводились редко. В небольших же организациях практически все эти функции до сих пор не выполняются, в то время как крупные организации могут насчитывать до шести таких небольших подразделений. Благодаря этим подразделениям можно добиться значительной экономии средств и повысить эффективность деятельности организаций. Однако имеющиеся во всех организациях системы 272 сотрудника по вопросам надзора категории специалистов и выше и связанные

с ними расходы в объеме 40 млн. долл. США в год представляют лишь 0,5% всех сотрудников системы, и каждый из этих сотрудников к тому же отвечает за свою часть работы по надзору в отношении ежегодных расходов системы, общий объем которых составляет 47 млн. долл. США (пункты 14-52).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 2.** Каждая организация должна тщательно изучить вопрос о сбалансированности и возможностях своих подразделений, занимающихся внутренней проверкой, оценкой, управлением/анализом/реформами, инспекциями и/или расследованиями; постоянно изучать пути укрепления и усиления этих подразделений или оказания им более существенной поддержки; а также регулярно оценивать эффективность их деятельности и способствовать ее повышению (пункт 53-63).

Управленческие системы. В большинстве организаций системы внутреннего контроля существуют уже долгие годы и нередко воспринимаются как что-то само собой разумеющееся. Однако в настоящее время многие организации приступили к переоценке и совершенствованию своих систем внутреннего контроля с целью повышения эффективности, усиления действенности и укрепления подотчетности. Практически все организации компьютеризируют также административные системы и принимают меры для введения компьютерной технологии в канцелярской работе. Однако, за редким исключением, они еще не используют в полной мере широкие возможности, открываемые современной (и постоянно совершенствуемой) информационной технологией, для расширения основных функций обмена информацией, укрепления систем принятия решений по программам, проведения анализа и реорганизации рабочей нагрузки и производительности и расширения основных приоритетных программ (пункты 64-97).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 3.** Каждая организация должна внедрить у себя комплексные и динамичные системы внутреннего контроля и, в частности, разработать четкие указания и меры в отношении личной и финансовой ответственности и норм поведения сотрудников (пункты 67, 73-78).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 4.** Каждая организация должна разработать всеобъемлющую стратегию в области информационных систем с целью обеспечения эффективного использования информационной технологии для осуществления ее основных программ, укрепления системы управления и принятия решений по программам и тщательного проведения анализа и упорядочения ее рабочих структур и процедур (пункты 90-97).

Управление людскими ресурсами. Система Организации Объединенных Наций очень медленно принимает программы управления людскими ресурсами с целью рационального использования ресурсов персонала, которые не только представляют собой важную статью расходов для системы, но и являются основным капиталом организаций. Сегодня огромная важность обеспечения ответственности руководителей за деятельность своих подчиненных и принятия мер по развитию управленческих навыков начинает получать все большее признание. После многих лет бездействия многие организации стали осуществлять или разрабатывать достаточно крупные программы развития управления и подготовки



специалистов, а несколько организаций используют структуры и методы совершенствования управления для стимулирования новаторства и повышения производительности труда (пункты 98-126).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 5.** Каждая организация должна прилагать все усилия для укрепления программ развития управления и подготовки специалистов в качестве важной инвестиции в свои людские ресурсы и будущую деятельность, а также для поддержки деятельности подразделений, занимающихся совершенствованием управления и анализом, и других мер по совершенствованию культуры управления в организации и привлечению таланта и идей всех сотрудников с целью постоянного совершенствования оперативной деятельности (пункты 109-111, 121-126).

Межучрежденческая деятельность. В последнее время межучрежденческие органы внесли немалый и важный вклад в рассматриваемые в настоящем докладе усилия в области совершенствования системы подотчетности, управления и надзора. Особенно важную роль они играют в том, что касается оказания содействия конструктивному обмену идеями, обсуждения "наиболее оптимальных методов" и поиска возможных областей координации и согласования усилий (пункты 162-177).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 6.** Организации должны поощрять и всесторонне поддерживать принимаемые в последнее время усилия международных органов в области совершенствования управления, подотчетности и надзора не только потому, что они могут внести комплексный вклад в улучшение оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, но и потому, что они выступают в роли "профессиональных ассоциаций" и сетей развития карьеры для руководителей и экспертов по надзору в системе Организации Объединенных Наций (пункты 165-168).

Органы внешнего общесистемного надзора. Эти органы имеют весьма различные кадровые и финансовые структуры, обладают скромными ресурсами (ежегодно около 137 человеко-лет работы по надзору, проводимой сотрудниками категории специалистов и выше, на постоянной или временной основе, что соответствует ведению надзора в течение рабочего года в отношении ежегодных расходов системы в размере порядка 93 млн. долл. США), и перед ними стоят различные и иногда дублирующие друг друга задачи. Они несут ответственность за обеспечение того, чтобы государства-члены были полностью и точно информированы об эффективности как программ и операций системы Организации Объединенных Наций, так и их внутренних механизмов подотчетности и надзора. Поэтому очень важно, чтобы эти органы внешнего общесистемного надзора работали в тесной связи друг с другом (пункты 178-215).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 7.** В рамках своих мандатов и кругов ведения органы внешнего общесистемного надзора должны улучшить и, если необходимо, институционализировать обмен информацией по рабочим программам, выводам и рекомендациям, а также чаще использовать возможность выносить предложения относительно тех взаимодополняющих областей, по которым можно было провести обзор и оценку (пункты 182 и 183).

Руководящие органы надзора. Руководящие органы в системе Организации Объединенных Наций были созданы уже давно в качестве политических ассамблей. Недавно в их адрес стала раздаваться критика в связи с тем, что они перестали соответствовать современным требованиям в области ведения надзора и принятия решений по приобретающим возрастающее значение программам, осуществляемым на местах в различных странах мира. Основная система отчетности по результатам осуществления программ несколько улучшилась, и чаще стали использоваться услуги внешних экспертов. Однако в докладах секретариатов все еще не содержится постоянно обновляемой, транспарентной и всеобъемлющей информации и анализа о ходе осуществления программ и их результатах, о совершенствовании системы управления и принятии инициатив и о проведенной работе по надзору. Руководящие органы надзора должны более регулярно и критически проводить обзор операций с целью принятия руководящих принципов ведения оперативной работы в постоянно осложняющихся условиях (пункты 216-245).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 8.** В организациях руководящие органы надзора должны закрепить и упорядочить свою ведущую роль и больше внимания уделять совершенствованию в организациях систем подотчетности, оперативной деятельности, надзора и рационального управления. Для этого им необходимо доказать свою приверженность этому делу, обеспечив свои секретариаты четкими указаниями, обратив их внимание на вопросы оперативной деятельности и ее результатов, регулярно следя за исполнением своих предыдущих директивных указаний, а также проводя внешние обзоры и диалоги с реципиентами с целью укрепления транспарентности программ, повышения их отдачи и обеспечения подотчетности (пункты 222-230, 238-245).

**РЕКОМЕНДАЦИЯ 9.** Каждая организация должна ежегодно отчитываться перед своим основным руководящим органом надзора и представлять лаконичный и всеобъемлющий доклад по рассматриваемым в настоящем документе вопросам, используя для этого услуги подразделения по планированию стратегий, о котором говорилось в рекомендации 1 выше. В таком периодическом докладе можно было бы вопросы рационального управления, подотчетности и надзора выделять в качестве приоритетных задач, что дало бы также организациям возможность динамично управлять реформой и эффективно решать в будущем серьезные оперативные проблемы (пункты 235-237).

## 1. ВВЕДЕНИЕ

"...обеспокоенность возможностями и деятельностью достигает наивысшего пика при обсуждении проекта программ и бюджета и, пожалуй, полностью исчезает во время проведения обзора докладов о выполнении уже утвержденных программ.

...Такое расхождение между уделением повышенного внимания подготовке программ и выработке бюджета, с одной стороны, и необращением внимания на осуществление программ - с другой, само по себе является одной из серьезных причин низких результатов деятельности системы".

*Махди Элманджра, Система Организации  
Объединенных Наций: анализ, 1973 год 1/*

"Общепризнанно, что система Организации Объединенных Наций сегодня стоит перед серьезной проблемой...

...Исполнительные главы организаций, отвечающие за оперативную деятельность, подчеркнули, что, хотя всегда есть возможности для улучшения деятельности, имеются основания утверждать, что их деятельность характеризуется эффективностью и экономичностью. Хотя многие обвинения в чрезмерных затратах, неэффективности, дублировании и т.п. являются неточными, необходимо опровергнуть эти обвинения, предоставив четкие доказательства обратного.

...АКК признает также свою ответственность в области повышения престижности Организации Объединенных Наций, с тем чтобы заверить правительства и широкую общественность в том, что она представляет собой эффективный и действенный механизм по решению важных вопросов, вызывающих озабоченность у международного сообщества".

*Административный комитет по координации  
(АКК), 1982 год 2/*

"Измениться или прекратиться".

*Комментарии старших должностных лиц  
системы Организации Объединенных Наций по  
докладу инспекторов ОИГ о задачах повышения  
эффективности оперативной деятельности,  
1992 год 3/*

1. Вышеприведенные цитаты высказываний, сделанных с интервалом примерно в 10 лет, показывают, как система Организации Объединенных Наций (и практически все другие правительства и государственные организации) постепенно сместили акценты с уделения в

70-х годах повышенного внимания вопросам планирования и разработки программ на осознание в 80-х годах необходимости повышения эффективности деятельности, а затем на принятие в 90-х годах решительных мер по обеспечению выживания своих организаций.

2. В последнее десятилетие руководящие органы, администрация и органы внешнего и внутреннего надзора системы Организации Объединенных Наций занимались решением важнейших задач в области осуществления программ и их оценки. Они постепенно, хотя нередко и медленно, добиваются определенных успехов. Однако в большинстве случаев на усилия в области подотчетности, совершенствования управления и надзора и выработки новых подходов выделяются лишь незначительные средства.

3. Со своей стороны ОИГ уже давно призывает повысить приоритет для проведения обзора деятельности и ее результатов как важного недостающего звена в структуре управления операциями системы Организации Объединенных Наций. В частности, ОИГ обращала внимание на:

- создание систем внутренней оценки для периодического анализа результатов и эффективности программ (1977 и 1981 годы) 4/;
- укрепление управленческих служб и усилия по совершенствованию управления (1981 год) (и последующий доклад о значении Консультативной службы по вопросам управления Организации Объединенных Наций в 1991 году) 5/;
- установление системы представления более обстоятельных докладов о деятельности секретариатов, улучшение политического диалога с руководящими органами и более широкое использование внешней экспертизы (1984 год) 6/;
- использование информационной технологии и связанных с нею аналитических средств для повышения результативности и эффективности программ и укрепления служб (1985 год) 7/;
- создание целенаправленных и ориентированных на практическую деятельность информационных систем и постоянное совершенствование их в текущем процессе развития системы управления (1985 год) 8/;
- обеспечение периодической основной отчетности о ходе осуществления программ для высших управленческих и межправительственных органов (1988 год) 9/;
- укрепление системы управления внебюджетными ресурсами посредством обеспечения более транспарентного представления данных и докладов об оперативной деятельности (1990 год) 10/;

- принятие соответствующих мер в условиях существующей высокой конкуренции в области международного сотрудничества в целях развития путем тщательного укрепления в организациях творческого начала, повышения оперативности и постоянного совершенствования самой деятельности (1992 год) 11/;
- вопросы и проблемы подотчетности и надзора в Секретариате Организации Объединенных Наций (1993 год) 12/.

4. Как об этом свидетельствует приведенная ранее третья цитата, с начала 90-х годов резко ускорились темпы преобразований. Многие части системы, включая не только Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций, но и другие руководящие органы и исполнительные главы, стали прилагать достаточно серьезные усилия для укрепления, оживления и переориентации культуры управления, управленческих возможностей и процедур подотчетности и надзора.

5. Эти меры представляют собой обстоятельный ответ на многие новые задачи, поставленные перед системой Организации Объединенных Наций и нередко требуют самого неотложного внимания, но на цели осуществления их имеются лишь скромные государственные средства. Однако они свидетельствуют также и о том большом давлении, которое налогоплательщики и общественность во всем мире оказывают с целью обеспечения более рационального использования всех государственных средств и повышения качества деятельности национальных и международных бюрократических аппаратов.

6. Каждая организация должна по-своему реагировать на те конкретные условия, в которых она находится. В двух частях настоящего доклада, в частности в таблицах в Части II, показано, насколько разнообразны такие условия, в каких масштабах осуществляются операции, как сочетаются функции и приоритеты и какие инициативы принимаются для улучшения культуры управления и укрепления организационной деятельности. Тем не менее в настоящем докладе ОИГ делается попытка внести свой вклад, чтобы придать новый мощный импульс усилиям по улучшению подотчетности, совершенствованию управления и надзора в системе Организации Объединенных Наций путем:

- а) представления широкого и относительно исчерпывающего обзора (который до этого ни разу еще не готовился) рамок, видов и взаимосвязи проводимых в системе мероприятий;
- б) определения некоторых новых ключевых тенденций и структур; и
- с) выявления ряда предпринимаемых сегодня важных инициатив, заслуживающих внимания других организаций.

7. В главах ниже приводится обзор основных элементов подразделений и процессов в области подотчетности и надзора в системе Организации Объединенных Наций: группы внутреннего надзора (глава II); внутренние управленческие системы и процессы развития и совершенствования (главы III и IV); крупные последние реформы системы управления (глава V); межучрежденческая деятельность (глава VI); органы внешнего общественного надзора (глава VII); и руководящие органы надзора (глава VIII). В части II настоящего доклада содержится резюме таблиц, посвященных деятельности отдельных организаций в каждой из этих областей.
8. Кроме того, ОИГ рассматривает настоящий доклад как "базовое" обследование, за которым последуют новые исследования ОИГ по системам управления и совершенствованию этих систем в будущем, как это в свое время имело место в отношении серии общесистемных и отдельных учрежденческих докладов о системах внутренней оценки в 1977-1985 годах 13/. Чтобы положить начало этому процессу, инспекторы в ответ на многочисленные просьбы в 1994 году подготовили доклады о важности систем оценки эффективности деятельности и об улучшении положения женщин с учетом того повышенного внимания, которое сегодня уделяется подотчетности и людским ресурсам, о чем будет сказано в настоящем докладе ниже. В свою программу работы на 1995 год они включили обзор системы управления в Секретариате Организации Объединенных Наций и сегодня планируют провести в 1996 году обзор использования информационной технологии для укрепления управленческих процессов и основных программ в системе Организации Объединенных Наций.
9. Необходимо дать несколько общих определений. Основным элементом повышения эффективности и организационной деятельности - и ключевой концепцией настоящего доклада - является качество общей системы управления. Руководители - это те, кто вместе с другими сотрудниками, используя для этого также и прочие ресурсы, работает над достижением поставленных организационных целей. Это - непрерывный и сложный социальный процесс. В прошлом он нередко воспринимался скорее как функция строгого бюрократического надзора. Однако со значительным повышением сложности, ускорением темпов преобразований и введением в крупных организациях новых управленческих систем и технологий на современных руководителей легла дополнительная ответственность. Как никогда раньше, они должны быть компетентными, работоспособными, проявляющими инициативу лидерами и вдохновителями. Они не только должны своей деятельностью показывать пример другим, но и поощрять проявление всеми сотрудниками своих организаций усердия для эффективного, оперативного и качественного выполнения порученной им работы.
10. Под "надзором" в первую очередь, согласно словарным определениям, подразумеваются органы, подразделения и процессы, обеспечивающие в организации "руководство" и "пристальное наблюдение". "Подотчетность", как правило, означает ответственность кого-либо за свою деятельность: в системе Организации Объединенных Наций это означает ответственность международных гражданских служащих перед их исполнительными главами и руководящими органами и, соответственно, ответственность

последних перед государствами-членами и общественностью. В настоящем докладе инспекторы вкладывают в слово "подотчетность" несколько более глубокий смысл, выходящий за рамки традиционного выполнения решений и отчетности. Он включает в себя также управленческую подотчетность (например, рациональное использование государственных средств, как людских, так и финансовых) и программную подотчетность (например, результаты, эффективность и отдачу) 14/. Это означает, что смысл основной концепции подотчетности заключается в обеспечении того, чтобы осуществляемые организациями программы давали максимальную отдачу и имели высокие результаты, способствуя достижению поставленных целей.

11. Широкое понятие подотчетности (которое охватывает надзор) - весьма сложное, неустойчивое и непостоянное. Хотя подотчетность в первую очередь касается эффективного выполнения программ и их результатов, недавно проведенное исследование показывает, что оно связано также и с постоянными усилиями по укреплению организаций, по крайней мере, по четырем направлениям:

- a) **отчетность по соблюдению норм** - самый узкий аспект, связанный с обеспечением соблюдения рабочих требований или порядка работы;
- b) **обговоренная отчетность** - совершенствование системы управления и руководства с учетом изменения условий и требований тех, перед кем отчитывается соответствующая организация;
- c) **профессиональная/дискреционная отчетность** - добровольные инициативы, принимаемые с целью повышения профессиональных стандартов, улучшение систем управления и технологий, а также оказываемых организацией услуг; и
- d) **предварительная отчетность** - оказание помощи в выработке и подготовке новых норм отчетности 15/.

12. Серьезным предупреждением служит цитируемое в начале настоящего введения достаточно прямолинейное высказывание, сделанное в 1992 году. "Провести реформу или потерпеть крах" не означает просто проведение реформы ради самой реформы. Это предполагает, что все государственные организации должны проявить себя, улучшив систему отчетности о своей деятельности и ее результатах, как это было признано АКК в 1982 году. Однако появившийся в 90-х годах новый элемент заключается в том, что организации должны иметь комплексную стратегию и систему подотчетности и надзора, в рамках которой проводился бы непрерывный анализ организационных преимуществ и недостатков с целью обеспечения высокого качества деятельности в постоянно меняющихся внешних условиях, выдвигающих новые требования.

13. Проводя настоящее исследование, инспекторы разослали вопросники 28 организациям системы Организации Объединенных Наций для сбора данных об их деятельности в области подотчетности и надзора. Они изучили полученные ответы и представленные документы и дважды связались еще раз с каждой организацией, чтобы обновить и уточнить эту

информацию, которая кратко представлена в таблицах в Части II. Они посетили как можно больше организаций, чтобы провести дополнительное обсуждение, а также обследовали одиннадцать секретариатов межучрежденческих комитетов и органы внешнего надзора. Они хотели бы поблагодарить всех сотрудников, с которыми были проведены консультации, за их неоценимый вклад и замечания.



## II. ОРГАНЫ ВНУТРЕННЕГО НАДЗОРА

14. В ходе проведенного ОИГ обследования был выявлен ряд важных компонентов общих структур в области подотчетности и надзора в системе Организации Объединенных Наций. Четыре из них являются внутренними компонентами секретариатов в каждой организации (органы внутреннего надзора, управленческие системы, управление людскими ресурсами и планирование стратегий и управление оперативной деятельностью с целью ее интеграции). Имеются и внешние для этих секретариатов компоненты (соответствующая межучрежденческая деятельность, общесистемные органы внешнего надзора и руководящие органы надзора, а также двусторонняя отчетность между ними).

15. В этой и последующих шести главах рассматривается каждый из этих компонентов в вышеуказанном порядке. Анализ начинается с органов внутреннего надзора, на которые традиционно возлагалась основная и нелегкая задача обеспечения отчетности и надзора.

16. В таблицах 2, 3 и 4 в Части II настоящего доклада приводится следующая краткая информация об органах внутреннего надзора в системе Организации Объединенных Наций:

- a) группы внутренней аудиторской проверки были созданы уже давно (некоторые из них приступили к своей деятельности еще в 40-х годах) и являются самыми крупными (в них работают 139 из всех 272 сотрудников категории специалистов, что составляет 51%);
- b) группы внутренней оценки являются относительно новыми (большинство из них было учреждено в 80-х или 90-х годах), на них приходится значительно большая часть средств, выделяемых на консультативное обслуживание, и они составляют вторую по величине группу (84 из 272 сотрудников категории специалистов, или 31%);
- c) управленческие службы/группы анализа – небольшие, но существуют в большинстве учреждений, в то время как подразделений по проведению инспекций и расследований все еще мало и они являются достаточно новыми (на них приходится всего лишь 49 из 272 сотрудников категории специалистов, т.е. 18%);
- d) большинство органов внутреннего надзора отчетываются непосредственно перед исполнительным главой организации, то же самое практически делают и группы внутренней аудиторской проверки, и в меньшей степени – подразделения служб управления;
- e) органы внутреннего надзора как правило, невелики по размерам и разрознены, при этом отмечается некоторая тенденция к консолидации внутренней аудиторской проверки со службами управления или с инспекционными подразделениями, а группы оценки иногда бывают связаны с

подразделениями, занимающимися планированием стратегии и составлением программ, в то время как подразделения служб управления иногда находятся в административных департаментах.

17. Как группа, 272 специалиста по внутреннему надзору из категории специалистов и выше и связанные с ними ежегодные расходы в 40 млн. долл. США (80 млн. долл. США на двухгодичный период) представляли в 1993 году достаточно небольшую часть всего персонала Организации Объединенных Наций и ее финансовых ресурсов (см. таблицу 1 в Части II). Сотрудники, занимающиеся внутренним надзором, составляют всего лишь 0,5% от всего штата системы Организации Объединенных Наций, достигающего 52 646 человек: другими словами, каждый из этих сотрудников контролирует работу более чем 190 других сотрудников или добивается ее совершенствования. Кроме того, эти 272 сотрудника в 1993 году отвечали за ведение контроля за порядком использования около 47 млн. долл. США из 12,8 млрд. долл. США в виде предполагаемых расходов системы Организации Объединенных Наций и за его рационализацию. Такое соотношение подчеркивает тот факт, что, хотя подразделения внутреннего надзора и службы управления играют важную роль, стимулируя деятельность организаций, значительную часть ответственности за отчетность и оперативную деятельность в организациях должны взять на себя старшие руководящие работники, руководители программ и другие сотрудники.

#### А. Внутренняя ревизия

18. Внутренние ревизоры – это не только "рядовые солдаты", но и "старые ветераны" работы в области подотчетности и надзора в системе Организации Объединенных Наций. Как это показано в таблицах 2.А и 2.В в Части II настоящего доклада, внутренние ревизоры как группа располагают большими ресурсами и специалистами, чем все другие органы надзора вместе взятые. Однако они существенно отличаются друг от друга по своим размерам: от нескольких крупных подразделений до самых маленьких, функционирующих по принципу "театра одного актера", или еще меньше. Это, разумеется, связано с масштабами осуществляемых операций и объемом средств, имеющихся у каждой отдельной организации, о чем свидетельствуют данные о персонале и финансах, приведенные в таблице 1 в Части II.

19. Кроме того, многие из этих учреждений были созданы в конце 40-х и в 50-х годах, когда образовывались их организации, а это подчеркивает тот факт, что они играют в области надзора традиционную роль. (Если в таблицах 2.А и 2.В по другим группам внутренней ревизии указывается более поздний год создания, то это в основном свидетельствует о реорганизации существовавших задолго до этого групп внутренней аудиторской проверки.)

20. Длинная история ведения работы по внутренней аудиторской проверке во многих организациях высвечивает те важные задачи, которые перед ней стояли. На протяжении многих лет внутренние аудиторы в основном занимались обеспечением соблюдения

финансовых положений и проверкой адекватности процедур внутреннего контроля. Однако начиная примерно с 70-х годов они свое внимание стали постепенно переключать (как этого от них требовали) больше на выработку аудиторского подхода к управлению, охватывающего функционирование управленческих систем (включая аспекты компьютеризации); вопросы "соответствия качества затратам"; вопросы оперативной деятельности, эффективности и, в некоторой степени, оперативности; а также расширенные управленческие службы и консультативные услуги по вопросам управления.

21. Из проведенных обсуждений и анализа инспекторы пришли к выводу о том, что такое вполне естественное расширение функций все еще далеко от завершения. Полный обновленный всеобъемлющий аудиторский подход включает: а) финансовую проверку, б) проверку порядка соблюдения норм и с) управленческую проверку или проверку соответствия качества затратам. Представляется, что некоторые более крупные подразделения системы Организации Объединенных Наций достаточно четко проработали все аспекты этой работы, другие только пытаются добиться соответствующего баланса, а третьи для этого весьма ограничены в своих средствах.

22. Большую помощь внутренним аудиторам в расширении и совершенствовании их работы оказывает межучрежденческая группа представителей служб внутренней ревизии (см. также главу VI). Эта группа занимается обсуждением, разработкой и совершенствованием норм и стандартов на протяжении почти 30 лет. Совсем недавно в 1990 году они приняли обновленные стандарты для профессиональной деятельности по проведению внутренних аудиторских проверок в организациях.

23. В 1993 году, а затем в 1994 году эта группа обследовала структуры и деятельность в области внутренней аудиторской проверки в организациях. В ходе обследования были собраны подробные данные по каждому учреждению относительно его штата, классификации сотрудников, профессиональной квалификации, использования услуг консультантов, охвата аудиторской проверки, отчетности, подготовки специалистов и обеспечения качества. Наиболее важный вывод заключался в том, что сотрудники, занимающиеся проведением внутренних аудиторских проверок (и соответствующие средства), представляют весьма незначительную часть общего штата и средств в организации по сравнению с тем соотношением, которое существовало во время проведения в 1992 году обследования в Соединенных Штатах, которое показало, что в федеральном правительстве Соединенных Штатов в среднем один аудитор приходится на 125 сотрудников, а в финансовом и банковском секторе Соединенных Штатов - 1 на 162. В то же время среднее соотношение для системы Организации Объединенных Наций составляло 1:264, а в самой крупной организации - Организации Объединенных Наций - даже 1:346 16/.

24. В вышеуказанных исследованиях и в настоящем обзоре ОИГ затрагивается ряд вопросов, касающихся роли внутренних аудиторов в системах подотчетности и надзора, помимо тех расширенных функций, о которых уже говорилось выше. Во-первых, одна из серьезных проблем связана со степенью охвата аудиторских проверок, поскольку во многих учреждениях имеются отделения на местах и региональные представительства в различных

странах всего мира, а группы внутренней аудиторской проверки (и даже надзора), как правило, сосредоточены в штаб-квартирах учреждений, и для поездок на места выделяется не так уж много средств. Половина учреждений в ходе проведенного аудиторами обследования сообщили о необходимости увеличения штата специалистов для обеспечения необходимого охвата, а другая половина в настоящее время удовлетворена своим положением, но предусматривает в будущем увеличить количество соответствующих специалистов.

25. Генеральная Ассамблея весьма обеспокоена существованием этой проблемы в Организации Объединенных Наций, поскольку средства, выделяемые на цели внутренней аудиторской проверки, растут незначительно, в то время как общие расходы по программам выросли во много раз. Кроме того, четвертую часть всех должностей специалистов по аудиторской проверке составляет низкий уровень Р-2. Комиссия ревизоров в 1992 году сообщила, что в Организации Объединенных Наций службы внутренних аудиторов укомплектованы ниже предполагаемого уровня деятельности и для обеспечения надлежащего охвата аудиторской проверки необходимо значительное число дополнительных аудиторов. Генеральная Ассамблея затем в 1992 году призвала Генерального секретаря "в срочном порядке предпринять шаги, направленные на укрепление независимости и повышение эффективности функции внутренней ревизии" и принять меры по реагированию на результаты внутренней ревизии 17/.

26. Во-вторых, основные принципы требуют, чтобы внутренняя ревизия представляла собой деятельность по независимой оценке, предусматривающую полный доступ к данным, свободу действий и поддержку со стороны исполнительного главы организации. Фактически большинство подразделений отчитываются непосредственно перед своими исполнительными главами. Во многих из них имеются активно работающие ревизионные комитеты, которые регулярно проводят обзоры отчетов по аудиторской проверке, и главы подразделений внутренней ревизии заявляют, что они регулярно встречаются со старшими руководящими работниками для обсуждения степени охвата и значимости выводов, а также для принятия последующих мер по исправлению ошибок, допускаемых в управлении.

27. В то же время вся эта деятельность носит внутренний характер. Представляется, что, за исключением новой процедуры отчетности в Организации Объединенных Наций (см. главу VIII), не существует ни одного органа внутренней ревизии, который представлял бы публичный доклад или отчитывался бы перед руководящими органами по вопросам, связанным с общей структурой своей деятельности, ее охватом и результатами. Кроме того, проведенное самими внутренними ревизорами обследование выявило, что деятельность большинства подразделений не является предметом какого-либо обзора, проводимого внешними ревизорами на предмет определения ее качества. Верно то, что во многих организациях внутренние ревизоры тесно сотрудничают с внешними ревизорами при проведении своих аудиторских проверок, а внешние ревизоры проводят обзор работы по внутренней ревизии и представляют по ней свои замечания, однако такой процесс предусматривает лишь весьма ограниченную возможность представления публичных докладов.

28. Другим важным моментом является то, что работа внутренних ревизоров "невидима" за пределами секретариатов (а нередко и в самих секретариатах). Это вызывает понятный скептицизм и беспокойство тем, насколько добросовестно эти подразделения выполняют свои функции надзора и совершенствования системы управления и могут ли и насколько надежно они защищать свой независимый статус и результаты рекомендаций ревизии от давления со стороны соответствующих старших руководящих работников. Инспекторы полагают, что не следует публиковать подробные результаты каждой аудиторской проверки, равно как и поощрять "микроуправление". Они также считают, что представление в той или иной форме краткого публичного доклада по основным видам деятельности в области внутреннего надзора и их результатам – а вопрос об этом неоднократно обсуждается в остальной части настоящего доклада – имеет большое значение для надежного обеспечения необходимой транспарентности, подотчетности и доверия к деятельности организации.

29. Наконец, еще одна серьезная проблема связана с профессиональным уровнем сотрудников подразделений внутренней ревизии и других органов надзора. Проведенное ревизорами в 1994 году обследование показало, что сегодня большинство сотрудников служб ревизии имеют свидетельство о прохождении продвинутого курса обучения по менеджменту и финансам, а нередко и диплом об окончании высших учебных заведений 18/. ОИГ провела новое частичное неофициальное обследование, в которое были включены другие виды органов внутреннего надзора, и это обследование показало, что там сложилось аналогичное положение.

30. Несмотря на такой прогресс, значительное меньшинство занимающихся вопросами надзора сотрудников при поступлении на работу имели дипломы по областям, не связанным с менеджментом, или же не обладали никаким опытом работы в области анализа системы управления. Частично это является отражением старой политики набора персонала в небольшие и нередко только формирующиеся органы надзора, когда внимание лишь обращалось на "знание организации" и "умение правильно писать". Однако работа по надзору приобретает все более технический характер и становится все более сложной, а должностей и специалистов по внутреннему надзору не так уж много. В будущем организации должны полностью комплектовать свои службы высокопроизводительными сотрудниками, имеющими солидную профессиональную подготовку и опыт в проведении аудиторской проверки системы управления, оценки, инспекций, исследований и системного анализа. Поскольку немало имеющих должностей специалистов по надзору, в частности в подразделениях внутренней ревизии, имеют низкий уровень, то при наборе таких специалистов придется сталкиваться с постоянно возрастающими сложностями.

#### В. Внутренняя оценка

31. Органы внутренней оценки, как это показывают таблицы 3.А и 3.В в Части II настоящего доклада, значительно позже начали принимать участие в работе в области подотчетности и надзора в системе Организации Объединенных Наций. В конце 70-х – начале 80-х годов они стали весьма стремительно расширяться. Когда в 1977 году ОИГ подготовила свой первый обзор по вопросам внутренней оценки, только в двух из

13 организаций была создана определенная система оценки. К 1981 году такая система уже имела в 12 из 23 организаций, а к 1985 году - в 21 из 24 обследованных организаций 19/.

32. Между ревизией и оценкой имеется существенное различие. Ревизия - это своего рода заключение экспертов по финансовым ведомостям, а оценка связана с изучением и анализом результатов и эффективности политики и программ с точки зрения затрат. При современной аудиторской проверке ход осуществления программы сопоставляется с установленными нормами, а оценка - это оценка порядка составления проектов и программ, их осуществления и эффективности. Эти две дисциплины отличаются друг от друга по порядку планирования самой работы и способу сбора, регистрации и анализа данных. Однако в них появляется и все больше общих моментов. В частности, специалисты по оценке в своей работе начинают более повышенное внимание обращать на вопросы, связанные с затратами и эффективностью, а ревизоры все чаще проводят обзор процесса осуществления управленческих функций (включая внутренние системы контроля и оценки), а также в рамках своей работы изучают ход осуществления программ и их результаты с точки зрения достижения поставленных целей 20/.

33. ОИГ с 1985 года не приводила какого-либо общесистемного оценочного обследования, поскольку, как представляется, развитие системы оценки, пожалуй, "застопорилось". Однако в своем докладе за 1985 год ОИГ обратила внимание на сохраняющуюся общую необходимость в расширении и совершенствовании деятельности по оценке, четкого включения ее в текущие процессы принятия организационных решений и осуществления программ и обеспечения того, чтобы организации больше внимания уделяли осуществлению программ и их результатам, а не затратам. ОИГ установила также, что достаточно небольшие подразделения по оценке практически во всех организациях перегружены работой: непосредственно на оценку, подготовку докладов и принятие последующих мер они могут тратить только примерно половину своего рабочего времени. Другая половина уходит на создание расширенных систем и постоянное управление общими системами оценки с целью обеспечения их успешного функционирования 21/.

34. С 1985 года несколько не самых больших учреждений создали дополнительные службы внутренней оценки (при содействии ОИГ), однако ряд других организаций потерял свои небольшие подразделения, поскольку были сокращены должности или уехали работавшие там сотрудники. Однако во всей системе (не считая Всемирный банк) общий штат специалистов в службах оценки вырос с 58 в 1985 году, как это было отмечено в оценочном докладе ОИГ за 1985 год, до 84 в 1995 году (см. таблицу 3 в Части II), и такое почти 45-процентное увеличение за последнее десятилетие является весьма обнадеживающим. Кроме того, в 1991 году межучрежденческая рабочая группа по оценке провела неофициальное обследование, которое показало, что был достигнут существенный прогресс в усилении работы по оценке и превращении ее в более зрелый и признаваемый всеми компонент организационной деятельности. После проведенных этой группой обсуждений Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) обновила свое

"Руководство для специалистов по оценке" 22/, и сегодня ведется дополнительная межучрежденческая работа по согласованию принципов контроля и оценки (см. обсуждение этого вопроса в главе VI).

35. Представляется, что недавно проведенные оценки внесли существенный вклад в совершенствование механизма подотчетности и надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций:

а) различного рода оценочные доклады, посвященные организационной деятельности и ее результатам, находят широкое распространение среди руководящих органов, стран-доноров и реципиентов, руководителей программ и исследователей, что значительным образом повышает транспарентность и доверие к организационным операциям и делает работу по надзору и отчетности более видимой;

б) представляется, что использование руководителями программ во многих организациях системы "внутренней самостоятельной оценки" (в дополнение к углубленной оценке, проводимой центральными подразделениями, и внешней оценке) имеет важное значение с точки зрения обеспечения понимания сотрудниками важности правильной разработки программ, уделения повышенного внимания их результатам и с точки зрения обеспечения прямой обратной связи для оперативного устранения проблем, связанных с осуществлением программ;

в) недавно ряд организаций добился огромного прогресса в создании банков данных, нередко компьютеризированных, в которые были заложены выводы различных оценок, что помогает улучшить процесс принятия решений и планирование в рамках всей организации.

36. Таким образом, представляется, что системы внутренней оценки уже в целом стабилизировались и укрепили свои возможности в плане оказания вышеперечисленных услуг. Они оказывают заметную помощь предпринимаемым в рамках организаций усилиям по совершенствованию программной деятельности, созданию определенной культуры реализации программ, принятию последующих мер и обеспечению более систематической подготовки докладов по результатам программ. Однако, как и в отношении системы внутренней ревизии, ресурсы персонала, выделяемые на цели проведения оценок, все еще незначительны по сравнению с объемом ежегодных расходов системы Организации Объединенных Наций по программам (13 млрд. долл. США).

#### С. Управленческие службы, инспекции и расследования

37. ОИГ в 1981 году представила доклад об управленческих службах в системе Организации Объединенных Наций. Она установила, что в целом система уделяет пониженное внимание деятельности по совершенствованию управления, о чем свидетельствует небольшое число соответствующих подразделений, располагающих скромными средствами, и, соответственно, низкие результаты. По мнению инспекторов,

организациям следует укрепить эти функции, чтобы постоянно стремиться к совершенствованию управления, урегулировать различные проблемы в порядке оказания помощи руководителям, рационализировать процедуры, анализировать системы и оценивать потребности в персонале и объем выполняемой работы 23/.

38. Организации в целом приняли предложения ОИГ, однако высказали сомнение относительно возможности укрепления их подразделений ввиду ограниченности финансовых средств. Они согласились с тем, что управленческие службы должны консультировать их по вопросам, касающимся потребностей в персонале (хотя некоторые из организаций обратили внимание на те проблемы, с которыми они сталкиваются при разработке рабочих стандартов), и должны отчитываться перед руководящими органами. Они также подчеркнули необходимость регулярного ознакомления сотрудников с современными методами управления и согласились с необходимостью принятия дальнейших мер 24/.

39. В 1994 году, как это показано в таблицах 4.А и 4.В в Части II настоящего доклада, усилия по совершенствованию управления, а точнее подразделения служб управления, были все еще незначительны и довольно малочисленны. Однако произошел ряд изменений. Самое крупное раннее подразделение (Консультативная служба Организации Объединенных Наций по вопросам управления) было расформировано, но в нескольких органах внутренней ревизии были дополнительно созданы консультативные группы по вопросам управления или группы по обзору системы управления, а некоторые другие организации создали подобные подразделения совсем недавно. Часть этих подразделений непосредственно отчитывается перед исполнительными главами, что является обнадеживающим фактором. Однако, к сожалению, другие подразделения остались скорее такими же, какими их охарактеризовала ОИГ в 1981 году: небольшими, весьма незаметными, публично неотчитывающимися о своей деятельности и принимающими весьма незначительное участие в деятельности организации, равно как и оказывающими на нее лишь небольшое влияние.

40. В последние года два все больший интерес начинает вызывать вопрос о проведении "инспекций и расследований". Такой интерес объясняется обеспокоенностью государств-членов в отношении борьбы с "чрезмерными тратами, мошенничеством, коррупцией и плохим управлением", в частности в связи с появляющимися в средствах информации статьями и заявлениями о существовании таких проблем в программах системы Организации Объединенных Наций.

41. С растратами, мошенничеством, коррупцией и ошибками в управлении можно столкнуться в любой стране и в любой крупной организации. Об этом свидетельствуют появляющиеся практически каждый день сообщения в международных средствах информации, а также постоянно возрастающий объем национальных и международных документов, посвященных причинам возникновения этих бедствий и путям борьбы с ними 25/. В последнее десятилетие сама Организация Объединенных Наций на международных конференциях по предупреждению преступности обращала внимание на злоупотребления и коррупцию среди государственных чиновников, а недавно выпустила руководство по практическим мерам борьбы с коррупцией с целью пресечения случаев



коррупции и запугивания со стороны должностных лиц 26/. Принятие мер борьбы здесь необходимо по той причине, что данные проблемы могут сказаться на деятельности любой организации, деморализовать ее персонал и серьезно подорвать ее престиж, как это было отмечено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 47/211 27/.

42. Инспекции могут оказаться весьма производительными в качестве проводимых на местах обзоров штатных потребностей, объема работы, невыполненной работы, полученных результатов, услуг и системы принятия управленческих решений в том или ином подразделении организации. Инспекции позволяют обеспечить, чтобы руководители программ осуществляли управленческий контроль в интересах упорядочения деятельности, тщательно анализировали объем поступающей работы, исключали возможность выполнения ненужной или двойной работы и более рационально использовали скромные людские ресурсы, находящиеся в их ведении.

43. В настоящее время только в нескольких организациях функция "инспекции" отражена в названии их органов надзора: это Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и новое Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций. Сегодня одно инспекционное подразделение создается в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), в Мировой продовольственной программе (МПП) рассматривается вопрос об учреждении такого подразделения в 1995 году, а в Департаменте ревизии и обзора системы управления ПРООН в настоящее время в контексте ведущейся в этой Программе работы по ревизии механизма управления конкретно рассматриваются основные концепции и вопросы проведения инспекций (и расследований).

44. Более десятилетия тому назад ОИГ и организации отметили, что проведение инспекций представляет собой важную функцию подразделений служб управления. ПРООН и ныне упраздненной Консультативной службой Организации Объединенных Наций по вопросам управления был проведен ряд достаточно обстоятельных анализов данных вопросов. Сегодня подобные представляющие определенную ценность обзоры готовятся некоторыми смешанными подразделениями по ревизии и обзору системы управления для ряда их отделений на местах. На инспекторов произвели также большое впечатление обзоры оперативной деятельности и кадровых потребностей, осуществляемые небольшим Отделом по вопросам компенсации и управления Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций по оказанию помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Однако общая доля таких обзоров в системе все еще незначительна в сравнении с той пользой, которую они могли бы принести.

45. Вторая категория вопросов, привлекающая сегодня к себе повышенное внимание, связана с "расследованиями", которые в общих чертах можно определить как "подробное изучение" или "официальную проверку", особенно в областях, в которых возможны крупные растраты, мошенничество, воровство, перерасход средств, халатность и неэффективность или плохо ведется управленческий, финансовый и бюджетный контроль.

46. Расследования сегодня проводятся, как и инспекции, в ограниченном масштабе. Практически все организации сообщили ОИГ о том, что они провели очень мало расследований, и это подтверждается межучрежденческими данными, собранными в последние годы Консультативным комитетом по административным вопросам (ККАВ). (Организация Объединенных Наций, естественно, представляет исключение, поскольку в последние годы значительно расширились проводимые ею неотложные миротворческие и гуманитарные операции, связанные с миллиардами долларов, на местах сложилась сложная ситуация, а принятие различных решений не допускает отлагательства - и все это создает благодатную почву для растрат, мошенничества и коррупции.)

47. Инспекторы полагают, что большинство сотрудников системы Организации Объединенных Наций являются людьми частными, однако во всех организациях неизбежны случаи растрат и коррупции. То, что в организациях такие проблемы до настоящего времени возникали совсем редко, может свидетельствовать об одной из следующих возможностей:

- а) фактически имеет место очень мало случаев растрат и коррупции;
- б) растраты и коррупция имеют место, но расследование с целью выявления этих случаев и их устранения не проводится;
- с) что наиболее серьезно: растраты и коррупция имеют место, и условия работы создают для этого благодатную почву.

48. Чтобы определить, какая из этих трех возможностей является наиболее реальной и в какой области, организации должны профессиональным, эффективным и надежным способом изучить проблему возможных растрат и коррупции. Ресурсы для выполнения такой сложной и углубленной работы ограничены, однако инспекторы полагают, что организации должны проделать по крайней мере часть такой работы по надзору. Повышенное внимание в различных структурах системы Организации Объединенных Наций сегодня уделяется двум существенным и не сопряженным с большими расходами возможностям облегчения установления надзора с целью проведения расследований:

а) каждая организация должна проводить "анализ уязвимых мест" для определения тех областей, где могут иметь место случаи растраты, мошенничества и коррупции, ставить об этом в известность сотрудников и руководителей и включать такие аспекты непосредственно в текущие планы проведения ревизии и обзора системы управления;

б) организации могли бы рассмотреть вопрос о создании "горячей линии", через которую сотрудники, которые лучше других разбираются в своих программах, могли бы сообщать о возможных случаях растраты, мошенничества и коррупции для целей проведения соответствующих расследований. Генеральная Ассамблея призвала создать такую систему в Организации Объединенных Наций, и эта система после некоторых проволочек со стороны Секретариата была сформирована в конце 1994 года 28/.  
Существование такой "горячей линии" может способствовать тому, что некоторые будут

выдвигать против других обвинения ради шутки или из-за мести. Однако в случае проведения профессионального расследования и тщательной обработки сообщений, поступающих по "горячей линии", и при обеспечении защиты прав обеих сторон "горячая линия" может стать важным средством борьбы с растратами, мошенничеством и коррупцией и обеспечить соблюдение сотрудниками высоких норм целостности и добросовестности в их работе в организации.

49. По мнению инспекторов, проявление повышенного интереса к вопросам инспекции и расследований, о которых говорилось выше, связано не только с мошенничеством и злоупотреблениями. Необходимо значительно более систематически вести работу по определению возможности возникновения таких проблем, по выявлению их и разрешению. Однако они, как правило, возникают в ходе проведения на местах крупных чрезвычайных операций, а не в рамках менее масштабных программ и административных функций учреждений.

50. Представляется, что государства-члены в равной степени обеспокоены и сообщениями о плохом руководстве и "мертвом грузе" в секретариатах, т.е. о тех подразделениях, руководителях программ и сотрудниках, которые некачественно выполняют свою работу или же работа которых никому не нужна. Инспекции, ориентированные на проверку фактического выполнения работы, могут стать своего рода периодической проверкой управленческой деятельности и ее эффективности в масштабах всей организации, направленной на выявление существующих проблем и оценку эффективности и оперативности деятельности каждого подразделения. Проведение таких инспекций важно также и для повышения общего престижа организаций и усиления прозрачности их деятельности.

51. Однако одной из основных причин того, что в настоящее время в организациях такая работа ведется в небольшом объеме, опять же является отсутствие ресурсов. Начальник одной маленькой группы внутренней ревизии заявил инспекторам, что проведение только одного расследования может отвлечь четвертую часть годового объема средств его группы, осложнив выполнение других необходимых функций. Обзор служб управления, инспекции и расследования представляют собой углубленный, обстоятельный, весьма конкретный и фактологический обзор, требующий привлечения значительных средств. Без дополнительных ресурсов, включая, возможно, специальное использование услуг других высококвалифицированных экспертов, эти обзоры проводить организациям очень сложно.

52. Существует крайняя необходимость в расширении системы таких обзоров. Важность проведения тщательного и постоянного анализа рабочих планов, рабочей нагрузки, хода выполнения работы и потребностей в персонале является одной из тем, к которой мы неоднократно обращаемся в настоящем докладе, в частности при обсуждении в главе V системы управления работой.

D. Поиск надлежащего баланса

53. Представленная в обзоре выше структура подразделений, занимающихся внутренним надзором, прежде всего свидетельствует об их разбросанности. В организации имеется большое количество небольших подразделений различного вида. Хотя наблюдается тенденция к объединению подразделений (в основном занимающихся внутренней ревизией и обзором системы управления), эта тенденция слабо выражена. Самая крупная организация, Секретариат Организации Объединенных Наций, объединил в конце 1993 года свои органы внутреннего надзора и создал в 1994 году новое Управление служб внутреннего надзора 29/, а одно из маленьких учреждений, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), подобное объединение планирует осуществить в 1995 году. Некоторые учреждения даже в этом направлении сначала шли вперед, а потом возвращались назад: Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) несколько лет тому назад объединила свои два основных органа внутреннего надзора, а недавно решила опять их разделить.

54. Каждая организация должна, разумеется, сама сделать свой выбор в этих вопросах управления. Инспекторы полагают, что было бы важно, если бы они попытались эти решения принимать на стратегической комплексной основе с учетом всех рассмотренных в главах ниже аспектов, касающихся общей деятельности организации. Кроме того, они призывают организации рассмотреть следующие преимущества возможного объединения их небольших органов внутреннего надзора:

- a) **усиление независимости** за счет укрупнения соответствующего подразделения, расширения его компетенции и предоставления ему возможности отчетываться непосредственно перед высшим руководством;
- b) **усиление гибкости и оперативности**, поскольку возросшие ресурсы персонала можно легче перераспределять между различными задачами внутреннего надзора, если того требуют меняющиеся обстоятельства, так как при этом не приходится ограничиваться узкими рамками каждого компонента подразделений;
- c) **усиление транспарентности** благодаря укрупнению подразделения, которое находится в лучшем положении в плане представления ежегодных докладов о проделанной работе, полученных выводах, достигнутых результатах и своих соображениях относительно общей управленческой работы, прогресса, проблем и других вопросов, касающихся их организации;
- d) **повышение уровня профессионализма** за счет более систематичного набора сбалансированных команд специалистов для выполнения различного рода работы по надзору, укрепления потенциала в области оказания функционально-вспомогательной поддержки и обеспечения возможностей для более целенаправленной профессиональной подготовки сотрудников и развития карьеры;

- e) **обеспечение экономии за счет изменения масштабов** посредством скоординированного планирования работы и проведения совместных оценок, организации посещений отделений на местах, предоставления административных вспомогательных услуг и укрепления возможностей в области отчетности;
- f) **придание деятельности по улучшению в организации механизма управления большей открытости и дополнительного импульса**, поскольку более крупные подразделения начинают играть роль более мощного координационного центра для установления взаимодействия с руководителями программ, руководящими органами, профессиональными органами и другими организациями;
- g) и последнее, но не менее важное – **расширение возможностей в плане укрепления системы отчетности о деятельности организации** посредством создания более систематической, динамичной, профессиональной и транспарентной системы внутреннего надзора и обзора деятельности организации.

55. Однако, к сожалению, как бы ни объединялись органы надзора, до настоящего времени большей частью это не сопровождалось увеличением объема имевшихся скромных ресурсов. Ведение надзора "по дешевке" не приведет к улучшению оперативной деятельности, которого добиваются государства-члены, в частности это касается инспекций и расследований. Инспекторы отметили, что в целом за последние два десятилетия здесь сложилось тупиковое положение, когда руководящие органы требуют от исполнительных глав все большую часть имеющихся средств использовать для укрепления системы надзора и управления, а исполнительные главы, в свою очередь, дают на руководящие органы, с тем чтобы они выделили дополнительные ресурсы, если хотят добиться каких-либо изменений.

56. К счастью, возрождение в системе интереса к вопросам подотчетности и надзора и другие рассмотренные в нижеследующих главах факторы могут помочь выйти из тупикового положения и подтолкнуть как исполнительных глав, так и руководящие органы организаций к тому, чтобы они выделили необходимые средства для их небольших органов внутреннего надзора, повысили приоритетность их деятельности и использовали результаты подготавливаемых ими докладов. Такая деятельность по надзору, при условии полного укомплектования и надлежащей поддержки соответствующих подразделений, ведется на основе "возмещения расходов" и "экономии средств", что позволяет экономить ресурсы и урезать ненужные расходы в пределах, выходящих за рамки установленных бюджетов. Фактически следует регулярно оценивать деятельность таких подразделений, как единой группы, на предмет обеспечения экономии средств, содействия повышению производительности и эффективности организационной работы, проверки системы внутреннего контроля и оказания помощи в смещении акцентов в культуре организации в сторону уделения повышенного внимания результативности.

57. Тем временем сегодня уже предпринимается ряд важных новых инициатив для совершенствования и рационализации деятельности по внутреннему надзору и использования ресурсов:

а) в настоящее время многие организации разрабатывают новые более комплексные системы оценки определения результатов работы, и в этом направлении в рамках ККАВ ведется также некоторая межучрежденческая работа. В эти системы включены различные существующие элементы, процессы и методы надзора. Они могут в значительной степени облегчить работу органов внутреннего надзора и укрепить систему управления основными программами посредством предоставления значительно большего объема конкретной информации об осуществлении программ для целей проведения обзоров и принятия решений. Эти усилия представляют собой довольно-таки сложный, но важный компонент комплексного подхода к системе управления для организаций в целом (более подробное обсуждение этого опроса см. в главе V).

б) ПРООН договорилась с одной международной бухгалтерской и аудиторской фирмой ежемесячно изучать счета отделений ПРООН на местах в ее азиатско-тихоокеанском регионе и проводить ежегодную внутреннюю ревизию. Эта "местная" фирма может проделать данный объем работы с меньшими, чем ревизоры ПРООН из Нью-Йорка, затратами, освободив их для ведения более углубленной работы по аудиторской проверке управления. Был проведен тщательный обзор этой системы и она была усовершенствована и распространена на отделения ПРООН и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) в Африке, а также на другие отделения в Азии и Тихом океане. На конец 1994 года этой системой в общей сложности было охвачено 65 страновых отделений ПРООН и 43 канцелярий директоров.

с) Проводимые Организацией Объединенных Наций оценки всегда очень медленными темпами охватывали новые программы, при этом для того, чтобы каждую крупную программу изучить хотя бы один раз, требовались десятилетия, а на работу по планированию, осуществлению и обзору по каждому исследованию уходит ни один год. Однако начиная с 1994 года подход, занятый Организацией Объединенных Наций к вопросам оценки (и другим функциям надзора), включает "анализ рисков", с тем чтобы сосредоточить работу по надзору в большей степени на тех программах, которые имеют крупные масштабы и хорошо всем известны, а также могут принести очень полезные плоды и в последнее время не подвергались контролю. Кроме того (в соответствии с многими принятыми ранее рекомендациями ОИГ), будет значительно сокращен цикл проведения оценок в Организации Объединенных Наций, будут проведены реформы с целью сбора более подробной информации о надзоре, а деятельность в области самооценки и центральные системы отчетности о деятельности должны быть пересмотрены и обновлены 30/.

58. В заключение настоящей главы инспекторы хотели бы прокомментировать три аналитических аспекта, которые могли бы быть полезны организациям и их руководящим органам при определении наиболее оптимальных путей обеспечения баланса и использования их скудных ресурсов, имеющихся на цели внутреннего надзора. Первые два аспекта вытекают из достаточно подробного хорошо продуманного исследования, недавно проведенного по вопросам работы генеральных инспекторов и функционирования системы отчетности в правительстве. Авторы этой работы наметили пять основных показателей,

которые могли бы быть полезными для оценки эффективности деятельности генеральных инспекторов и которыми могли бы воспользоваться и органы внутреннего надзора в организациях системы Организации Объединенных Наций:

- а) **профессионализм** - соответствие методов и результатов работы подразделений профессиональным стандартам, регулирующим конкретно область надзора;
- б) **охват** - соотношение между экспертами по надзору и общей численностью персонала организации и общим объемом бюджетных ресурсов;
- с) **масштаб экономии** - финансовый результат, полученный благодаря выводам надзора и выполненным рекомендациям;
- д) **качество** - успешное принятие мер дисциплинарного характера и возмещение средств в результате проведенных расследований и
- е) **видимость** - не только отчетность перед руководящими органами и внешними организациями, но и подготовка эффективных, ориентированных на оперативную деятельность публичных докладов, которые помогут выявить потенциальных нарушителей и приведут к оперативному принятию серьезных мер по исправлению положения в организации 31/.

59. В системе Организации Объединенных Наций в целом придется еще долго работать в этом направлении. В области разработки руководящих принципов ревизии и оценки был достигнут существенный прогресс, однако сфера инспекций и расследований разработана слабо и не укомплектована знающими специалистами. Работа по надзору в рамках всей системы имеет зачастую узкий охват, особенно когда небольшие подразделения из штаб-квартир пытаются подвергнуть контролю глобальные программы на местах. Некоторые группы внутренней ревизии "ведут счет" тех рекомендаций, которые были выполнены, и тех расходов, которые были сэкономлены, однако многие этим не занимаются и практически никто из них не представляет публичных докладов. Сильно ограничены и данные о проведенных расследованиях, что оставляет открытым вопрос о том, насколько серьезной эта проблема в действительности является. И хотя доклады о проведенных оценках находят достаточно широкое распространение, службы внутренней ревизии и управления и другие подразделения практически не заметны за пределами своих организаций, а иногда и даже внутри их, что подрывает доверие к организациям.

60. Очевидно, что более крупные учреждения, особенно те из них, которые проводят широкие глобальные операции на местах, вынуждены брать на себя большую ответственность и выполнять более широкие функции надзора, чем небольшие специализированные учреждения, занимающиеся техническими вопросами. Тем не менее всем организациям с учетом их специфических условий следует внимательно изучить вопрос о том, как лучше всего было бы устранить существующие факторы, препятствующие их нормальной работе.

61. Однако вышеперечисленные соображения не могут в полной мере помочь в долгосрочном плане успешно наладить работу органов внутреннего надзора в том, что касается общей организационной деятельности и услуг, оказываемых государствам-членам. Для этого следует изучить второй аспект вопросов, связанных с более широкой работой по надзору 32/:

- а) **интерес** - многие в последнее время предпринимаемые в рамках системы новые инициативы и реформы в области подотчетности и надзора, как об этом говорится на протяжении всего доклада, свидетельствуют о том, что сегодня эти вопросы в системе Организации Объединенных Наций начали вызывать больше интереса и беспокойства, чем раньше;
- б) **доверие** - такое возобновление интереса свидетельствует также о том, что необходимость доказать правительствам эффективность системы (что было отмечено АКК в 1982 году, см. цитату во введении) по-прежнему сохраняется и даже приобретает еще более настоятельный характер, о чем свидетельствует циничное отношение общественности к системе и недоверие к ее деятельности со стороны широких слоев населения и частных институтов в целом;
- в) **уязвимость** - резкое увеличение в последнее время ресурсов и расширение различных глобальных операций на местах, вполне естественно, приводят к усилению уязвимости общих программ системы Организации Объединенных Наций в плане различного рода трат и неправильного управления;
- г) **добавленная стоимость** - обеспечение того, чтобы организации оказывали для государств-членов полезные услуги и в максимальной степени рационально использовали порученные им средства, является ключевой задачей, решать которую постоянно и энергично должны органы внутреннего надзора и другие процессы и системы отчетности, которые рассматриваются в настоящем докладе.

62. Третий и последний аспект вытекает из проведенного в 1980 году межучрежденческого анализа проблем создания системы оценки. Хотя с тех пор организации добились определенного прогресса во многих областях надзора, выводы этого анализа все еще остаются актуальными. В нем определяются те основные элементы "организационной культуры" в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые могут серьезно затруднить работу органов внутреннего надзора:

- а) **слабая поддержка**, особенно со стороны высшего руководящего состава и руководящих органов;
- б) **надежность выводов надзора**, требующая четкого профессионального подхода, направленного на повышение надежности выводов для их пользователей;
- в) **неопределение (и несогласование) цели** каждого конкретного обзора;



- d) **слабая обратная отдача** и низкий уровень использования выводов надзора;
- e) **несбалансированное применение** существующей политики и методологии в области надзора и недостаточно четкие "предварительные условия", в первую очередь неясные организационные задачи и цели и слабая подготовка программ и проектов;
- f) **недостаточная ясность** роли и ответственности за надзор;
- g) **сопротивление преобразованиям/участие сотрудников** - уделение особого внимания "человеческому фактору", а также методологии надзора путем признания важности понимания сотрудниками необходимости совершенствования организационной деятельности и участия в ней;
- h) **несоблюдение и отсутствие инициатив**, при этом в порядке поощрения хорошей работы следует предусмотреть реальное вознаграждение за заслуги и признание их, однако в случае необходимости решения каких-либо проблем следует проявлять решительность и последовательность;
- i) **неточное употребление связанной с надзором терминологии**, особенно в тех случаях, когда различного рода исследования называются оценкой, ревизией, инспекцией или расследованием, хотя они не отвечают соответствующим требованиям;
- j) **нереальные надежды**, когда чрезмерные надежды возлагаются на небольшую работу, проводимую в области надзора, в плане решения проблем, которые фактически коренятся в самих системах управления и программирования в организации; и
- к) **"порционный" подход**, при котором делается попытка улучшить надзор путем решения одной или нескольких вышеперечисленных проблем, а не выработки решительного комплексного подхода к совершенствованию деятельности организации 33/.

63. Эти перечисленные проблемы, особенно две последних, указывают на то, что органы внутреннего надзора представляют собой лишь один из факторов в деятельности по осуществлению контроля, совершенствованию управления и отчетности. Эти задачи они отнюдь не должны выполнять в одиночку. Большую важность имеют и шесть других областей, о которых речь идет в шести последующих главах. Первая из этих областей - система контроля за обеспечением рационального управления и эффективного использования информационной технологии - состоит из двух достаточно важных компонентов. Их отсутствие может значительно затруднить эффективное выполнение программ и работу органов внутреннего надзора.

### III. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ

64. Вторым основным фактором совершенствования системы подотчетности и надзора являются системы и процессы управления в организациях. В этой главе обсуждается два важных компонента этой области: первый, уже давно существующий и воспринимаемый как что-то само собой разумеющееся, - внутренний контроль, а второй, более новый, более сложный и быстро меняющийся, - использование информационной технологии.

#### А. Внутренний контроль

65. Внутренний контроль в организациях был введен так же давно, если еще не раньше, как и внутренняя ревизия. Он нередко рассматривается как простое средство обеспечения соблюдения установленных норм. Однако в начале подготовки настоящего исследования несколько организаций обратили внимание инспекторов на недавно вышедшее четырехтомное исследование, в котором углубленно анализируются комплексные рамки внутреннего контроля, система подотчетности и средства оценки внутреннего контроля. Это исследование представляет собой один из самых полезных справочных материалов, поскольку в нем подчеркивается необходимость для организаций постоянно пересматривать и переориентировать их системы внутреннего контроля, приводятся точно сформулированные определения, чтобы можно было избежать существовавшего раньше недопонимания, и дается новое представление о роли внутреннего контроля в современной системе управления 34 /.

66. В исследовании подчеркивается, что внутренний контроль предназначен для того, чтобы направлять усилия организации в русло достижения поставленных перед нею целей и избегать возникновения каких-либо неожиданных ситуаций. Он способствует повышению эффективности и оперативности деятельности, снижает риск возможных потерь ресурсов и помогает обеспечить надежность финансовых ведомостей и соблюдение правовых норм. В исследовании выделены пять основных компонентов внутреннего контроля:

- а) условия контроля - основа, определяющая всю деятельность организации, которую составляют:
  - 1) честность, этические ценности и компетентность сотрудников;
  - 2) стиль работы и философия управления;
  - 3) система делегирования полномочий и ответственности;
  - 4) управление людскими ресурсами;
  - 5) надзор со стороны руководящих органов;

- b) **оценка риска** - выявление и оценка рисков, могущих подорвать достижение целей организации;
- c) **деятельность по контролю** - политика и процедуры, помогающие обеспечить осуществление руководящих директив;
- d) **информация и коммуникация** - информирование персонала об ответственности и ознакомление с нею, а также подготовка докладов и информации в качестве внутренней (и внешней) информации, необходимой для выработки политики в рамках всей организации; и
- e) **мониторинг** - оценка качества деятельности внутренней системы за определенное время.

67. Эти компоненты взаимосвязаны и образуют единую комплексную систему, способную динамично реагировать на изменения условий. Они связаны также и с определенной ответственностью, особенно это касается исполнительного главы, который должен задавать тон работе всей организации и раздавать поручения всем подчиненным. Кроме того, крайне важную роль играют финансовые работники; руководящие органы должны руководить работой, направлять ее и контролировать; а внутренние ревизоры должны оценивать эффективность системы. Наконец, в описании должностных функций всех сотрудников должны быть включены такие элементы, как информирование и ответственность в вопросах внутреннего контроля (см. также главы IV и V о важности развития "культуры управления" и воспитания чувства ответственности за свою работу у всех сотрудников организации 35/). Такая грандиозная и глобальная перспектива развития системы внутреннего контроля предусматривает принятие в организациях разнообразных мер, далеко выходящих за рамки "правил и учебников".

68. Как это показано в таблицах 5.А и 5.В в Части II настоящего доклада, практически все организации системы Организации Объединенных Наций обновили свои компьютеризированные системы финансового и иного контроля или же установили новые. В более широком плане многие организации, следуя духу вышеуказанного исследования о внутреннем контроле, уже работают или только начали работать, иногда прибегая к услугам консультантов, над относительно всеобъемлющей переоценкой и упорядочением своих правил, положений и систем общего финансового контроля.

69. Вероятно, наибольшие изменения сегодня происходят в Секретариате Организации Объединенных Наций, что объясняется давлением со стороны Генеральной Ассамблеи. Поскольку Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций постоянно выявляет все новые и новые проблемы, связанные с финансовыми процедурами и контролем, Ассамблея призвала Комиссию и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) уделить повышенное внимание внутреннему контролю. В своих резолюциях за 1990, 1991 и 1992 годы Ассамблея наметила целый ряд вопросов внутреннего контроля, в которых руководящие органы желали бы добиться улучшений, при этом неоднократно призвала принять следующие меры:

- расширить охват аудиторских проверок и обеспечить выполнение их рекомендаций;
- подготовить конфиденциальные отчеты о случаях мошенничества с использованием ресурсов;
- установить строгий инвентаризационный контроль;
- усилить эффективность контроля за выплатой пособий и надбавок;
- обеспечить строгое соблюдение правил, регулирующих погашение задолженности;
- пресечь злоупотребления при возмещении подоходного налога;
- усилить транспарентность и повысить эффективность политики закупок с точки зрения затрат;
- улучшить контроль за наймом временного персонала по краткосрочным контрактам;
- востребовать растроченные средства; и
- подвергнуть уголовному преследованию лиц, совершивших мошенничество 36/.

70. Учитывая эти и другие проблемы, Ассамблея в своей резолюции 48/218 призвала также Секретариат создать "не позднее 1 января 1995 года транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности" 37/. В ответ на это указание Секретариат подготовил доклад, который в случае осуществления его положений мог бы вылиться в самое глобальное обновление компонентов внутреннего контроля, которое когда-либо проводилось в системе Организации Объединенных Наций 38/. Сотрудники Секретариата, в частности, надеются, что их Комплексная система управленческой информации (ИМИС), которая сегодня находится на стадии внедрения, позволит обеспечить проведение внутреннего контроля по таким направлениям, как комплексное управление должностями в реальном времени, полное совмещение функций "кадры/заработная плата", компьютеризированное начисление сотрудникам пособий, объединение финансовых обязательств с обязательствами по закупке, полные инвентарные перечни и финансовые отчеты, составление каталогов в режиме он-лайн и новая структура кодов для счетов.

71. В настоящее время у Организации нет управленческих возможностей или средств для постоянной переоценки системы внутреннего контроля. Однако, как об этом свидетельствуют вышеперечисленные инициативы, существующие сегодня политика и процедуры внутреннего контроля уже не рассматриваются как просто что-то само собой разумеющееся. Здесь следует обратить внимание и на ряд других аспектов внутреннего контроля, имеющих более широкое общее значение.

72. Во-первых, в 1992 и 1993 годах ККАВ провел ряд заседаний для выработки свода норм отчетности для системы Организации Объединенных Наций, которые организации могли бы в качестве первого шага использовать для составления своих счетов на финансовый период, заканчивающийся 31 декабря 1993 года. При разработке стандартов организации использовали стандарты Международного комитета по стандартам отчетности и вели эту работу в тесном сотрудничестве с Группой внешних ревизоров (см. главу VII). Эти стандарты были представлены в 1993 году Генеральной Ассамблеей и одобрены ею, а затем в 1996 году последовала подготовка последующего доклада об оценке. В рамках развития этих стандартов сегодня ведется работа по согласованию формы представления финансовых ведомостей организаций 39/.

73. Во-вторых, некоторые представители персонала Организации Объединенных Наций отмечали, что правило 112.3 Правил персонала уже служит, в случае его выполнения, серьезным средством обеспечения подотчетности и контроля. Это правило гласит:

"От любого сотрудника можно потребовать возмещения Организации Объединенных Наций частично или полностью любых финансовых потерь, понесенных Организацией Объединенных Наций в результате проявления этим сотрудником халатности или нарушения им каких-либо положений, правил или административных инструкций".

74. Меры в этом направлении уже были приняты в ПРООН. В сентябре и октябре 1993 года Администратор дал указание оказывать решительную поддержку делу создания культуры отчетности, включая полное и незамедлительное выполнение положений финансового правила ПРООН 103.2, касающегося финансовой ответственности сотрудников ПРООН за совершение действий, нарушающих положение данных Правил и соответствующих указаний. Был создан Постоянный комитет для рассмотрения случаев нарушения и определения ответственности за их совершение, при этом подразумевалось, что основную ответственность в первую очередь должны нести старшие руководящие работники 40/. В настоящее время ПРООН совершенствует работу Постоянного комитета в консультации с другими подразделениями Организации Объединенных Наций и ПРООН, используя для этого накопленный опыт, с целью объединения процедур административного востребования и дисциплинарного наказания. ПРООН подготовила также и краткий анализ своих механизмов в области отчетности и составило схему самого процесса.

75. В своем докладе за 1992-1993 двухгодичный период Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций поддержала Постоянный комитет ПРООН как новаторский механизм надзора в системе Организации Объединенных Наций и отметила большое значение его деятельности, поскольку он дает четко понять сотрудникам, что они несут ответственность за свои поступки 41/. Кроме того, специальная группа экспертов Организации Объединенных Наций в сентябре 1994 года рекомендовала, чтобы Генеральный секретарь изучил опыт этого Комитета ПРООН и рассмотрел вопрос о создании подобного механизма в Организации Объединенных Наций для усиления факторов, сдерживающих совершение сотрудниками мошенничества и других нарушений 42/.

76. Генеральный секретарь в 1993 году подготовил предварительный доклад для изучения возможностей возмещения средств, использованных ненадлежащим образом 43/. Ряд других организаций заявили инспекторам, что они собираются повысить внимание к вопросам уточнения руководящих принципов и более строгого соблюдения правил, аналогичных вышеуказанному положению Правил персонала Организации Объединенных Наций, в отношении ненадлежащего использования средств. Инспекторы полагают, что другим организациям системы следует изучить инициативу и опыт ПРООН при принятии решений относительно своей будущей деятельности в этой важной области личной и финансовой ответственности.

77. В-третьих, в последние годы при обсуждении вопросов кадровой политики нередко затрагивается понятие "добросовестности", поскольку статья 101 Устава Организации Объединенных Наций гласит, что при приеме на работу сотрудников и определении условий их работы следует в первую очередь руководствоваться такими соображениями, как "высокий уровень" добросовестности. В своем докладе за 1993 год, посвященном вопросам ответственности и отчетности в секретариате Организации Объединенных Наций, инспекторы отметили, что существующий Кодекс поведения в системе Организации Объединенных Наций был принят в 1954 году, т.е. 40 лет назад 44/. Он был переиздан Генеральным секретарем в 1982 году 45/ и с тех пор никогда не обновлялся. Инспекторы полагают, что давно настало время выпустить всеобъемлющее руководство, чтобы обновить и четко закрепить требуемые стандарты этического поведения сотрудников в организациях системы Организации Объединенных Наций и обеспечить их соблюдение.

78. В вышеуказанном докладе за август 1994 года Генеральный секретарь заявил, что нормы поведения 1954 года, хотя они и являются здоровыми, никогда не планировалось использовать вместо обязательных для всех правил, и они не отражают ту ответственность, которую стали нести сотрудники Организации Объединенных Наций спустя 40 лет, а также их новые условия работы. Сегодня Секретариат Организации Объединенных Наций пересматривает и обновляет все стандарты 1954 года с целью выработки действительно всеобъемлющего кодекса поведения для Организации, в котором будут изложены конкретные этические нормы 46/. Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) надеется всесторонне изучить Кодекс поведения и в 1995 году выпустить его обновленный вариант. Другие организации вполне могут пожелать разработать свои собственные кодексы этики в качестве дополнения к общесистемному кодексу.

79. Наконец, в-четвертых, большая часть настоящего доклада ОИГ посвящена вопросам создания, поощрения и поддержки системы рационального управления в условиях, способствующих проявлению творческого начала, гибкости и уделению повышенного внимания результатам деятельности. Однако каждой организации следует разобраться и с такими проблемами, как плохое руководство и некомпетентность руководителей, что является отражением не только неразумных решений и действий со стороны отдельных руководителей, но и более крупных проблем, связанных с структурой, культурой и/или политикой организации 47/. Ошибки в управлении, допускаемые несколькими руководителями, могут существенно подорвать осуществление программ, деморализовать

персонал, снизить престиж организации и помешать многим другим нормально работать. Основным средством оперативного выявления проблем нерационального управления и принятия мер по исправлению ошибок является внутренний контроль, однако главными факторами сведения к минимуму возникающих в ходе осуществления внутреннего контроля трудностей являются способные руководители и правильная культура управления (эти вопросы освещаются в главах IV и V ниже).

#### В. Информационная технология

80. Во введении к настоящему докладу внимание обращалось на четыре аспекта отчетности: отчетность по соблюдению норм, оговоренную, профессиональную/дискреционную и предварительную отчетность. Ни один из рассматриваемых в докладе компонентов не вписывается так четко в профессиональную предварительную отчетность, как усилия организации по внедрению и оптимальному использованию информационной технологии.

81. Информационная технология позволила добиться существенного прорыва в том, что касается изменения современной системы управления и организации. Она развивается и будет развиваться с поразительной стремительностью и представляет собой сложную и с трудом контролируемую область. Однако последние анализы в области управления показывают, что сегодня применение информационной технологии позволяет резко повысить производительность труда даже конторских служащих. Сегодняшнее положение можно сравнить с началом использования электричества в промышленности на заре XX века: управляющим предприятий в то время потребовалось около двух десятилетий, чтобы разобраться в том, как можно наиболее оптимально наладить работу своих электрифицированных заводов и фабрик.

82. Сегодня организации системы Организации Объединенных Наций пытаются не отставать от развития информационной технологии и использовать ее в важных областях деятельности, а сделать это очень сложно из-за малочисленности сотрудников, работающих с информационными системами, и огромной потребности организации в ресурсах информационной технологии. Как это кратко изложено ниже, их основные задачи в области информационной технологии включают создание эффективных и современных компьютеризированных административных систем и систем контроля, разработку основных баз данных в режиме он-лайн и новых каналов распространения информации и введение новой системы управленческого контроля за информационной технологией.

83. Более важно то, что каждая организация несет еще и ответственность за продуманное решение таких вопросов, связанных с более глобальными этапами и задачами эффективного использования информационной технологии, как:

- а) компьютеризация конторской работы и установление сетей;

- b) всеобъемлющая программа создания управленческих (а не только административных) информационных систем;
- c) стратегия, направляющая работу по созданию организационных информационных систем; и
- d) тщательный анализ рабочей загрузки на предмет определения наиболее оптимальных путей использования информационной технологии в осуществляемых операциях с целью повышения эффективности и производительности деятельности.

84. Как это уже обсуждалось в предыдущем разделе, многие организации продолжают работу над компьютеризацией своих систем управления финансами и кадрами. Крупнейшая и наиболее дорогостоящая структура в системе Организации Объединенных Наций, Комплексная система управленческой информации Организации Объединенных Наций, начала создаваться с 1990 года, и расходы на нее к 1997 году, по подсчетам, должны составить 70 млн. долл. США. "Первая очередь" этой системы была уже внедрена и сегодня обеспечивает распределение работы между Центральными учреждениями в Нью-Йорке и другими отделениями Организации Объединенных Наций на местах 48/.

85. Кроме того, организации используют также информационную технологию для создания большого числа конкретных систем и баз данных для своих различных основных программ. Например, обследование, недавно проведенное в Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам торговли и развития (ЮНКТАД), не являющейся крупной организацией, показало, что там имеется 28 различных компьютеризированных систем, дальнейшее упорядоченное развитие которых требует проведения скоординированной оценки. Помимо этого, организации занимаются разработкой основных компьютерных программ для их прикладного применения во всем мире, перечень которых можно найти в справочнике Консультативного комитета по координации информационных систем (КККИС) 49/.

86. Кроме того, велась и определенная существенная межучрежденческая работа. АКК в 1993 году создал Целевую группу старших должностных лиц по информационным системам для изучения вопроса о том, как система Организации Объединенных Наций могла бы расширить распространение своей информации среди общественности. Понимая, что использование современной технологии могло бы существенно облегчить системе Организации Объединенных Наций ее усилия по обеспечению большей скоординированности и повышению эффективности программ, Целевая группа изучила различные альтернативные варианты структуры сетей и пришла к мнению о том, что система Организации Объединенных Наций должна сосредоточить свои усилия на создание взаимосвязанных информационных систем. АКК в целом одобрил эти выводы и приступил к перестройке межучрежденческих механизмов в этой области (см. главу VI). В настоящее время ОИГ заканчивает подготовку подробного исследования в дополнение к своим исследованиям за 1972-1982 годы по вопросу об использовании средств телекоммуникации и соответствующих информационных технологий в системе Организации Объединенных Наций.



87. Основное направление деятельности практически всех организаций системы Организации Объединенных Наций заключается в сборе, анализе и распространении информации во всем мире в областях их компетенции. В этом отношении ИНТЕРНЕТ - стремительно развивающаяся глобальная компьютеризированная сеть, имеющая порядка 30 млн. пользователей, - открывает перед организациями системы Организации Объединенных Наций совершенно новые огромные возможности для ведения совместной деятельности, представляет собой механизм распространения информации во всем мировом сообществе и позволяет оперативно обеспечивать доступ к этим организациям для многих пользователей и исследователей во всем мире 50/. Целевая группа АКК согласилась с тем, что ИНТЕРНЕТ является весьма перспективным механизмом, обеспечивающим очень широкий охват пользователей в различных частях мира. По крайней мере 12 учреждений сегодня уже распространяют свою информацию через ИНТЕРНЕТ, а КККИС подготовил руководство по использованию услуг этого механизма 51/. Инспекторы считают также, что динамичное развитие сети ИНТЕРНЕТ может позволить добиться в будущем существенного прорыва во всей сфере коммуникации и заслуживает самого пристального внимания и эффективного использования организациями.

88. В то же время система Организации Объединенных Наций должна также сохранить свою имеющуюся печатную документацию, с тем чтобы обеспечивать ею государства-члены на всех этапах создания и развития информационных систем. КККИС выпустил длинную серию руководств, справочников и реестров по основным направлениям деятельности Организации Объединенных Наций. Кроме того, Техническая группа КККИС по межбиблиотечному сотрудничеству, стандартам и управлению занималась изучением вопросов обмена информацией в контексте рекомендаций, вынесенных в 1992 году ОИГ в ее докладе об интегрированной библиотечной сети 52/.

89. Наконец, эти информационные системы и деятельность в области информационной технологии требуют от организаций принятия новых мер управленческого контроля и возлагают на них дополнительную ответственность. Двумя такими областями, о чем говорится в последних докладах КККИС, являются руководящие принципы управления электронными записями 53/ и безопасность информационных систем 54/.

90. Приведенный выше перечень информационных проектов достаточно длинен, но мы еще не перечислили самые важные задачи в области использования информационной технологии. Проведенное в 1994 году обследование среди практически 800 международных сотрудников, занимающихся информационной работой в Северной Америке и Европе, показало, что их сегодняшние приоритетные задачи в области информации исключительно касаются использования информационной технологии и систем для поддержки общей стратегии и целей организаций и для перестройки соответствующих процессов и процедур:

- перестройки организационных процессов;
- приведения информационных служб в соответствие с задачами Организации;

- сбора и использования данных; и
- создания многофункциональных систем 55/.

91. Однако организации системы Организации Объединенных Наций, располагающие скромными ресурсами и уделявшие в прошлом развитию информационных систем лишь незначительное внимание, сегодня не могут угнаться за темпами эволюции информационной технологии. Фактически сейчас они пытаются развить те области информационных систем, которые были в вышеуказанном обзоре определены 800 организациями как приоритетные в 1989 году: создание инфраструктуры систем, обновление и объединение систем, адаптация технологии и персонала и разработка стратегии информационных услуг. В рамках такого "промежуточного этапа" развития информационной технологии инспекторы хотели бы отметить четыре важные области, в которых организации системы Организации Объединенных Наций постепенно начинают наращивать свои усилия.

92. Во-первых, многие организации за последние несколько лет добились достаточно серьезного успеха в компьютеризации конторской работы, установив персональные компьютеры практически у всех сотрудников. Этому способствовало происходящее сегодня стремительное разрастание местных сетей. Это - сложный процесс, требующий обстоятельной подготовки сотрудников и налаживания на местах работы по эксплуатации техники. Для того чтобы отдача была большой, сначала необходимо приложить огромные усилия. Однако этот процесс уже начал приводить к существенным изменениям. Конторские сети представляют собой очень важное средство преодоления "неповоротливости" бюрократического механизма в организациях, облегчающее связь, позволяющее более широко обмениваться необходимой информацией и результатами работы и способствующее принятию более оперативных и конкретных решений, чем в прошлом.

93. Во-вторых, вполне очевидно, что необходимо выработать всеобъемлющую стратегию в области информационных систем для регулирования последующей деятельности по их развитию и обеспечения того, чтобы информационная технология использовалась эффективным образом для осуществления наиболее важных программ Организации. К сожалению, как об этом свидетельствует вышеизложенное, некоторые организации стали компьютеризировать свою конторскую работу, предварительно не выработав четкой стратегии. Однако, как это можно увидеть из таблиц 6.А и 6.В, некоторые из них настойчиво осваивают этот критический этап: особо масштабный процесс был начат в Международном союзе электросвязи (МСЭ) 56/, и во многих других учреждениях уже были приняты, принимаются или намечаются меры в этом направлении.

94. В-третьих, наиболее сложным, но также и одним из наиболее практически полезных видов информационной технологии являются системы принятия управленческих решений, которые не просто объединяют финансовую и кадровую информацию, но и включают планирование, программирование, а также информацию о деятельности. Такой вид комплексной информационной системы очень важен для укрепления процесса принятия

решений и осуществления программ в организации. Как это показано в таблицах 6.А и 6.В, несколько учреждений систематически разрабатывают этот вызывающий некоторый страх, но очень важный процесс или уже приступили к его внедрению у себя. Инспекторов особенно поразили усилия и прогресс Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в области разработки и создания системы управления программами с целью сбора упорядоченной информации по глобальным программам, обеспечения принятия правильных решений, налаживания работы системы управления и программирования 57/.

95. В-четвертых, эта рассматриваемая в настоящем докладе подтема, касающаяся важности систематического анализа работы, может также быть прослежена и в области информационной технологии. В одном из своих докладов, подготовленных десятилетие тому назад по вопросам изменений в использовании ЭВМ, ОИГ подчеркнула такой важный аспект компьютерной техники, как повышение производительности труда. Она призвала организации использовать компьютеры для анализа, пересмотра, изменения, укрепления, объединения или исключения из повестки дня организационных задач с целью улучшения программ и услуг, оказываемых государствам-членам 58/. Аналогичным образом в проведенной в 1987 году Организацией Объединенных Наций оценке процесса компьютеризации было установлено, что внедрение в большинстве подразделений новых технологий не принесло ожидаемых результатов, поскольку они одновременно с этим не смогли реализовать объемы и методы своей работы. В докладе их настоятельно призывают проделать такой анализ и внимательно изучить и перенять у себя тот позитивный опыт повышения производительности труда, которого добились другие организации 59/. Сотрудники Секретариата сообщили о том, что их новая Комплексная система управленческой информации (ИМИС), внедрение которой уже сегодня началось, включает проведение анализа деятельности в Центральных учреждениях, в будущем охватит систему внутреннего компьютеризированного контроля и в настоящее время распространяется на анализ рабочей загрузки в Женеве, а скоро, возможно, и в других отделениях.

96. Представляется, что организации в целом все еще мало работают над проведением таких анализов. К сожалению, они, возможно, просто компьютеризируют уже существующие рабочие структуры. Это, возможно, и понятно, если учесть, что для выполнения задач в области проведения таких системных анализов имеются скромные аналитические ресурсы. Однако недавно благодаря новым мощным компьютерным программам удалось превратить "рабочую загрузку" в весьма перспективное средство, позволяющее быстро добиваться повышения производительности. Эти программы позволяют составлять графики рабочей загрузки, прослеживать ход работы на всех этапах, выявлять недостатки, оперативно исправлять допущенные ошибки и поощрять инициативу снизу и при этом добиваться не только существенной экономии средств, но и высоких результатов. Инспекторы полагают, что организации должны в качестве одной из указанных выше неотложных задач приложить настойчивые усилия и внедрить это очень важное, новое аналитическое средство для улучшения своей деятельности.

97. Все эти многообразные и постоянно меняющиеся аспекты развития информационных систем показывают, насколько динамично эволюционирует сама эта область. Организациям не просто идти в ногу с темпами ее эволюции, однако необходима правильная стратегия развития информационных систем и проведение приоритетной работы в этой области, чтобы укрепить общую систему управления и повысить оперативность, усилить отчетность и надзор и использовать все возможности информационной технологии для улучшения результатов осуществления их программ в будущем. Как это уже отмечалось, ОИГ рассматривает сегодня вопрос о проведении в 1996 году обзора в области использования информационной технологии для укрепления управленческих процессов и основных программ в системе Организации Объединенных Наций.

#### IV. УПРАВЛЕНИЕ ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

98. Третий крупный компонент подотчетности и надзора в организациях составляют их руководители и сотрудники. В отличие от старых понятий "управления персоналом", или "кадровой службы", управление людскими ресурсами рассматривает сотрудников не просто как производственную силу, которой необходимо управлять, а как важный ресурс организаций, который следует тщательно отбирать, поощрять, направлять и развивать в рамках непрерывного процесса организационного укрепления. Такой подход к людским ресурсам вместе с информационной технологией, возможно, составляет наиболее важный новый фактор, позволяющий преобразовать современную систему управления и организации.

99. Этот подход к людским ресурсам предусматривает коренное изменение отношения персонала и организационной культуры и процедур. Управление людскими ресурсами поощряет нововведения, проявление творческого подхода, риск и коллективизм в отличие от жестких правил процедуры и узких целей каждого отдельного работника. Человеческий фактор должен быть четко включен в планирование стратегии организации (см. обсуждение в следующей главе). Он должен также помочь перестроить механизмы внутреннего контроля с целью обеспечения необходимой подотчетности и надзора, разрушив при этом неповоротливый бюрократический аппарат.

100. Каждая организация должна наметить пути оптимального использования людских ресурсов, гибко организовать работу с учетом постоянно изменяющихся требований и предусмотреть систему поощрений и наказаний. Для выполнения этих задач необходимо создать департамент по людским ресурсам и привлечь для этого на организационной основе тех руководителей программ, которые могут планировать и управлять всем связанным с людскими ресурсами циклом, включая потребности в рабочей силе и ее наличие, набор и перемещение персонала, оценку работы, систему поощрения и наказания и профессиональную подготовку и развитие людских ресурсов 60/.

101. КМГС уже более десяти лет выступает за выработку комплексного подхода к вопросам управления людскими ресурсами. В качестве основы системы управления людскими ресурсами она разработала общие нормы градации для классификации должностей, сбалансировав разницу в оплате внутри каждой категории и подготовив основные данные по функциональным обязанностям сотрудников. В 1982 году она представила Генеральной Ассамблее исследование, касающееся концепций карьеры, видов назначения, развития карьеры и других связанных с этим вопросов, и подчеркнула необходимость выработки комплексного подхода к вопросам эффективного управления людскими ресурсами в международной гражданской службе 61/.

102. В подкрепление такого комплексного подхода КМГС на протяжении нескольких лет выпускала серию директивных документов для оказания организациям помощи в создании в них систем управления людскими ресурсами. Например, она подготовила типовой документ по вопросам планирования людских ресурсов и ряд исследований по источникам набора кадров, методам проведения собеседований и тестирования, а также комплект

документов по управлению оперативной деятельностью. Однако из периодически представляемых докладов о результатах проводимых оценок следует, что в целом отсутствуют последовательно разработанные системы управления людскими ресурсами.

103. Некоторые организации добились достаточно большого прогресса. Например, в недавно выпущенной брошюре ПРООН рассказывается о ее деятельности по совершенствованию механизма управления людскими ресурсами посредством наращивания возможностей, повышения навыков и введения или перестройки системы управления людскими ресурсами. В ней указаны основные изменения, происшедшие за последние пять лет в десяти различных областях, и изложена стратегия в области управления людскими ресурсами на будущее в качестве следующего этапа "управления персоналом в интересах проведения преобразований" 62/. Инспекторы настоятельно рекомендуют взять на вооружение эту брошюру в качестве всеобъемлющего, но весьма лаконичного обзора динамично функционирующей системы управления людскими ресурсами для дальнейшего осуществления организационных преобразований.

104. Руководителей различных звеньев организации все чаще начинают признавать как играющих ведущую роль в деле эффективного управления людскими ресурсами. Административный циркуляр ПРООН за 1993 год полностью посвящен вопросам ответственности и подотчетности руководителей программ в том, что касается их методов руководства своими подчиненными и общения с ними, их профессионального развития и поддержки их 63/. Аналогичным образом Генеральная Ассамблея, призывая к 1 января 1995 года создать в Секретариате Организации Объединенных Наций систему подотчетности и ответственности, уточнила, что она должна включать:

"механизм обеспечения ответственности руководителей программ за эффективное управление выделенными им кадровыми и финансовыми ресурсами" 64/.

105. ОИГ недавно выпустила доклад об улучшении положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций. В главе "Правильный подход к людским ресурсам" обсуждаются пути наиболее оптимального решения в будущем таких важных кадровых вопросов, как положение женщин и продвижение по службе. В нем изучается практика управления персоналом прошлых лет и сравнивается с теми решительными обязательствами, которые недавно взяли на себя Генеральная Ассамблея, Генеральный секретарь и персонал Организации Объединенных Наций в отношении выработки таких новых кадровых подходов, в которых основное внимание уделялось бы динамизму, транспарентности, диалогу и результатам. Затем в этом документе предлагается новый комплексный подход к управлению людскими ресурсами, в котором упор делается на расширение возможностей в области управления людскими ресурсами, усиление транспарентности в системе подготовки докладов о ходе выполнения работы и принятие мер по обеспечению подотчетности и последующих шагов в рамках программ развития людских ресурсов в будущем 65/. Частично учитывая это, Генеральный секретарь в конце 1994 года выпустил доклад, в котором он обещал разработать стратегию совершенствования и активизации системы управления людскими ресурсами в Секретариате 66/.

106. В настоящей главе инспекторы рассматривают две ключевые области управления людскими ресурсами, имеющие большое значение для усиления подотчетности и надзора в организациях. Первая - это развитие системы управления, включая подготовку кадров. Вторая тесно связана с первой: деятельность по совершенствованию системы управления. Третий и, возможно, даже еще более важный компонент - управление деятельностью - рассматривается в главе V.

А. Развитие системы управления и подготовка кадров

107. Данные в таблицах 7.А и 7.В в Части II настоящего доклада показывают, что в организациях системы Организации Объединенных Наций сложилось отнюдь не одинаковое положение в области развития механизма управления и профессиональной подготовки. Некоторые организации, такие, как БАПОР, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, ИКАО, МСЭ, ЮНЕСКО и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), в последние годы добились реального прогресса в осуществлении своих программ создания целостной системы управления и подготовки кадров. Другие же организации, например Организация Объединенных Наций, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП (ХАБИТАТ)), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), МПП, ФАО, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и Международная организация труда (МОТ), уже приступают к осуществлению таких программ. Кроме того, УВКБ разработало стратегические рамки и подготовило всеобъемлющий многолетний проект выработки нового подхода к людским ресурсам и создания организационной культуры в рамках системы управления карьерой: одним из важных компонентов являются интенсивное развитие системы управления и профессиональная подготовка 67/. Некоторые другие организации открыли лишь специальные курсы подготовки менеджеров или же время от времени обращаются к услугам внешних курсов подготовки.

108. ККАВ в этой области работает уже в течение многих лет в рамках очередных сессий его Подкомитета по профессиональной подготовке персонала. Хотя на протяжении большей части этого периода предпринимались лишь ограниченные по своим масштабам шаги, в последнее время работа в этом направлении ускорилась, поскольку вышеперечисленные учреждения создали свои программы развития системы управления. КМГС, которая в соответствии со своим статутом несет ответственность за разработку программ подготовки кадров, в частности на межучрежденческом уровне, в своей работе сотрудничает с Подкомитетом ККАВ. В 1993 году КМГС приняла руководящие принципы оценки подготовки кадров, которые были выработаны совместно с Подкомитетом, а в 1994 году КМГС рекомендовала организациям серию показателей профессиональной подготовки для служебной аттестации, которые были выработаны в сотрудничестве с Подкомитетом.

109. В докладе Подкомитета ККАВ за 1993 год, посвященном вопросам подготовки персонала, особое внимание обращается на то, что развитие системы управления (а подготовка менеджеров является только одним из ее компонентов) составляет часть

системы управления людскими ресурсами, служит мощным средством осуществления преобразований и представляет собой важный фактор развития персонала, необходимый для достижения стратегических целей организаций. В нем были также отмечены необходимые предварительные условия для создания конструктивной программы развития управления:

- a) поддержка со стороны старшего руководящего состава и четкие обязательства;
- b) включение стратегических целей организации в усилия по развитию системы управления и в управление планирования людских ресурсов;
- c) создание в каждой организации соответствующих условий для профессиональной подготовки с упором на новые управленческие навыки, методы и потребности в подготовке специалистов; и
- d) прямое участие руководителей в успешном осуществлении мер по развитию системы управления 68/.

110. Однако проведенный ККАВ обзор показал, что в этом направлении предстоит еще немало сделать. Более чем в половине опрошенных учреждений не имеется программы развития системы управления, а подготовка менеджеров зачастую носит эпизодический характер и не связана с их прямой работой. Финансовые средства ограничены. Подготовка к работе с новыми технологиями находится на низком уровне. В рамках развития системы управления подготовке специалистов по-прежнему уделяется особое внимание, но она не в полной мере вписана в деятельность по управлению людскими ресурсами. Недостаточно четко разработаны показатели оценки результатов подготовки кадров, и достижению прогресса здесь также препятствуют проблемы с оценкой работы сотрудников и поощрением их за хорошую работу. В первую очередь необходимо укрепить управленческие системы, поддерживающие деятельность по развитию управления, повысить компетентность управленческого аппарата и улучшить организационную работу, в частности в том, что касается "подотчетности руководителей" 69/.

111. Многие учреждения системы Организации Объединенных Наций все еще не имеют программ развития систем управления. Основной проблемой здесь является общая нехватка средств на цели подготовки специалистов. В крупных учреждениях, в которых имеются масштабные программы подготовки персонала, средства обычно выделяются на языковую подготовку, что препятствует развитию других форм подготовки. Развитие системы управления - это серьезная долгосрочная задача для любой организации, и она требует огромных финансовых обязательств.

112. В проведенном в 1992 году обзоре системы подготовки специалистов как части развития людских ресурсов КМГС отметила, что профессиональная подготовка должна служить удовлетворению как потребностей управления в плане повышения эффективности организации, так и потребностей персонала в области развития карьеры. Однако она подчеркнула, что, стремясь повысить эффективность управления, не следует игнорировать



потребности персонала в профессиональной подготовке. Десятилетием раньше Комиссия рекомендовала организациям модель для оценки потребностей в профессиональной подготовке, которую она рассматривала как важный первый шаг вперед к оценке практической пользы и отдачи профессиональной подготовки. Кроме того, по мнению КМГС, разработанные в 1993 году руководящие принципы оценки профессиональной подготовки, о которых говорилось выше, представляют собой важное вспомогательное средство, позволяющее мобилизовать поддержку в осуществление эффективных программ профессиональной подготовки. КМГС считает, что в целях обеспечения оптимального использования скудных ресурсов ее роль должна заключаться в укреплении межучрежденческого подхода к вопросам развития системы управления и осуществления общего руководства персоналом 70/.

113. Здесь сегодня предпринимаются две важные межучрежденные инициативы. В основе оценки деятельности руководителей большинства учреждений лежит выполнение ими производственных задач, однако это, как правило, не подкрепляется развитием их управленческих навыков. Поэтому ККАВ предложило концепцию базовых управленческих навыков в общей системе Организации Объединенных Наций, и в этом направлении уже ведется соответствующая работа.

114. В начале 1994 года одна рабочая группа ККАВ представила доклад о важности создания в системе Организации Объединенных Наций "культуры управления оперативной деятельностью". В этом докладе говорится о том, что, как ясно показывает опыт государств-членов, для строгой системы оценки деятельности руководителей большое значение имеют управленческие навыки, и в нем был изложен ряд принципов и эффективных межучрежденных процедур создания такой системы 71/. Рассмотрение этой важной инициативы продолжается в рамках обстоятельных межучрежденных обсуждений. Подкомитет ККАВ по профессиональной подготовке персонала также занимается разработкой типовых рамок для развития управления и профессиональной подготовки в поддержку усилий по повышению эффективности управления и усилению подотчетности.

115. Кроме того, Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) стал инициатором и организатором совместной межучрежденческой работы в области профессиональной подготовки, направленной на укрепление концепции и роли на национальном уровне группы организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, и повышение эффективности системы координаторов-резидентов в деле оказания поддержки национальным усилиям в области развития. Профессиональная подготовка здесь обеспечивается Международным центром профессиональной подготовки МОТ в Турине, Италия 72/. С 1991 года в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи как в Турине, так и на национальном уровне было проведено свыше 12 рабочих совещаний по вопросам контроля за координацией на местах 73/.

**В. Программы совершенствования системы управления**

116. В разделе выше рассказывается об усилиях по созданию и расширению программ развития управления и профессиональной подготовки в рамках общей системы управления людскими ресурсами. Следует отметить и еще один ключевой компонент, все еще находящийся в зародышевом состоянии в системе Организации Объединенных Наций, поскольку он имеет большое значение для создания культуры оперативной деятельности в организациях в будущем.

117. На протяжении многих лет с различным успехом в организациях осуществлялись разнообразные программы "совершенствования управления". Эти усилия начались с установки специальных почтовых ящиков для сбора предложений от сотрудников и мер по сокращению расходов, а впоследствии расширились и охватили усиление должностных функций, кружки качества и другие методы. В последнее время повышенное внимание и все более широкое распространение начал получать подход "управления общим качеством" (УОК), и он сегодня взят на вооружение также и в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций, и ему было посвящено рабочее совещание, проведенное в 1992 году ККАВ.

118. Управление общим качеством направлено на обеспечение непрерывного повышения качества в рамках принятия всеми подразделениями на уровне организации усилий с целью проведения, на основе имеющихся фактов и данных, анализа эффективности и оперативности деятельности этой организации. УОК признает, что организации, в частности в государственном секторе, имеют не только внутренних, но и внешних пользователей и что их потребности должны быть удовлетворены. При этом подчеркивается, что участие сотрудников - их идеи, инициативы и творческий подход - являются важным фактором неуклонного повышения качества деятельности организаций.

119. Одним из основных элементов стратегии УОК является принятие совместных усилий для решения имеющихся проблем. Такое "проявление коллективизма" не только представляет собой важную часть процесса УОК, но и на него сегодня делается значительный упор в современных методах управления. Для того чтобы такой коллективный подход действительно мог позволить улучшить систему управления в государственном секторе, в то же время необходимо следующее:

- a) поддержка со стороны высшего руководящего состава и разработка новых небюрократических процессов;
- b) повышение гибкости схем и структур развития карьеры с целью облегчения создания временных целевых рабочих бригад;
- c) обучение работе в коллективе; и

- d) решение новых оперативных вопросов, с тем чтобы рабочие бригады могли более эффективно координировать свою работу, принимать соответствующие решения, укреплять дух коллективизма и поощрять отличившихся работников.

120. Большое внимание к себе повсюду сегодня привлекает и еще один процесс совершенствования системы управления: организационная перестройка. Явившись следствием ранее предпринимавшихся усилий по "сокращению расходов", организационная перестройка как метод широко используется для реорганизации и сокращения размеров организаций, вынужденных сворачивать свою деятельность из-за отсутствия финансов или ресурсов. В то же время в целом перестройка может принести пользу и нормально функционирующим организациям в качестве постоянного аналитического средства сокращения ненужных расходов, высвобождения ресурсов и упорядочения оперативной деятельности, т.е. изучения всех аспектов существующих процедур с целью поиска более оптимальных и эффективных путей осуществления их деятельности. Перестройка – будь то в рамках программы УОК, подразделений служб внутреннего надзора или управления, упорядочения внутреннего контроля или анализа информационных систем – может позволить добиться существенных изменений посредством:

- переоценки целей деятельности организации;
- пересмотра роли организации в плане оказываемых основных услуг;
- реорганизации структур с целью упорядочения потока работы;
- пересмотра должностных функций для приведения их в соответствие с новым объемом работы; и
- оживления деятельности организации для повышения ее конкурентоспособности 74/.

121. Как показано в таблицах 8.А и 8.В в Части II настоящего доклада, сегодня программы совершенствования управления и связанные с УОК мероприятия либо уже осуществляются, либо разрабатываются примерно в половине всех организаций системы Организации Объединенных Наций, как крупных, так и небольших. Многие из этих программ представляют собой скорее глобальные общеорганизационные мероприятия, которые осуществляются или будут осуществляться в качестве части более широкой стратегии развития структуры управления и повышения общей производительности деятельности организации.

122. Пока такие инициативы в целом получают широкое развитие во всех организациях, пройдет немало времени. Однако эти программы представляют собой стремление привлечь каждого сотрудника организации к выполнению всех требований отчетности, обеспечить столь необходимое повышение качества работы и творчески на постоянной основе решать быстро изменяющиеся задачи организационной деятельности, о чем будет подробнее рассказано в следующей главе.

123. Небольшие управленческие службы или подразделения по анализу системы управления в организациях, которые указаны в таблицах 4.А и 4.В в Части II доклада, должны играть центральную роль в принятии и осуществлении программ совершенствования управления. Например, Группа контроля и координации управления в ЮНИДО служит своего рода консультационно-справочным подразделением для всех других подразделений ЮНИДО, оказывая им помощь в реализации принципов управления качеством.

124. В основе деятельности подразделений ЮНИДО лежит та идея, что для реального и непрерывного повышения качества оперативной деятельности необходимо создать культуру наделения сотрудников соответствующими полномочиями и их личной ответственности. Эта работа включает в себя обзор улучшений в области транспарентности и отчетности с целью представления руководителям четких докладов о состоянии дел и обеспечения им необходимой для эффективного руководства возможности обратной связи, а также оказание секретариатских услуг Комитету ЮНИДО по политике и управлению, для того чтобы его работу по поддержке системы управления и проведению реформы можно было бы четко вписать в общую деятельность организации.

125. Инспекторы подчеркивали необходимость повышения приоритета работы по совершенствованию управления и управленческих служб/подразделений по анализу в организациях системы Организации Объединенных Наций еще в своем докладе за 1981 год (см. обсуждение этого вопроса в Главе II.С.). Они надеются, что предъявление в 90-х годах повышенного требования к высокому качеству управления и оперативной деятельности может подтолкнуть еще больше организаций системы к выработке специальной политики и выделению соответствующих средств для создания или укрепления подразделений по анализу или совершенствованию управления в качестве важной части их культуры управления и оперативной деятельности.

126. Как это уже отмечалось в каждой главе настоящего доклада, в динамически функционирующих организациях абсолютно необходимо регулярно проводить критическую переоценку существующей практики организационной работы. К сожалению, представляется, что такие процедуры еще не нашли широкого применения в системе Организации Объединенных Наций. Прекрасным примером необходимости принятия таких мер может послужить письмо, недавно опубликованное в одном из периодических изданий персонала Организации Объединенных Наций. Автор этого письма, технический советник, указал, что для выдачи разрешения на организацию его миссии на местах в Азии потребовалось собрать 20 подписей должностных лиц Секретариата (не считая различных неизвестных инициалов, которые были дополнительно проставлены на его документах) 75/. Разумеется, что перед этим советником и всеми руководителями и сотрудниками, занятыми такой работой, следует поставить значительно более конструктивные задачи и не вынуждать их заниматься выполнением утомительных бюрократических формальностей.

## **V. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ: КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМАМИ**

127. В предыдущих главах давался обзор преимуществ, недостатков, положительных результатов и проблем, связанных с различными механизмами внутреннего надзора, управленческими системами и соответствующими компонентами управления людскими ресурсами в организациях системы Организации Объединенных Наций. Организации в целом был достигнут определенный существенный прогресс, особенно в последние годы, в области усиления подотчетности, надзора и совершенствования управления.

128. Однако во многих областях и организациях вследствие нехватки выделяемых ресурсов и проведения частичных реформ еще предстоит немало сделать для удовлетворения постоянно расширяющихся потребностей при наличии еще более сокращающихся ресурсов. В настоящей главе рассматриваются четыре элемента, которые, по мнению инспекторов, необходимы для того, чтобы каждая организация могла более оперативно реагировать на непрерывное изменение задач, функций и условий.

129. Наиболее показательным примером этих четырех элементов, первым из которых является стратегическое планирование, служит ПРООН. Хотя в современной коммерческой деятельности стратегическое планирование находит широкое применение, оно относительно ново для организаций в государственном секторе. Оно перемещает акценты с традиционного иерархического управления в сторону учета потребностей общественности, оказания качественных услуг, укрепления творческого начала в сотрудниках и развития текущих процессов планирования, в основу которого в первую очередь кладутся задачи и идеалы соответствующей организации. В стратегическом плане делается попытка с максимально возможной четкостью изложить то, что представляет собой организация, чем она занимается и почему она это делает, а также разработать, скорректировать и обновить стратегию реализации соответствующих целей и задач 76/.

130. Осенью 1993 года Переходная группа персонала ПРООН подготовила доклад "Хартия реформ" о политике, целях и стратегиях ПРООН и о тех организационных изменениях, которые необходимы для претворения их в жизнь, положив в основу этого доклада серию исследований, проводившихся в ПРООН в последние два десятилетия. Часть II этого доклада, озаглавленная "Задачи управления", начинается с указания необходимости создания в ПРООН новой организационной культуры, при этом внимание обращается на такие элементы, как укрепление основных функций, отчетность, заинтересованность в результатах работы, дух коллективизма и служба. Для того чтобы ПРООН могла стать более солидной организацией, как подчеркнула эта группа, необходимы стратегическое руководство и планирование, а для этого следует создать новое подразделение, которое играло бы каталитическую роль, а не расплывало бы свои силы как в прошлом 77/.

131. В ноябре 1994 года Администратор ПРООН сообщил о создании в своей Канцелярии Отдела по оценке и стратегическому планированию (ОСП), с тем чтобы отдельно выделить эту функцию и признать ее как полностью самостоятельную в общей структуре ПРООН. Этот новый Отдел, штат которого в 1995 году насчитывал 12 сотрудников

категории специалистов, будет, в частности, помогать Администратору и старшим руководящим работникам заниматься стратегическим планированием. Он будет изучать тенденции, могущие повлиять на деятельность ПРООН, и проводить оценку изменяющихся условий и мер, которые надлежит в связи с этим принять ПРООН. Он будет стремиться работать над усилением системы отчетности в организации и укреплением в качестве важных процессов системы обратной связи и обучения. Кроме того, он будет оказывать помощь в интегрировании компонентов разработки осуществления политики, помогать проводить обзор целей и задач организации и пытаться создать в ПРООН ориентированную на происходящие изменения аналитическую и стратегическую систему принятия решений 78/.

132. Через такой многолетний процесс внутренних консультаций, управленческих исследований, обстоятельного диалога с руководящими органами по вопросам реформ и введения процедур стратегического планирования прошли еще две другие организации: одна организация среднего размера и одно небольшое специализированное учреждение. В 1989 году в ЮНИДО интенсивный процесс обзора системы управления завершился созданием Отдела по стратегии, политике и планированию (ОСПП). В 1994 году этот отдел был преобразован в Отдел стратегического планирования (ОСП), и тогда же в порядке оказания поддержки процессу изменения культуры и принципов управления была учреждена Группа по координации системы управления и контролю за ней (ГКУК) 79/.

133. МСЭ также - в том, что касается его руководящих органов и секретариата, - прошел через длительный процесс диалога и развития и даже в некотором отношении продвинулся еще дальше, чем ПРООН и ЮНИДО. В 1991 году Комитетом высокого уровня были пересмотрены "Задачи преобразований" с учетом структуры и порядка функционирования МСЭ и начат ряд реформ. В 1992 году для выполнения функций стратегического планирования, анализа оперативной деятельности и внутренней аудиторской проверки была учреждена Группа стратегического планирования и политики (ГСПП). В 1992 году на специальной Конференции полномочных представителей были приняты Устав и Конвенция, а также новая структура и методы работы. МСЭ разработал стратегический план МСЭ на 1995-1999 годы, включая организационную и управленческую стратегию повышения эффективности деятельности МСЭ, и этот план был принят на Конференции полномочных представителей в Киото в 1994 году 80/.

134. Как это видно из таблиц 9.А и 9.В в Части II, концепция стратегического планирования в качестве важной инициативы в области управления начинает достаточно быстро получать существенную поддержку в других организациях системы Организации Объединенных Наций со стороны их исполнительных глав, руководящих органов и внешних экспертов. В Организации Объединенных Наций:

- а) одна рабочая группа ЦООННП (ХАБИТАТ) в 1994 году проводила диалог по организационным целям и стратегиям, управлению реформами и контролю за управлением программами, их эффективностью и результативностью;

- b) Международный торговый центр (ЮНКТАД/ГАТТ) в соответствии с выводами осуществленного в 1990 году перспективного обзора структуры провел в 1994 году анализ оперативной деятельности, ее будущих направлений и плана действий 81/;
- c) ЮНЕП в 1994 году создала Службу корпоративного планирования и отчетности (СКПО) для оказания содействия созданию новой управленческой культуры и выполнению важных задач в области стратегического планирования с учетом новых задач развития консультативных и информационных систем 82/;
- d) ЮНИСЕФ согласовал свои цели и стратегии в рамках Плана действий для Встречи на высшем уровне в интересах детей 1990 года и национальных планов действий при поддержке ЮНИСЕФ, при этом ЮНИСЕФ придает самое большое значение престижу Фонда, отчетности и совершенствованию управления с точки зрения эффективности и результативности программ 83/;
- e) ЮНФПА разработал в 1992 году среднесрочную стратегию оперативной деятельности с учетом своих изменяющихся функций и задач и необходимых мер по организационной адаптации 84/; и
- f) в 1993 году секретариатом и руководящим органом МПП, а также в рамках подготовленной одним донором оценки был проведен обстоятельный обзор политики, целей, стратегий и опыта МПП 85/.

135. Выработка подходов к стратегическому планированию также начинает привлекать внимание нескольких специализированных учреждений, как крупных, так и небольших:

- a) в 1994 году новый Генеральный директор ФАО выступил с инициативой принять долгосрочную программу стратегических преобразований, реорганизации, перестройки управления и совершенствования управленческих систем 86/;
- b) в 1992 году секретариат и Совет ИКАО работали над подготовкой структуры плана стратегических действий в области гражданской авиации в будущем 87/;
- c) МОТ в 1994 году разработала политику активного партнерства в качестве одного из новых основных направлений своей деятельности с целью сближения ее с интересами своих трехсторонних партнеров в государствах-членах, расширения оказываемых технических услуг и непрерывной корректировки содержания и методов ведения работы 88/;
- d) Всемирный почтовый союз (ВПС), являющийся небольшим специализированным учреждением, приступил к рассмотрению вопроса о разработке рамок для стратегического планирования и системы бюджетирования программ, после того как им в 1992 году силами внешних экспертов был проведен обстоятельный обзор и начато обсуждение вопросов управления и функционирования этой организации 89/.

136. Вторым элементом является управление служебной деятельностью. По определению КМГС, которой в этой области была проделана наиболее обстоятельная работа, управление служебной деятельностью связано "с вопросом о том, как определять/оценивать работу сотрудника точным и объективным образом и как использовать эту информацию для повышения качества работы отдельных сотрудников и организаций в целом". Общесистемный обзор, проведенный КМГС в 1993 году, показал, что большая часть существующих в организациях систем служебной аттестации сегодня основывается на определении того, какие задачи стоят перед каждым сотрудником и как он их выполняет, и не сосредоточена на каких-то внешних проявлениях и поведении, как это было в прошлом. По мнению КМГС, большая часть таких систем функционирует нормально, однако она отметила необходимость создания такой культуры управления, которая была бы связана с выполнением сотрудниками их функций. Такая культура должна включать большую транспарентность и более глубокое понимание систем сотрудниками, уделять повышенное внимание объективной и строгой оценке работы сотрудников и наполнять целевые планы работы дополнительной компетенцией (требованиями в отношении необходимых знаний, навыков и способностей для каждой категории должностных функций).

137. В 1993-1994 годах был достигнут определенный существенный прогресс в развитии в организациях имеющихся систем служебной аттестации и управления служебной деятельностью. КМГС обновила и проанализировала ключевые принципы успешного проведения служебной аттестации 90/. Несколько организаций, включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, МСЭ, ЮНЕСКО и Всемирную метеорологическую организацию (ВМО), в последние годы ввели у себя новые системы служебной аттестации (а ЮНИСЕФ и ПРООН уже даже пересмотрели и укрепили их) 91/. Другие же организации, такие как УВКБ, ЮНИДО и МПП, сегодня только налаживают такие системы. Организация Объединенных Наций также приступила к крупномасштабной работе по введению своих собственных систем и устранению существовавших раньше проблем и недостатков в ее процедурах оценки служебной деятельности. Основные элементы эффективных систем оценки служебной деятельности и требования, касающиеся внедрения в Организации Объединенных Наций новой системы, достаточно подробно анализируются в докладе ОИГ за 1994 год 92/.

138. В поддержку этих усилий КМГС разработала комплекс мер в области управления служебной деятельностью, включая принципы и руководящие указания, касающиеся оценки служебной деятельности и управления ею, а также наметила рамки программ поощрения и признания служебных заслуг, меры, которые следует принимать к недобросовестным работникам, и планы подготовки специалистов по вопросам оценки служебной деятельности. Кроме того, ККАВ выступил с инициативой, в основу которой была положена эта идея КМГС, с целью создания строгой системы оценки служебной деятельности для руководителей всех подразделений организаций системы Организации Объединенных Наций и оказания помощи в установлении культуры "управления служебной деятельностью" 93/.



139. В ходе продолжающегося диалога между ККАВ и АКК уже была достигнута договоренность в отношении того, что в рамках системы управления служебной деятельностью в организациях следует повысить уровень управленческой работы. Кроме того, такой подход должен носить активный характер и привести к установлению такой культуры организационной деятельности, при которой основными задачами являлись бы качественная работа, эффективность и подотчетность. Сегодня в ККАВ продолжается работа по прототипным системам, руководящим принципам и рамкам в порядке поддержки тех усилий, которые уже предпринимаются в ряде организаций.

140. Третьим элементом, необходимым для объединения элементов подотчетности и надзора в единое целое, являются рамки изложения задач, рабочие планы и служебные требования, а этот элемент характерен как для стратегического планирования, так и для систем управления служебной деятельностью, и в настоящем докладе он выделен в качестве одной из подтем. Такие рамки и увязки, опять же согласно определению Целевой группы по планированию работы ПРООН, предусматривают:

- a) цели и задачи получения полного представления об общей политике организации, которые представлены в виде стратегического плана;
- b) задачи управленческой деятельности на двухгодичный период, предусматривающие практическую реализацию этого стратегического плана;
- c) бюджет на двухгодичный период и ежегодные планы работы подразделений, основанные на задачах управленческой деятельности;
- d) индивидуальные планы работы, основанные на планах работы подразделений, которые должны включаться в служебные планы сотрудников в рамках общего процесса управления людскими ресурсами.

141. Прямая связь стратегического планирования, управления служебной деятельностью, мандатами и рабочими планами с подотчетностью уже была выделена ПРООН в ее новом подходе. В ее докладе за 1993 год подчеркивается, что одним из необходимых предварительных условий является развитие культуры подотчетности. Далее в нем отмечается ряд мер, которые необходимо предпринять для усиления отчетности в интересах повышения качества и результативности программ и обеспечения "высокого уровня этики, транспарентности и управленческих качеств" руководителей в дополнение к уже предпринимаемым усилиям в области финансовой и процедурной отчетности 94/.

142. Сюда непосредственно вписывается также и четвертый элемент: более широкая оценка осуществления программ. Комитет по стратегии и управлению ПРООН одобрил проведение работы по созданию новой системы аудиторской проверки хода реализации программ, которая сочетает в себе ревизию и оценку в рамках рассчитанного на многие годы процесса тестирования и консультаций. ПРООН было сообщено о том, что

необходимыми предварительными условиями создания такой сложной системы с уделением в ней особого внимания оценке служебной деятельности и анализу деятельности всей организации являются изложение задач, стратегическое планирование и решительное стремление руководства наладить работу по планированию программ. Как это показано в таблицах 9.А и 9.В, над созданием более глобальных систем оценки служебной деятельности и соответствующей информации работает и ряд других организаций, используя для этого весьма различные подходы, о чем свидетельствуют названия этих систем:

- Система управления результатами в ЮНЕП;
- Система управления программами ЮНИСЕФ 95/;
- Система управления ресурсами программ ЮНФПА;
- Система контроля за осуществлением проектов (СКОП) и Система управления деятельностью и ее оценки в МПП;
- Система оценки осуществления программ в МАГАТЭ 96/;
- новая система контроля, самооценки и отчетности (СКСО) в МОТ;
- новый "процесс управления службами" в ЮНИДО 97/.

143. Как это инспекторы отмечают на протяжении всего своего доклада, они признают, что каждая организация должна сама принять решение о том, какие меры и реформы в области подотчетности и надзора ей следует принять с учетом своих условий. Однако инспекторы полагают, что все организации должны принять какие-либо меры по вопросам, рассматриваемым в настоящей главе. Слишком уж долгое время в деятельности системы Организации Объединенных Наций "правильное управление" представляет собой достаточно незначительную область работы и не получает первоочередного внимания. Тот интерес, который сегодня проявляют к отчетности, сбалансированным и усиленным подразделениям и процедурам внутреннего надзора, упорядоченному внутреннему контролю, эффективному использованию информационной технологии и повсеместному внедрению системы управления людскими ресурсами (а также постоянно сокращающемуся объему финансовых ресурсов), настойчиво требует изменить существовавшую ранее бюрократическую "организационную культуру" в системе Организации Объединенных Наций.

144. Упомянувшиеся в начале доклада цитаты высказываний, сделанных в 1973, 1982 и 1992 годах, дают ясно понять, что организации на протяжении многих лет большую часть своего внимания уделяли подготовке программ, затратам и "выпуску продукции", а не вопросам результативности и эффективности программ. Предпринятые в последнее время руководящими органами шаги свидетельствуют о том, что организации все еще не заявили убедительно и ясно о своей приверженности делу повышения эффективности, и от них

сегодня требуют, чтобы их организации в будущем стали более оперативными и гибкими. Согласно выводу одной недавно созданной консультативной группы по вопросам будущего финансирования Организации Объединенных Наций:

"В будущем престиж Организации Объединенных Наций будет в значительной степени зависеть от эффективности ее управления, качества ее персонала и усовершенствований в ее структуре и администрации" 98/.

145. Независимо от того, как далеко вперед продвинулись отдельные организации в реализации концепций, таких, как грандиозная программа ПРООН "Хартия реформ", инспекторы рекомендуют, чтобы каждая из них по крайней мере создала или назначила единый координационный центр в канцелярии своего исполнительного главы для обеспечения стратегического планирования, управления служебной деятельностью и максимального усиления отчетности. Штат такого подразделения мог бы состоять из нескольких человек или включать до двенадцати сотрудников; в него могли бы входить группы оценки, подразделения информационных систем или подразделения по проведению реформы управления и вспомогательные службы, как это сделано в нескольких организациях, и оно могло бы носить различные названия. Однако его основные функции должны заключаться в следующем:

- a) периодическая оценка изменений в задачах, роли и мерах реагирования организации;
- b) анализ, согласование и катализация всех управленческих задач и функций, перечисленных в настоящей главе и в других главах доклада; и
- c) поддержка непрерывных усилий по совершенствованию системы стратегической оценки и управления со стороны высшего руководства и проведение постоянного политического диалога с руководящими органами по этим вопросам (см. дальнейшее обсуждение этого вопроса в главе VIII).

146. Главная задача такого координационного подразделения заключалась бы в усилении организационной гибкости и оперативности, т.е. в интеграции управления реформами. Организационное совершенствование стьныне не связано с разрозненными реформами и улучшениями, оно требует постоянного и неуклонного принятия адаптационных мер по мере изменения условий. Так же как и деятельность по внутреннему надзору, которая должна быть сбалансирована и скоординирована (как это обсуждалось в главе II), совершенствование общей организационной структуры следует скоординировать с целью избежания дублирования, путаницы и разбрасывания скудных ресурсов на цели различных неэффективных мероприятий.

147. "Управление реформами" - это не просто лозунг. Оно предполагает резкое изменение организационной культуры и серьезный пересмотр каждым сотрудником своего отношения к работе. Реформы всегда сопровождаются страхом и психологическим

сопротивлением. Чтобы преодолеть эти барьеры, руководству организаций необходимо изменить систему подотчетности, чтобы дать своим сотрудникам большую свободу действий и возможность проявлять более творческий подход в их работе, но в разумных, жестких и объективных рамках подотчетности, поощрения и наказания. Оно должно поощрять качественную работу в рамках управленческих систем поддержки и развития людских ресурсов, уделяя особое внимание расширению возможностей сотрудников в плане выполнения ими своих задач и планов работы. И оно должно открыто и регулярно сообщать сотрудникам и руководящим органам о том, какие проводятся преобразования, почему и для чего. В каждой из этих областей координационное подразделение могло бы сыграть ведущую роль.

148. Инспекторы рекомендуют, чтобы такие центральные координационные подразделения занимались также рассмотрением пяти следующих важных вопросов: внешние контрактные работы, децентрализация/делегирование полномочий, определение ориентиров, конкурентоспособность и сокращение размеров. Во-первых, практика передачи по контрактам функций государственной службы специализированным частным фирмам постепенно расширяется в государственном секторе уже на протяжении 10 лет. Работа в этом направлении, возможно, не всегда ведется на должном уровне, и здесь нередко непросто принять соответствующие решения. Однако организации системы Объединенных Наций уже заключили внешние контракты по таким услугам, как эксплуатация оборудования, информационная технология, выпуск документов, поставка материалов, хозяйственная работа и поездки. ПРООН, как это уже отмечалось в главе II, на контрактную основу поставила осуществление на местах части аудиторских функций, что свидетельствует о том, что этот метод может быть использован для выполнения также и более существенной работы. Периодическое изучение возможностей постановки выполнения части работы на контрактную основу имеет два серьезных преимущества. Существование внешней конкуренции заставляет внутренние подразделения сокращать свои расходы, разрабатывать новые подходы и повышать качество обслуживания. Это также способствует усилению транспарентности благодаря сбору полезной информации об относительном уровне расходов.

149. Во-вторых, многие организации по указанию Генеральной Ассамблеи и их руководящих органов предпринимают большие усилия по децентрализации ресурсов персонала и делегированию полномочий из их штаб-квартир в отделения в регионах или на местах и по обеспечению правильного управления программами на местах и более четкой отчетности. Это – крупное преобразование, которое сегодня осуществляется в структурах и деятельности системы Организации Объединенных Наций. Разумеется, этот процесс будет продолжаться, поскольку перед системой встают новые и неотложные задачи в области оперативной деятельности, а это повлечет за собой то, что представители учреждений на местах должны будут нести дополнительную ответственность и выполнять новые функции. ОИГ в одном из своих недавно подготовленных углубленных докладов изучает ключевые вопросы, связанные с этим процессом 99/, а важное существенное преимущество и немалые возможности для системы Организации Объединенных Наций в плане сокращения расходов, связанные с новыми подходами к управлению общими

помещениями и услугами на местах, рассматриваются в другом новом докладе ОИГ 100/. Таким образом, непрерывный процесс децентрализации должен быть связан с вышеуказанными стратегическими и организационными усилиями и станет еще одним важным аспектом работы рекомендуемого координационного подразделения.

150. Общеизвестно, что усиление подотчетности связано с наделением большими полномочиями, т.е. с передачей больших полномочий руководителям в отношении управления людскими и финансовыми ресурсами и постепенным введением в организациях менее громоздкой системы "микроуправления". В то же время крайне важно разработать четкие руководящие принципы. Только в этом случае можно установить необходимый, но сложный баланс между творческой и гибкой работой руководителей программ и обязанностями высшего руководящего состава в области надзора посредством надлежащего делегирования полномочий с учетом местных условий работы организации и при понимании всеми заинтересованными лицами необходимости этого процесса. В этом важном направлении несколькими организациями уже была проделана определенная существенная работа, а ОИГ в свою очередь рассмотрит вопросы делегирования полномочий в своем обзоре системы управления в Секретариате Организации Объединенных Наций в 1995 году.

151. В этой области структурных преобразований инспекторы хотели бы настоятельно обратить внимание на то, что любая перестройка в организации должна составлять часть глобального стратегического плана; быть заранее тщательно и открыто проанализирована; всесторонне обсуждена с руководящими органами, руководителями и сотрудниками и осуществляться в увязке с другими процессами и требованиями преобразований в организации. Однако инспекторы в своем предварительном докладе о подотчетности и надзоре за 1993 год отметили, что, хотя многие перестроечные процессы, начатые в Секретариате Организации Объединенных Наций, явно являются прерогативой Генерального секретаря, они могут усилить неразбериху и внести путаницу в разделение обязанностей. Они могут нарушить систему учета руководителями работы их сотрудников, создать у них запутанное представление о новых механизмах отчетности и функциональных взаимоотношениях и, что хуже всего, фактически позволить избежать подотчетности в условиях неразберихи, вызванной бесконечными организационными перестановками 101/.

152. В-третьих, важным средством постепенного развития государственных и частных предприятий становится "определение ориентиров": цель его - выявить и использовать наиболее оптимальные услуги и процессы, существующие в других подобных организациях. Определение ориентиров - не имеет ничего общего с имитацией. Имея в своей основе принцип управления качеством, оно связано с проведением всестороннего анализа и сопоставления основных процессов, результатов и эффективности с целью получения представления о том, как наиболее оптимальные методы работы в какой-либо другой организации могут быть использованы для улучшения своей собственной деятельности и повышения ее производительности. Инспекторы надеются, что многочисленные новаторские подходы и методы, изложенные в настоящем докладе, помогут организациям разработать, принять и развить наиболее оптимальные методы ведения работы в различных основных областях подотчетности, совершенствования управления и надзора и, тем самым, отладить их оперативную деятельность и в будущем повысить ее эффективность в системе Организации Объединенных Наций.

153. В-четвертых, в своем докладе о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями за 1992 год ОИГ отметила, что условия функционирования всякого рода международных организаций сегодня, как никогда, начинают характеризоваться существованием значительно более сильной конкуренции. Проведя обстоятельное обсуждение с сотнями должностных лиц, они выявили десять факторов, имеющих большое значение для успешной работы любой организации и для обеспечения ее выживания в будущем, а также для поддержания конструктивных связей и сотрудничества с другими организациями. Это:

1. **оперативная деятельность:** своевременное и эффективное оказание необходимых услуг;
2. **роль:** выявление или развитие имеющихся у организации областей сравнительных преимуществ;
3. **требование добавленной стоимости:** оказание услуг такого качества, добиться которого не могли бы другие организации;
4. **прагматические взаимосвязи:** уделение основного внимания конструктивным связям сотрудничества на соответствующих уровнях;
5. **стратегический подход:** разработка и формулирование разумных подходов;
6. **ориентация на рынок:** оперативное реагирование на потребности потребителей;
7. **организационная гибкость:** ориентированная на оперативную деятельность и поддающаяся корректировке организационная структура;
8. **фактическая самореклама:** реальное освещение для общественности возможностей и достижений организации;
9. **конкурентоспособность:** постоянное совершенствование оперативной деятельности;
10. **контроль качества:** уделение повышенного внимания результатам деятельности 102/.

154. Начиная с 1992 года международные финансовые условия и условия ведения оперативной деятельности стали ставить перед всеми частными и государственными организациями во всем мире все более сложные задачи. Со своей стороны, организации системы Организации Объединенных Наций начинают лучше понимать, что они должны конкурировать с другими международными организациями, неправительственными организациями, двусторонними правительственными организациями, частными фирмами и

консультативными компаниями в отношении скудных программных средств. Самое сложное то, что они должны выдерживать конкуренцию со стороны мощного внутреннего финансирования программ и выдвигаемых требований в отношении сокращения правительствами крупных стран-доноров их дефицита.

155. Как это следует из таблиц в Части 2 настоящего доклада, в частности таблиц 1 (Ресурсы), 9 (Основные последние реформы и инициативы) и 14 (Основные последние внутренние обзоры), организации системы Организации Объединенных Наций, полностью или почти полностью финансируемые за счет добровольных средств (УВКБ, БАПОР, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и МПП), или те из них, в которых недавно произошли существенные сокращения средств (ЮНЕСКО и ЮНИДО), являются одними из тех, кто наиболее активно и целеустремленно проводит реформу системы управления с целью ее совершенствования. Кроме того, таблица 1 показывает, что, хотя большинство учреждений традиционно финансируется за счет текущих обязательных "взносов" своих государств-членов, в 1993 году средства утвержденных регулярных бюджетов составляли всего лишь 20% (2,75 млрд. долл. США) всех финансовых средств системы Организации Объединенных Наций (12,80 млрд. долл. США). Такая серьезная нестабильность источников финансирования заставляет еще более требовательно подходить к эффективности деятельности каждой организации и системы в целом ("измениться или прекратиться").

156. Некоторые проходящие сегодня радикальные и глобальные изменения лишь усиливают нестабильность финансовых средств и их основного компонента - персонала - организаций системы Организации Объединенных Наций. В новом проведенном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) глобальном обзоре анализируются вопросы безработицы в условиях стремительно происходящих изменений, усиливающейся повсеместно конкуренции и потоков рабочей силы, а также отсутствия надлежащей национальной политики 103/. Все эти мощные факторы вызывают масштабные радикальные изменения на рабочих местах и в самом характере работы, управления и системы карьеры в крупных организациях 104/. В одной из вышедших в свет в последнее время книг указывается, что все эти факторы могут заставить страны-члены проявлять большую избирательность в выборе тех международных организаций и программ, которые могли бы более оптимально распоряжаться их ограниченными финансовыми ресурсами 105/. Кроме того, в самом последнем ежегодном докладе Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития говорится, что в 1993 году помощь западных стран развивающимся странам достигла самого низкого за последние 20 лет уровня, что объяснялось проведением странами-донорами жесткой политики в отношении экономии бюджетных средств, и такое положение, вероятно, не только не улучшится в ближайшее время, но и может привести к тому, что объем этой помощи еще больше сократится 106/.

157. Такое положение дел может показаться драматическим, но оно как раз отражает те факторы изменения условий, которые, к сожалению, организации не учитывают, но на решение которых направлено стратегическое планирование. Отсюда вытекает пятый,

последний и, разумеется, самый сложный и неприятный вопрос стратегического управления, с которым вынуждены сталкиваться различные организации.

158. "Сокращение" (т.е. сокращение финансовых и людских ресурсов организации) - явление для системы Организации Объединенных Наций отнюдь не новое. Еще два десятилетия тому назад МОТ столкнулась с серьезными финансовыми ограничениями, а ЮНЕСКО - около десяти лет тому назад. Недавно подобное положение сложилось и в ЮНИДО, а другие организации, в том числе Организация Объединенных Наций и ПРООН, сегодня вынуждены идти на болезненные организационные сокращения.

159. Все организации системы должны подумать о том, что им не избежать необходимости резкого свертывания своих операций. Сокращение к минимуму пагубных последствий для тех сотрудников, которым придется покинуть свои организации (и для тех, кто останется, но в беспокойном положении), - это очень важная задача стратегического планирования, и в рамках управления оперативной деятельностью нужно быть готовым к возникновению такой возможности до того, как появится необходимость в ней. ПРООН уже предприняла соответствующие меры - не только в рамках программ управления планированием и преобразованиями и системы профессиональных и личных консультаций в своем отделе кадров, но и посредством программы добровольного увольнения - для существенного сокращения должностей, в частности предлагая своим сотрудникам досрочно выйти в отставку 107/. У инспекторов сложилось такое впечатление, что большинство других организаций не подготовились должным образом к такой неприятной возможности с вытекающей отсюда опасностью того, что любое подобное сокращение может нанести не только чрезмерный ущерб благосостоянию сотрудников и подорвать их карьеру, но и сказаться на самих программах организации.

160. Организации системы Организации Объединенных Наций в целом продолжают испытывать всякого рода трудности в связи с такими сокращениями, хотя этот процесс происходит повсеместно во многих государственных и частных организациях всего мира под оказываемым на них сильным глобальным экономическим, политическим и финансовым давлением, о чем уже говорилось выше 108/. Инспекторы надеются, что при сохранении такого положения неуклонное повышение производительности позволит устранить какие-либо тенденции к сокращению объема финансовых средств, и при этом они полагают, что ключевыми факторами обеспечения нормального функционирования программ системы станут решительные меры по усилению подотчетности, развитию культуры правильного управления оперативной деятельностью, предусмотрительному стратегическому планированию и надзору.

161. О "перестройке" уже говорилось в главе IV настоящего доклада как о процессе совершенствования управления, имеющем практическую пользу как для нормально функционирующих организаций, так и для тех из них, кто сталкивается с необходимостью сокращений. В одной из недавно вышедших в свет книг делается вывод о том, что в последние годы во многих организациях процесс перестройки не приносит надлежащих плодов и что основная проблема заключается здесь, как и в отношении многих других рассмотренных в настоящем докладе вопросов, в самом управлении. Вместо того чтобы раскалывать организацию, как это отмечается в книге, руководители должны возглавить



организационные преобразования, будь то добровольно или под давлением извне, проявив для этого предусмотрительность, творческое начало и способность к адаптации, наладив четкую связь с сотрудниками на всех этапах этого процесса, обеспечив дух коллективизма в работе по проведению преобразований, и поддерживая высокоэффективную работу, оценивая ее и управляя ею с целью сведения к минимуму возможного ущерба для организации или персонала и программ 109/.

## VI. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

162. Три оставшихся еще не рассмотренными компонента подотчетности и надзора лежат вне сферы отдельных секретариатов организации. Первый компонент - межучрежденческая деятельность - представляет собой для организаций системы Организации Объединенных Наций важную часть третьего уровня подотчетности, указанного в главе I: профессиональной/дискреционной отчетности, т.е. речь идет о добровольных инициативах, предпринимаемых организацией с целью повышения профессиональных стандартов, укрепления систем управления и технологии и повышения качества работы.

163. В таблице 10 в Части II настоящего доклада кратко рассматриваются и описываются шесть формальных и неформальных межучрежденческих органов, работающих в областях, имеющих непосредственное отношение к подотчетности и надзору. Все они функционируют уже не менее десяти лет, а иногда и дольше (но претерпев определенные изменения). У них достаточно небольшие секретариаты, если таковые имеются, и они располагают ограниченными средствами. В настоящей главе кратко изложены основные мероприятия, в последнее время проведенные каждым из этих органов.

164. Уже в течение многих лет широкая сеть комитетов и вспомогательных органов АКК подвергается резкой критике со стороны руководящих органов и самих учреждений как перенасыщенная и громоздкая структура, в рамках которой одни агрессивно настроенные учреждения проталкивают свои проекты, а другие защищают свои интересы и в которой господствуют крупные учреждения, редко позволяющие небольшим организациям принимать в них участие. Такие тенденции, естественно, будут продолжаться, и межучрежденческая работа по-прежнему будет связана в основном с проведением всякого рода обсуждений и дискуссий, поскольку каждое учреждение имеет свой собственный мандат, порученный от руководящих органов, а сотрудничество должно осуществляться на добровольной основе к взаимной выгоде всех участников. В 1992-1993 годах АКК пересмотрел и реформировал свою существующую структуру для придания ей деятельности избирательного, прагматического и ориентированного на оперативную деятельность характера.

165. Однако, несмотря на существование таких проблем, эти межучрежденческие органы играют достаточно важную и постоянно возрастающую роль. Здесь следует обратить внимание на следующие три аспекта. Во-первых, что наиболее важно, они в последние годы вносят достаточно серьезный вклад в усиление эффективности в области отчетности, управленческих систем, совершенствования управления и надзора в системе, как это кратко рассматривается в настоящей главе и в таблице 10 в Части II, а также в различных других частях настоящего доклада. Они представляют необходимую возможность для перекрестного изучения различных идей, обсуждения наилучших методов работы и ее координации и согласования, где это возможно, в рамках всей системы. Они призваны играть важную роль интегрирующего звена, особенно в свете тех серьезных проблем оперативной деятельности и финансирования, с которыми сегодня сталкивается система Организации Объединенных Наций. Инспектора надеются, что все организации будут максимально поощрять и всесторонне поддерживать их усилия.

166. Во-вторых, эти группы выступают, помимо прочего, в роли "профессиональных ассоциаций" в системе Организации Объединенных Наций. ОИГ знает, проведя в 1977-1984 годах серию межучрежденческих совещаний по оценке, что такие ассоциации могут дать крайне важную возможность для сотрудников мелких подразделений в своих собственных организациях обменяться идеями и опытом с их коллегами из других организаций и разобраться в том, какие методы и подходы работы являются эффективными, а какие - нет. Они позволяют также представителям организаций обсуждать общие проблемы и мероприятия и, что наиболее важно, объединять усилия для разработки общих стандартов и подходов.

167. В-третьих, межучрежденческие органы практически функционируют непосредственно как сети по облегчению развития карьеры. Поскольку слишком многие подразделения внутреннего надзора и управления являются небольшими по своим размерам, такая межучрежденческая работа имеет весьма полезные альтернативы продвижения по службе. Например, инспекторы столкнулись с большим числом случаев, когда младшие сотрудники из более крупных учреждений и подразделений передвинулись на более ответственные должности в небольших учреждениях и подразделениях, а затем, положительно проявив себя там на работе, перешли на более высокие должности в другие более крупные организации.

168. Такая система межучрежденческого передвижения применяется в отношении как специалистов по надзору, так и руководителей в целом. Она не только открывает новые перспективы служебного роста для людей, которые в противном случае всю жизнь работали бы на одном и том же месте, но и позволяет существенным образом обмениваться идеями и опытом между подразделениями, занимающимися в системе вопросами подотчетности, управления и надзора. Инспекторы полагают, что такая структура имеет практическую пользу как для сотрудников, так и для организаций, открывая различные возможности продвижения по службе в рамках сети, охватывающей сотни людей. Они хотели бы призвать все организации поддержать своих собственных сотрудников, имеющих возможность продвинуться по службе в этом направлении, по возможности привлекать к работе экспертов по надзору и управлению из других учреждений и использовать для этих целей контакты, установленные в рамках межучрежденческих комитетов и рабочих групп.

169. ККАВ - существующий уже дольше всех и, возможно, ведущий наиболее обстоятельную работу межучрежденческий орган, занимающийся вопросами подотчетности и надзора. Уже обращалось внимание на его последние важные инициативы в области общесистемного развития управления и создания "культуры управления оперативной деятельностью", равно как и проведенные им оценки и проделанная работа по внедрению процессов подготовки руководителей и оценки служебной деятельности, его последняя работа по подготовке стандартов отчетности и согласованных форм финансовых ведомостей для системы Организации Объединенных Наций и организуемые им периодические обсуждения вопросов мошенничества и нарушения дисциплины.

170. Представители служб внутренней ревизии сегодня охватывают более 20 организаций, включая многосторонние финансовые учреждения, и проводят свои встречи уже в течение более трех десятилетий. В последние годы группа этих представителей продолжила свою давно уже начатую работу по подготовке стандартов и руководящих принципов для проведения внутренней ревизии в глобальном масштабе и в конкретных областях. Ее внимание сосредоточено также на таких вопросах, как проверка хода реализации целей программ, общая подготовка ревизоров, оценка планирования работы и рисков, применение международных стандартов отчетности, безопасность информационных систем, обзоры качества и обстоятельные обследования задач и структур в области внутренней ревизии, о чем уже говорилось выше.

171. В 1993 году ККПОВ заменил собой существовавший в 80-х годах Консультативный комитет по основным вопросам. В своей работе в области подотчетности и надзора 33 участвующие организации и небольшой секретариат ККПОВ основное внимание уделяют путям укрепления процесса программирования, осуществления и эффективности оперативных мероприятий в целях развития, в частности в свете положений резолюций Генеральной Ассамблеи 44/211 и 47/199. Кроме того, ККПОВ играет роль механизма обзора и контроля в отношении мероприятий, целей и стратегий программ системы Организации Объединенных Наций и занимается также решением конкретных вопросов, таких, как национальное исполнение и имплементационные механизмы, национальная система координаторов-резидентов и межучрежденческая подготовка специалистов по вопросам координации и управления на местах.

172. Объединенная консультативная группа по вопросам политики (ОКГП) представляет собой группу финансирующих учреждений (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, МПП и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР)), работу которой ежегодно попеременно возглавляет одно из этих учреждений. Эта рабочая группа призвана играть ведущую роль в деле упрощения и согласования процедур оперативной деятельности, а также в том, что касается других вопросов, таких, как децентрализация, помещения и службы на местах и новые методы и подходы технического сотрудничества. Ее Подгруппа по вопросам согласования смогла добиться принятия учреждениями принципов и стандартов ревизии и определения того, что представляет собой проверка системы управления. Сегодня эта Группа разрабатывает основные принципы проверки программных и проектных циклов и мероприятий. Работает она также и над подготовкой окончательного варианта доклада о согласовании, контроле и оценке и продолжает текущую работу по подготовке, по просьбе Генеральной Ассамблеи, руководства по управлению программным циклом.

173. ПРООН возобновила с 1984 года неофициально прерванную межучрежденческую работу по внутренней оценке, создав Межучрежденческую рабочую группу по оценке (МРГО). Недавно проведенная оценка накопленного этой группой за девять лет опыта показала, что она служит для ПРООН и ее партнеров из числа учреждений-исполнителей форумом для обсуждения вопросов оценки. Первоначально эта группа занималась в основном сопоставимостью и согласованием процедур оценки, а затем на втором этапе сосредоточила свое внимание на доработке содержания и методов проведения оценки, в частности выводов оценок, факторов успешного осуществления, оценки программ штаб-

квартир, тематических оценок, процессов составления программ и мониторинга и укрепления возможностей правительств в области оценки. Совсем недавно эта группа по просьбе Генеральной Ассамблеи приступила к работе над согласованием подходов к мониторингу и оценке. Она занимается также обеспечением обратной связи между оценкой и оперативной деятельностью, мониторингом и оценкой национально исполняемых проектов, необходимыми для оценки ресурсами и оперативными проблемами, возникающими при смещении акцентов мониторинга и оценки в сторону программ.

174. Шестым и последним здесь межучрежденческим органом является новый **Комитет по координации информационных систем (ККИС)**, который сменил КККИС в 1994 году. Как об этом говорится в главе III.B, Целевая группа старших должностных лиц недавно вынесла свои рекомендации относительно того подхода к информационным системам, который должна выработать система Организации Объединенных Наций в первую очередь в том, что касается обмена информацией с общественностью. АКК впоследствии постановил, что новый ККИС будет главным образом заниматься сокращенным числом технических целевых групп и сократит свой штат только до одного сотрудника категории специалистов 110/. Он, по всей видимости, свернет ранее проводившуюся в секретариате КККИС информационно-координационную работу, такую, как ведение в соответствии с решением, принятым в 1982 году Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) 111/, реестра мероприятий системы Организации Объединенных Наций в области развития.

175. Обработка информации уже давно считается одной из самых важных и необходимых функций системы Организации Объединенных Наций, особенно в условиях, когда "информационная революция" продолжает наращивать свои стремительные темпы и даже наиболее развитые страны не в силах следить за развитием международных программ сотрудничества 112/. АКК в 1982 году отметил, что система Организации Объединенных Наций "занимается вопросами информации" и что "сбор, анализ и распространение информации являются товарной наличностью организации". В это же время ЭКОСОС также отметил, что информация является "одним из наиболее ценных ресурсов в распоряжении системы Организации Объединенных Наций". Он настоятельно призвал создать в АКК вспомогательный орган (которым стал КККИС) для обеспечения более эффективного функционирования информационных систем, укрепления возможностей в области сбора информации, избежания дублирования в работе и обеспечения сопоставимости, эффективной разработки и использования информационной технологии в системе Организации Объединенных Наций, не забывая при этом о необходимости учитывать потребности потребителей информации в государствах-членах и оказывать им свои услуги 113/.

176. Инспекторы считают, что работа, проделанная вышеуказанной Целевой группой старших должностных лиц, представляет собой важный прорыв вперед. Однако они хотели бы отметить, как это сделал Председатель КККИС в 1993 году, что ей следовало бы больше внимания уделять вопросам информации как таковым, а не технологиям 114/. Такая обеспокоенность подкрепляется тем фактом, что новый ККИС еще не назначил к концу 1994 года своего единственного сотрудника категории специалистов и что его важные

целевые группы по вопросам стратегического планирования, доступа к информации и информационным материалам, как представляется, взяли медленный старт в своей работе 115/.

177. Как это отмечается в главе III.В настоящего доклада, всестороннее использование потенциальных возможностей информационной технологии имеет огромное значение для эффективного выполнения основных задач и целей организаций, однако здесь все еще отсутствуют необходимые глобальные стратегии. Инспекторы обеспокоены тем, что функции КККИС/ККИС могут, когда в них появится, как никогда, насущная потребность, ослабнуть не только в каждой организации, но и в рамках важных межучрежденческих усилий. Инспекторы надеются, что ЭКОСОС и другие руководящие органы, выполняющие в системе Организации Объединенных Наций основные функции в области информации, будут пристально следить за развитием и деятельностью нового ККИС. Инспекторы рассчитывают, со своей стороны, включить рассмотрение хода работы ККИС в свой обзор использования информационной технологии в системе, который они планируют провести в 1996 году.

## VII. ОРГАНЫ ВНЕШНЕГО ОБЩЕСИСТЕМНОГО НАДЗОРА

178. В предыдущих главах рассматривались внутренние подразделения и процессы отчетности, совершенствования управления и надзора, а также межучрежденческая деятельность. В двух следующих главах, посвященных органам внешнего общесистемного надзора и руководящим органам надзора, обсуждаются те внешние механизмы системы Организации Объединенных Наций, которые работают над обеспечением надлежащего функционирования подразделений и процессов внутренней отчетности и надзора, а также над укреплением системы управления на всех уровнях организаций.

179. Органами внешнего общесистемного надзора являются ККАБВ Генеральной Ассамблеи, сама Генеральная Ассамблея и Комитет по программе и координации (КПК), ЭКОСОС, КМГС, ОИГ, внешние ревизоры и Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). В таблице 11 в Части II настоящего доклада дается обзор организационной структуры и функций этих органов, а также представлена информация об их финансовых ресурсах (хотя из-за весьма разнообразных методов финансирования очень трудно дать конкретную и глобальную оценку этого последнего аспекта).

180. Из-за различий в обстоятельствах не просто также дать и точную оценку людских ресурсов этих органов. Однако, по грубым подсчетам, в настоящее время они составляют 137 человеко-лет на уровне сотрудников категории специалистов и выше, из которых 121 (88%) приходится на работу по надзору "в течение полного рабочего дня" и порядка 16 (12%) - временное участие в работе заседаний. Общий объем работы по внутреннему надзору (137 лет) составляет почти точно половину должностей во всех подразделениях внутреннего надзора (272), о чем говорилось в главе II. Соответственно на объем работы по внешнему надзору должно приходиться и в два раза больше средств, около 93 млн. долл. США за год работы из 12,8 млрд. долл. США в виде общих ежегодных расходов системы Организации в 1993 году.

181. Как и в случае внутреннего надзора, доминирующую группу составляют ревизоры. На долю внешних ревизоров приходится примерно 71 человеко-год из 137 человеко-лет всей работы по внутреннему надзору (52%). Помимо этого, еще 14% составляют 19 инспекторов и сотрудников в ОИГ и 12% - 17 человеко-лет работы для ККАБВ (в основном на временной основе). Доля КМГС (порядка 24 человеко-лет) технически составляет примерно 18% от общего показателя, однако большинство из 21 сотрудника этого органа занимается скорее не вопросами кадровой политики, а вопросами заработной платы, пособий и обследований стоимости жизни. Наконец, на долю КПК в общей сложности приходится всего лишь около шести человеко-лет, и сюда входит в основном время работы представителей государств-членов на различного рода заседаниях.

182. Как об этом говорят приведенные выше данные, перед органами внешнего общесистемного надзора стоят весьма различные задачи, их работа охватывает самые разнообразные области, а сами они располагают скромными ресурсами. В прошлом периодически поступали запросы на проведение оценки статуса и деятельности органов

внешнего надзора, и в 1992 году Генеральная Ассамблея вновь просила провести обзор их роли и деятельности с целью повышения их эффективности 116/. В конце 1994 года Генеральный секретарь подготовил краткий доклад с изложением ситуации и мнений ККАБВ, Комиссии ревизоров и ОИГ, сопроводив его своими собственными замечаниями 117/. Кроме того, Комиссия ревизоров 118/ и ОИГ 119/ в 1994 году представили свои собственные соображения по вопросам внешнего надзора, а КМГС в 1993 году представила обстоятельный обзор своей работы по развитию системы рационального кадрового управления, а также общий обзор хода выполнения ее решений и рекомендаций 120/.

183. В различных вышеперечисленных докладах отмечаются новые направления и инициативы в работе этих органов. Очевидно, что если секретариатам необходимо изучить оптимальные пути стратегической организации и упорядочения своей работы в нашу эпоху стремительных преобразований, то и внешним органам также следует обеспечить, чтобы их работа эффективным образом соответствовала приоритетным задачам и способствовала повышению эффективности и результативности программ системы на более высоком стратегическом уровне при минимальных затратах. В частности, инспекторы полагают, что эти органы могут - и займутся этим - предпринять дополнительные усилия для разработки программ совместной работы и обеспечения взаимодействия с целью избежания дублирования и накладок в работе и обеспечения двусторонней отдачи от усилий в области внешнего надзора.

184. **Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам.** Генеральная Ассамблея учредила ККАБВ в 1946 году, с тем чтобы он по ее поручению занимался изучением бюджетов Организации Объединенных Наций, предлагаемых Генеральным секретарем, рассмотрением административных бюджетов специализированных учреждений и вынесением для Ассамблеи консультативных заключений по передаваемым на ее рассмотрение административным и бюджетным вопросам 121/. В настоящее время в состав ККАБВ входят 16 членов, назначаемых Генеральной Ассамблеей в их "личном качестве" сроком на три года с возможностью последующего переизбрания и с учетом принципа географического распределения. Ежегодно Консультативный комитет избирает своего Председателя и начиная с 1992 года - заместителя Председателя.

185. Мандат ККАБВ практически не изменился с 1946 года, однако за эти годы его роль и влияние в административно-бюджетной области Организации Объединенных Наций значительно выросли. В результате этого ККАБВ стал своего рода неотъемлемой частью сессий Пятого комитета, представляя подготавливаемые им по просьбе сверху обзоры, замечания по докладам, рекомендации и оказывая консультативные услуги практически по всем пунктам повестки дня Пятого комитета, исключая шкалу взносов и некоторые вопросы кадровой политики. В промежутках между сессиями Пятого комитета Генеральной Ассамблеи ККАБВ для Пятого комитета, имея на это от него четкие полномочия, главным образом занимается регулярными бюджетами и бюджетами миротворческих операций.



186. В дополнение к своей важной надзорной роли в отношении административно-бюджетных вопросов Организации Объединенных Наций ККАБВ готовит также доклады по вопросам общесистемной координации административно-бюджетной деятельности. В докладах ККАБВ по этим вопросам представляется информация по внебюджетным ресурсам, штату персонала и фондам оборотных средств всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

187. ККАБВ в целом расценивается как хорошо функционирующий и незаменимый орган внешнего надзора. Его большой опыт работы, четко определенные и важные полномочия, его профессиональная репутация, последовательность в его руководстве и знания его секретариата существенно способствуют тому, что он заслуженно пользуется высокой репутацией и большим влиянием. Консультативные и надзорные функции ККАБВ и области охвата его деятельности (например, миротворчество) расширились до таких пределов, что ему уже недостаточно одних только традиционно проводимых весной и осенью сессий для выполнения своих обязанностей. Для решения этой проблемы выдвигался целый ряд различных предложений:

- а) перевести ККАБВ в разряд органов, работающих круглый год;
- б) создать в ККАБВ две палаты: для рассмотрения традиционных вопросов и для изучения расширенных миротворческих операций;
- с) в качестве еще одного варианта - воспользоваться выраженной готовностью ОИГ проводить по поручению ККАБВ те конкретные расследования, которые он не в состоянии провести из-за нехватки времени или средств, как это обсуждалось в ежегодных докладах ОИГ за 1991 и 1993 годы 122/.

188. Комитет по программе и координации. КПК состоит из 34 государств-членов, избираемых ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеей сроком на три года с учетом географического распределения и с возможностью последующего переизбрания. КПК представляет собой основной вспомогательный орган как Генеральной Ассамблеи, так и ЭКОСОС, занимающийся планированием, программированием и координацией и непосредственно отчитывающийся перед ними обоими.

189. КПК прошел долгий путь эволюции. Он был создан в 1966 году, его мандат претерпел определенные изменения и сегодня заключается в проведении обзора прагматических аспектов бюджета Организации Объединенных Наций, ее среднесрочного плана, вопросов оценки и общесистемной координации. Созданная в 1986 году Межправительственная группа экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций (Группа 18) подчеркнула важность КПК как органа внешнего надзора.

190. С годами в КПК сложилась и закрепилась полностью соблюдаемая практика принятия решений консенсусом. Хотя в целом он принимает разумные решения, по ряду спорных вопросов, например касающихся установки приоритетов в бюджете по программам

и среднесрочных планах, его рекомендации носили столь общий характер, что их практическая ценность и эффективность были несоизмеримы с теми огромными усилиями, которые требовались для их достижения.

191. Время от времени вспыхивали дискуссии по вопросу о целесообразности содержания двух отдельных органов, КПК и ККАБВ, для проведения обзора различных аспектов бюджета по программам Организации Объединенных Наций (прагматические аспекты - КПК, финансовые - ККАБВ). Не раз государства-члены высказывали свое предпочтение КПК, тем самым показывая, какое значение они придают работе этого органа. Подтверждением этому может служить большое число участвующих в заседаниях КПК наблюдателей от государств-членов и международных организаций, которые по численности превосходят самих членов КПК. Инспекторы полагают, что параллельное существование таких двух органов - вопрос важный, но выходящий за рамки настоящего обзора.

192. За исключением своего секретаря, КПК не имеет собственного вспомогательно-функционального секретариата и зависит от помощи соответствующих управлений Организации Объединенных Наций. Такой порядок, хотя и не связан с огромными финансовыми затратами, тем не менее может ослабить независимость выводов и рекомендаций КПК.

193. Комиссия по международной гражданской службе. Согласно статуту КМГС, принятому в 1974 году, эта Комиссия была учреждена для регулирования и координирования условий службы сотрудников в рамках общей системы заработной платы и пособий Организации Объединенных Наций 123/. Помимо Организации Объединенных Наций статут Комиссии был признан 11 специализированными учреждениями (МОТ, ФАО, ЮНКТАД, ИКАО, ВОЗ, Международной морской организацией (ИМО), ВПС, МСЭ, ВМО, Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС, ЮНИДО) и МАГАТЭ. Хотя Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и МФСР официально не признали статут КМГС, они участвуют в общей системе на фактической основе. Группа Всемирного банка и Международный валютный фонд не признали статут КМГС и в общей системе не участвуют.

194. Функции и полномочия Комиссии широкие и охватывают все аспекты кадровых вопросов. В частности, Комиссия выносит рекомендации относительно условий службы, шкалы окладов, коррективов по месту службы, пособий, надбавок и налогообложения персонала. Она разрабатывает также рекомендации для организаций общей системы относительно стандартов и источников набора сотрудников, разработки списков кандидатов, конкурсных экзаменов, развития карьеры, профессиональной подготовки, оценки служебной деятельности сотрудников и разработки общих положений о персонале. В регламентационные функции Комиссии входит установление стандартов для классификации должностей, классификация мест службы и определение ставок пособий и надбавок, а также нормы путевых расходов.

195. КМГС отличается от других органов общесистемного надзора по целому ряду важных аспектов. Во-первых, как это уже отмечалось выше, она несет большую оперативную ответственность за такие вещи, как пересмотр условий найма на работу, коррективы по месту службы и ставки суточных в местах службы системы в различных странах мира. Во-вторых, можно отметить, что его надзорные функции вытекают из целого ряда статей его статута, в соответствии с которым она выносит рекомендации и решения по соответствующим элементам условий приема на работу персонала общей системы и представляет доклады по этим вопросам Генеральной Ассамблее, другим руководящим органам и исполнительным главам, а затем следит за выполнением принимаемых решений.

196. Опыт показывает, особенно в последние годы, насколько сложны и противоречивы вопросы согласования и стандартизации заработной платы и условий службы в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Больше всего спор среди организаций, участвующих в общей системе, вызывает вопрос о том, достаточно ли система вознаграждения в Организации Объединенных Наций конкурентоспособна - по сравнению с другими международными организациями и частным сектором, - чтобы привлекать высококвалифицированных специалистов.

197. Другим спорным вопросом является то, может ли КМГС иметь, как таковая, право быть представленной на заседаниях руководящих органов, на которых обсуждаются вопросы, касающиеся заработной платы и прочих условий службы. Это было рекомендовано Генеральной Ассамблеей, однако АКК заявил, что "было бы практически нецелесообразно навязывать участие Комиссии в работе заседаний руководящих органов; в равной степени и с правовой точки зрения невозможно обеспечить участие Комиссии в работе таких заседаний только в силу ее положения. Вопрос о таком участии лучше следовало бы - решение о чем уже было принято одним руководящим органом - оставить на усмотрение соответствующих исполнительных глав".

198. Инспекторы полагают, что, для того чтобы КМГС могла эффективно выполнять свои функции надзора, ей следует предоставить доступ к заседаниям организаций общей системы Организации Объединенных Наций независимо от того, рассматриваются ли на них вопросы, входящие в сферу ее компетенции или нет, и необходимо здесь устранить любые правовые препятствия для этого.

199. **Объединенная инспекционная группа.** После того как первоначально ОИГ более десяти лет существовала на экспериментальной основе, в декабре 1976 года она была учреждена Генеральной Ассамблеей как постоянный орган и приступила к своим обязанностям 1 января 1978 года 124/. Эта группа отчетывается перед компетентными директивными органами участвующих организаций, которые признали ее статут, а именно: Организация Объединенных Наций (и связанных с ней органов, например ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, МПП), МОТ, ФАО, ЮНЕСКО, ИКАО, ВОЗ, ВПС, МСЭ, ВМО, ИМО, ВОИС, ЮНИДО и МАГАТЭ. Данная группа представляет собой вспомогательный орган большинства директивных органов этих организаций.

200. В состав ОИГ входит одиннадцать инспекторов, которые служат в своем личном качестве в течение пяти лет и могут быть переизбраны. Они избираются из числа членов национальных руководящих и инспекционных органов или же из числа лиц, обладающих подобной компетенцией, с учетом их конкретного опыта работы с национальными или международными административными финансовыми вопросами, включая вопросы управления. Помощь Группе оказывается секретариатом.

201. Согласно главам III и IV статута ОИГ, ее основные функции, полномочия и обязанности заключаются в следующем:

а) цель ОИГ заключается в совершенствовании управления и координации в системе Организации Объединенных Наций: это - единственная организация, которая имеет право обследовать, расследовать, инспектировать и оценивать организации и программы системы как на индивидуальной, так и на общесистемной основе;

б) ее функции:

- i) представление независимых заключений с целью совершенствования управления и методов и усиления координации между участвующими организациями;
- ii) определение того, проводится ли деятельность этих организаций наиболее экономичным образом при оптимальном использовании имеющихся ресурсов;
- iii) оказание межправительственным органам помощи в проведении внешней оценки программ и мероприятий и вынесение для участвующих организаций консультативных заключений относительно методов ведения внутренней оценки;
- iv) внесение предложений относительно реформы или рекомендаций для компетентных органов, участвующих в организации;

с) она выступает в качестве органа внешнего независимого надзора для директивных органов участвующих организаций и оказывает этим организациям услуги по оценке и определению эффективности системы Организации Объединенных Наций посредством проведения инспекций, расследований и оценок.

202. Группа несет ответственность за подготовку своей ежегодной программы работы на основе просьб государств-членов, высказанных в директивных органах участвующих организаций или выраженных в виде их резолюций, а также на основе предложений участвующих организаций или по инициативе самих инспекторов. Группа готовит доклады,

в которых инспекторы излагают свои выводы и представляют свои рекомендации относительно решения различных вопросов, а также записки и конфиденциальные письма. Записки и конфиденциальные письма представляются исполнительным главам для использования по их усмотрению. Исполнительные главы организаций, в соответствии с положениями статута ОИГ, должны обеспечивать осуществление рекомендаций, содержащихся в докладах ОИГ и одобренных их соответствующими компетентными органами.

203. В настоящее время основное внимание ОИГ направлено на проведение инспекций, расследований и оценок в четырех приоритетных областях: управленческая, административная и бюджетная деятельность; оперативная деятельность в целях развития; миротворчество; и гуманитарные вопросы. Ее доклады по этим областям рассматриваются директивными органами участвующих организаций, а также исполнительными главами.

204. В целом признается, что ОИГ является внешним общесистемным органом отчетности и независимого надзора. Однако ОИГ, как и многие другие, если не все, органы внешнего надзора, располагает недостаточными средствами для того, чтобы справиться со всеми своими обязанностями. При таком положении ресурсы ОИГ необходимо сконцентрировать на наиболее неотложных вопросах. В этой связи большое значение имеет взаимодействие между государствами-членами, участвующими организациями и ОИГ. По мнению инспекторов, такая трехсторонняя связь имеет особое значение для повышения производительности и эффективности деятельности Группы. В рамках своих ограниченных ресурсов Группа должна продолжать реагировать на конкретные просьбы государств-членов и участвующих организаций. Сделать это будет легче, если другие органы надзора, такие, как ККАБВ и КПК, предложат темы для проведения силами ОИГ инспекций, расследований и оценок. Инспекторы не только приветствуют такие конкретные просьбы, но и настоятельно призывают обращаться с ними.

205. Помимо взаимоотношений с государствами-членами и участвующими организациями ОИГ следует поддерживать тесные прямые связи с другими как внешними, так и внутренними органами в области подотчетности и надзора. Важные элементы такой взаимосвязи касаются координации деятельности, избежания дублирования и возможности выработки определенной общей стратегии. Однако здесь следует проводить различие между задачами и масштабом работы этих органов, а также между внутренними и внешними органами.

206. В этой связи ОИГ полностью согласна с мнением Группы внешних ревизоров со стороны, которая в феврале 1994 года заявила, что "внешнюю и внутреннюю ревизию следует проводить по отдельности, поскольку они служат выполнению различных задач" 125/. Это правило можно и следует расширить, охватив им, помимо органов аудиторской проверки как таковых, еще и другие внутренние и внешние органы хотя бы по тем же причинам: внутренние механизмы подчиняются главе организации, если только

они не связаны с директивным органом в плане назначения на работу, комплектования штата, финансирования и отчетности (как это обсуждалось в предварительном докладе ОИГ за 1993 год о подотчетности и надзоре в Секретариате Организации Объединенных Наций).

207. В то же время внешние механизмы надзора должны проводить независимые расследования и представлять независимые заключения для директивных органов, а не просто для глав организаций. Кроме того, деятельность внутренних органов, включая, например, новое Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций, сама должна быть объектом контроля и надзора. Добиться этого можно благодаря усилиям органов внешнего надзора, подотчетных государствам-членам, например ОИГ и внешних ревизоров.

208. **Внешние ревизоры.** В состав Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций входят три члена - которыми сегодня являются главные ревизоры из Соединенного Королевства, Ганы и Индии, - назначаемые Генеральной Ассамблеей. Внешние ревизоры специализированных учреждений и МАГАТЭ назначаются руководящими органами этих учреждений. Обязанности внешних ревизоров сегодня исполняют главные ревизоры из Соединенного Королевства, Германии, Франции, Швейцарии, Австрии и Канады.

209. Все внешние ревизоры и члены Комиссии ревизоров назначаются в соответствии с Финансовыми положениями и Дополнительным кругом ведения, регулирующим проведение внешней ревизии, соответствующих органов. Положения эти документов требуют, чтобы внешний ревизор осуществлял проверку финансовых ведомостей и счетов организации, выносил аудиторское заключение и представлял доклады по финансовым ведомостям.

210. Финансовые положения предусматривают также, что внешний ревизор должен проводить исследования по вопросам эффективности финансовых процедур, систем отчетности, внутреннего финансового контроля и в целом администрации и управления в организации. Внешний ревизор обязан сообщать о случаях нецелесообразного или ненадлежащего использования финансовых и других средств, даже если соответствующие операции были правильно отражены в отчетности. Результаты таких исследований представляются руководящим органам организаций вместе с финансовыми ведомостями организаций и заключением аудиторской проверки.

211. **Группа внешних ревизоров.** Эта Группа, учрежденная Генеральной Ассамблеей в 1959 году 126/, состоит из трех назначенных (из числа главных ревизоров государств-членов) членов Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций и назначенных внешних ревизоров специализированных учреждений и МАГАТЭ. В настоящее время аудиторские проверки для организаций системы Организации Объединенных Наций проводят восемь стран: Австрия, Гана, Германия, Индия, Канада, Соединенное Королевство, Франция и Швейцария.

212. Задача Группы заключается в том, чтобы обеспечивать использование в системе Организации Объединенных Наций оптимальных методов отчетности и аудиторской проверки посредством координации, сотрудничества и обмена информацией между ее членами. Для выполнения этой задачи Группа может представлять свои заключения, замечания или рекомендации руководящим органам через ККАБВ, и административным органам организаций системы Организации Объединенных Наций через АКК или ККАВ. Группа проводит свои очередные сессии не реже одного раза в год и может время от времени созывать специальные сессии. Председатель и заместитель Председателя избираются на каждой очередной сессии. Расходы на проведение сессий Группы совместно несут организации-спонсоры и внешние ревизоры, хотя часть расходов на внешних ревизоров может покрываться в рамках того вознаграждения, которое они получают.

213. В последние годы в процессе разработки руководящих принципов ревизии и Общих стандартов аудиторской проверки этой Группой была проделана серьезная работа по обеспечению того, чтобы внешняя ревизия в системе Организации Объединенных Наций соответствовала наиболее оптимальным методам, что нашло свое отражение в руководящих принципах, выпущенных Международной организацией высших ревизионных учреждений (МОВРУ), и в соответствующих заявлениях Международной федерации бухгалтеров.

214. Группой предпринимаются также инициативы по развитию практики отчетности в системе Организации Объединенных Наций. В 1991 году Группа подготовила предварительное исследование по вопросу о необходимости разработки общесистемных стандартов отчетности и немало содействовала тому, чтобы эти стандарты были впоследствии разработаны и в декабре 1993 года одобрены Генеральной Ассамблеей. Совсем недавно Группа совместно с ККАВ оказывала помощь в согласовании формата финансовых ведомостей в системе Организации Объединенных Наций.

215. Кроме того, Группой был проведен обзор руководящих принципов обеспечения конфиденциальности информации, которые были разработаны КККИС. Она представила АКК свои соображения относительно проведения независимых финансовых ревизий в системе и обзоров по вопросам управления для отдельных государств. Она предложила внести изменения в содержание и форму актуарных оценок и финансовых ведомостей Пенсионного фонда. Группа пыталась также улучшить сотрудничество с ОИГ и в 1994 году представила свои соображения насчет того, как можно было бы усовершенствовать функции надзора 127/.

### VIII. РУКОВОДЯЩИЕ ОРГАНЫ НАДЗОРА

216. Последним компонентом деятельности в области подотчетности, совершенствования управления и надзора в системе Организации Объединенных Наций являются руководящие органы надзора и тесно связанные с этим вопросы эффективной отчетности для них.

#### A. Деятельность руководящих органов надзора

217. Как показывают таблицы 12.А и 12.В в Части II настоящего доклада, сегодня многие организации занимаются оценкой, упорядочением, рационализацией и реорганизацией методов функционирования и работы своих руководящих органов, а некоторые рассматривают это направление деятельности как один из постоянных пунктов своей повестки дня. Из этих таблиц также видно, что практически в большинстве случаев основные руководящие органы или подорганы надзора в различных организациях собираются на свои заседания достаточно нерегулярно, обычно на несколько дней или недель раз в год, и при этом только часть их заседаний можно использовать для работы по надзору за оперативной и служебной деятельностью.

218. Уже давно ведутся дискуссии о том, как лучше усилить надзор за исполнением директивных решений в организациях, но большей частью они были безрезультатными или же заканчивались лишь частичной реорганизацией. Недавно в 1991 году важная работа была начата в рамках Северного проекта ООН. В заключительном докладе этого проекта отмечалось, что Организация Объединенных Наций первоначально была задумана как система политических ассамблей для решения общих проблем, однако в последние годы в своей оперативной деятельности система Организации Объединенных Наций резко стала осуществлять временные и частичные преобразования, характеризующиеся отсутствием целостного организационного механизма обеспечения эффективности и оперативности этой деятельности. В докладе отмечалось, что государствам-членам сложно получить общее представление о таких разнообразных мероприятиях, и обращалось внимание на проблему установки приоритетов, поскольку даже решения и резолюции Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС по организационным вопросам в основном представляют собой выработанный с целью достижения консенсуса компромисс общего характера, не обеспечивающий достаточного руководства.

219. Доклад по Северному проекту призывает провести тщательный анализ и реформу, для того чтобы сделать систему Организации Объединенных Наций более транспарентной, оперативной и подотчетной. В частности, в нем внимание настоятельно обращается на необходимость создания небольших руководящих органов для осуществления более эффективного руководства реализацией проектов, с тем чтобы организации могли постоянно в своей деятельности получать необходимую поддержку и указания 128/.

220. Эти идеи упорядочения и упрочения межправительственного механизма были апробированы на сорок восьмой сессии Генеральной Ассамблеи в конце 1993 года. Генеральный секретарь возглавил работу по проведению "обстоятельных переговоров" с целью реорганизовать и упорядочить работу Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС. Однако



основное внимание в этой работе уделялось вопросу о численном и региональном составе таких органов, а небольшие страны добивались активного участия в противовес Северному проекту, предусматривавшему создание органов более ограниченного состава 129/.

221. Впоследствии для ПРООН/ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП были согласованы некоторые изменения в порядке функционирования ЭКОСОС, а также вопрос о создании новых исполнительных советов в несколько сокращенном составе с целью улучшения оперативного надзора и усиления транспарентности. В 1995 году предусматривается провести всесторонний обзор этих мер на предмет внесения в них возможных изменений, с тем чтобы попытаться увязать принцип универсальности с необходимостью повышения эффективности и обеспечить транспарентность процесса принятия решений 130/. В 1994 году новые исполнительные советы пришли к договоренности относительно согласованной формы бюджетов и счетов, предусматривающей усиление финансовой транспарентности и сопоставимости. Они также попытались упорядочить свою работу и потоки документации и вместе с ЭКОСОС будут работать над совершенствованием процессов принятия решений.

222. В новом докладе об обновлении системы Организации Объединенных Наций выдвигается немало идей относительно укрепления в организациях механизма принятия решений и функций оперативного надзора. Авторы этого доклада обращают внимание на проблемы выпуска ненужной документации (см. следующий раздел), отсутствие современной технологии, которая могла бы ускорить проведение обсуждений, неравные возможности разных делегаций и лоббирование со стороны сотрудников. Они подчеркивают необходимость более эффективного управления оперативной деятельностью путем усиления подотчетности и надзора, децентрализации руководства программами и передачи этих функций на уровень осуществления программ, а также уделения большего внимания основным приоритетным областям. Также обстоятельно они анализируют серьезные проблемы, связанные с устаревшими графиками работы и необходимостью создания "единой цепочки" для упорядочения всего потока работы через межправительственный механизм организаций 131/.

223. Хотя в руководящих органах в различных организациях системы продолжается работа над проведением этих и других подобных преобразований, один важный вопрос заслуживает особо пристального внимания. Руководящие органы призваны играть направляющую роль и "задавать тон" работе всей своей организации. Своей деятельностью и целенаправленным осуществлением принимаемых решений они должны показать, что они придают самое большое значение строгой подотчетности, совершенствованию управления, эффективному надзору, созданию и поддержанию культуры оперативной деятельности, рациональному использованию ресурсов, динамичному и оперативному реагированию на изменяющиеся условия и максимально полному осуществлению задач и целей Организации.

224. Инспекторы, приводя в главе I определение отчетности, отметили, что не только секретариаты должны отчитываться перед руководящими органами за рациональное использование ресурсов и эффективное выполнение программ, но и сами эти органы

должны в свою очередь быть подотчетны государствам-членам и общественности в том, что касается этих же вопросов. Руководящие органы, непосредственно представляющие интересы тех, кому оказывают свои услуги их организации, должны служить примером. Они в большей, чем какие-либо другие участники, степени должны быть динамичной и целеустремленной силой в деле совершенствования работы, включая упор на неукоснительное применение системы поощрения за хорошую работу и признания служебных заслуг и принятия соответствующих мер и (если необходимо) санкций в случае недобросовестной работы. Если они не будут самым серьезным образом постоянно держать эти вопросы под контролем, руководители и сотрудники в секретариатах будут считать подотчетность и надзор только пустыми словами и заниматься другими приоритетными направлениями деятельности.

225. Проведенный ОИГ обзор показал также, что практически ни в одном из руководящих органов надзора в системе Организации Объединенных Наций нет собственного штата, хотя в различных национальных правительствах положение иное. Это явный недостаток руководящих органов надзора; такие сотрудники могли бы проводить для руководящих органов независимый анализ оперативной деятельности, помогать им эффективным образом готовиться к проведению политических дискуссий и обзоров осуществления программ и выносить свои независимые заключения по предыдущим программам, инициативам и обязательствам Секретариата. Вместо этого помощь руководящим органам надзора оказывают сотрудники на временной основе секретариатов организаций. Сколь бы полезна и компетентна ни была эта помощь, проводимая аналитическая работа лишена таких черт, как независимость и обстоятельность, которые могли бы значительно облегчить надзор со стороны руководящих органов.

226. Однако имеются и другие меры, к которым руководящие органы могли бы прибегнуть, чтобы укрепить свою оперативную деятельность и процедуры и тем самым усилить отчетность и надзор в своих соответствующих организациях. Они могли бы создать подкомитеты, возложив на них выполнение конкретных функций надзора (или ревизии), значительно сократив их членский состав (при соблюдении принципа справедливого географического распределения), систематически включая в их повестку дня вопросы надзора и выделяя для решения этих вопросов больше времени. Они могли бы рационализировать процедуры и проводимые обсуждения (в рамках указанных выше усилий). Они могли бы усилить свою работу, обращая повышенное внимание на хорошую документацию, обновленную информацию и эффективное использование современной информационной технологии в секретариатах. Центральным элементом является то, что руководящие органы должны делать упор на систематическое представление обстоятельных докладов о служебной деятельности и управлении, вопрос о чем будет обсуждаться более подробно ниже.

227. Другая предпосылка успешного осуществления "руководства" состоит в том, что руководящие органы должны полностью взять на себя ответственность за тщательную выработку целей, задач, масштабов деятельности, организационной стратегии и стандартов, а также рамок функционирования секретариатов. Если бы руководящие органы сами

попытались проводить в жизнь "политику обеспечения общего качества", это значительно способствовало бы эффективной работе и подталкивало бы секретариаты к поиску путей "управления общим качеством". Такой подход требует, чтобы они:

- а) ставили четкие задачи перед каждой программой;
- б) периодически устраняли чрезмерные процедурные барьеры и обновляли правовые мандаты;
- в) поддерживали такие правовые и управленческие условия, которые поощряли бы ориентированные на конечный результат структуры и подходы и позволяли бы новаторство и гибкость сочетать с отчетностью по достигнутым результатам; и
- г) принимать необходимые политические решения в отношении приоритетов и отменять те программы и мероприятия, которые являются малорезультативными.

228. Весьма уместным примером такого "подхода к оперативной деятельности" является избежание принятия "необоснованных мандатов", т.е. учреждения новых программных мероприятий без предварительного определения расходов на них и выделения требуемых ресурсов: если использовать одно широко употребляемое в системе Организации Объединенных Наций выражение, то от секретариатов требуют, чтобы они выполняли свои задачи "в рамках имеющихся ресурсов". Такая практика непринятия требуемых решений приводит к беспорядку в системе управления, нарушая (или, по крайней мере, запутывая) установленные приоритеты программ. Вместо этого руководящие органы должны четко и точно определить те ресурсы, которые требуются для надлежащего проведения управленческой реформы или выполнения новой задачи, параллельно с тем, что Секретариат обязан использовать рабочие планы, проводить анализы и разрабатывать стандарты для обеспечения того, чтобы все ресурсы, в первую очередь людские, были полностью загружены, использовались в нужных целях и выполняли только необходимую работу.

229. Последним спорным вопросом в отношениях между руководящими органами и секретариатами является проблема "микроуправления", т.е. практика, при которой руководящие органы сами вмешиваются во внутренние процедуры работы секретариатов. Такая привычка является отражением давно уже существующей атмосферы недоверия. Руководящие органы и государства-члены не должны пытаться опекать секретариаты, вмешиваться в их внутреннюю работу или возлагать на руководителей излишние бюрократические функции. В то же время секретариаты не вправе блокировать или игнорировать попытки руководящих органов выполнить порученную им работу по надзору, особенно потому, что такие действия могут вызвать у руководящих органов глубокое чувство разочарования качеством существующих управленческих систем и мер, принимаемых ими.

230. "Углубление в мелочи" отнюдь не является ключом к решению таких проблем микроуправления. Вместо вопросов текущего руководства и принятия индивидуальных решений как руководящим органам, так и секретариатам следует сосредоточиться на строгой отчетности, правильном управлении и надзоре, а также на усилении транспарентности, чтобы тем самым содействовать обеспечению конечной отдачи от осуществляемых программ и эффективному использованию выделяемых средств.

#### В. Отчетность и внешние обзоры

231. Инспекторы полагают, что наиболее важным средством обеспечения повышенного внимания к эффективности программ и оперативной деятельности в рамках осуществляемого руководящими органами надзора за деятельностью секретариатов в системе Организации Объединенных Наций является улучшение системы представления докладов. Улучшение отчетности особенно необходимо ввиду существующих трудностей, нехватки ресурсов и времени и медленных темпов проведения реорганизации деятельности руководящих органов, о чем уже говорилось выше.

232. Как видно из таблиц 13.А и 13.В в Части II настоящего доклада, руководящим органам надзора представляется весьма большое число различных докладов об осуществлении программ и о мерах и усовершенствованиях в области управления:

а) возможно наиболее полезными и целенаправленными докладами о ходе осуществления программ являются двухгодичные доклады ФАО, которые в течение многих лет готовятся в контексте оценки и недавно были пересмотрены на предмет включения в них аспектов как оценки программ, так и их осуществления, а также двухгодичные доклады об оперативной деятельности, представляемые ФАО четырьмя основными техническими комитетами;

б) ряд организаций, таких, как БАПОР, МАГАТЭ, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОИС, регулярно представляют доклады о ходе осуществления программ, которые являются достаточно обстоятельными и содержательными, но могут также показаться читателю достаточно тяжелыми для восприятия из-за их большого объема (некоторые из этих организаций сегодня работают над упорядочением таких докладов об осуществлении программ);

с) в других организациях, таких, как УВКБ, ЮНИСЕФ, ВПС, МПП, ВОЗ и ВМО, ежегодные доклады готовятся их исполнительными главами и являются достаточно читабельными, но в меньшей степени ориентированными на вопросы осуществления программ и, соответственно, менее полезными для целей надзора;

д) некоторые другие организации полагаются на целый ряд докладов о деятельности или надзоре, которые готовятся нередко специально по просьбе руководящих органов и меняются из года в год, что, независимо от качества их подготовки, из-за такой нерегулярности затрудняет осуществление периодического надзора;

е) все больше организаций в последнее время начали представлять своим руководящим органам очень содержательные доклады, подготовленные во многих случаях с помощью внешних консультантов, по вопросам, касающимся управленческих реформ, усовершенствований и инициатив. Однако, к сожалению, почти все эти организации не дополняют информацию о ходе осуществления программ регулярными, систематическими и аналитическими докладами для руководящих органов по совершенствованию системы управления, стратегическому планированию и управлению реформами.

233. Качество существующей системы отчетности об осуществлении программ все еще может оставлять желать лучшего по вине как секретариатов, так и руководящих органов. В докладе ОИГ за 1984 год о документах, представляемых ЭКОСОС, обращается внимание на "давно уже возникший кризис" роли и функционирования ЭКОСОС, который в значительной степени объясняется техническими сложностями, недопониманием и срывами в отношениях между секретариатом Организации Объединенных Наций и межправительственными органами. Одной из причин такой проблемы - поток документации: около 108 докладов и 4 000 страниц в 1983 году только в виде предсессионной документации. Эти документы были не только объемными, но и представлялись слишком поздно, носили скорее разбросанный характер, только частично были сжатыми по содержанию, носили слишком чисто ознакомительный характер и не содержали никаких рекомендаций. ОИГ пришел к выводу о том, что такое положение значительно мешало ЭКОСОС и его вспомогательным органам в их работе по выработке политики, координации, планированию и составлению программ, а также требует срочного принятия мер по его исправлению 132/.

234. Генеральный секретарь согласился с тем, что слишком много документов Секретариата носят скорее описательный, чем аналитический характер, в них не всегда точно определяются основные политические вопросы и они часто не содержат директивных рекомендаций для рассмотрения руководящими органами. Он также отметил, что, хотя при подготовке Секретариатом докладов, как правило, делается попытка предусмотрительно полагаться на уже установившиеся взгляды, межправительственные органы слишком часто просят представить все новые и новые доклады по одним и тем же областям, в которых не происходило никаких новых событий, вместо того, чтобы попытаться добиться между своими членами компромисса, уступок и договоренностей. Он поддержал выводы ОИГ и заявил, что следует и впредь направлять свои усилия на придание документации менее описательного и более аналитического характера, освещение ключевых вопросов политики и рекомендаций и подготовку более конкретных и сжатых докладов 133/. К сожалению, представляется, что после этого в Секретариате Организации Объединенных Наций система отчетности хотя и стала улучшаться, но очень медленными темпами и не всегда, о чем свидетельствует резкая критика со стороны Генеральной Ассамблеи в отношении качества и оперативности докладов по управленческим вопросам, представленных ей в 1993 году 134/.

235. Инспекторы полагают, что совместную деятельность руководящих органов надзора и секретариатов организаций лучше всего укрепить путем совершенствования отчетности о выполнении программ и полученных результатах. Хотя большинство предложений в

настоящем докладе сделаны для того, чтобы организации рассмотрели их с учетом своих конкретных обстоятельств, инспекторы рекомендуют каждой организации представлять ежегодный доклад (или же посвящать этому большую главу в своем основном докладе о ходе осуществления программ) для своего руководящего органа надзора для обсуждения в качестве обычного пункта его повестки дня. Координировать подготовку такого доклада или главы могло бы подразделение по стратегическому планированию, которое предлагалось создать в главе V, что повысит авторитет этого подразделения, придаст целенаправленность его работе и укрепит подотчетность. Сам этот доклад или глава должны сжато, но обстоятельно охватывать результаты, значительные события и инициативы, принятые в рассматриваемых в настоящем докладе областях подотчетности, совершенствования управления и надзора:

- события в области обзора, стратегического планирования и управления деятельностью;
- деятельность и результаты работы подразделений внутреннего надзора;
- внутренний контроль;
- применение информационной технологии;
- развитие управления и подготовка специалистов;
- программы совершенствования управления;
- участие в важной соответствующей межучрежденческой деятельности;
- выводы и решения, принятые по основным рекомендациям общесистемных органов внешнего контроля; и
- связанные с этим вопросы, в отношении которых руководящий орган надзора ранее просил провести оценку или принять соответствующие последующие меры.

236. По мнению инспекторов, такой предлагаемый доклад имеет большое значение для упорядочения и активизации в будущем усилий каждой организации в области подотчетности и надзора. Он должен позволить секретариатам и руководящим органам подчеркнуть критическую важность рационального управления. Он должен также позволить всем соответствующим сторонам серьезно, совместно и систематически работать над установлением культуры ориентированной на конечный результат "высококачественной работы", которая позволила бы наиболее рационально использовать нехватящие ресурсы и создать постоянно совершенствующуюся организацию, умеющую извлекать уроки из прошлого.

237. Инспекторы особенно хотели бы подчеркнуть второй пункт вышеприведенного списка: представление регулярных докладов руководящим органам о работе подразделений внутреннего надзора. Такие доклады не должны вдаваться в подробности проведения отдельных обзоров или расследований. Не должно его результатом стать и "микроуправление": внимание всех сторон должно быть обращено на результаты, а не на сам процесс. Однако представление докладов о результатах и основных выводах работы подразделений по внутреннему надзору было бы полезно для достижения весьма важных целей, изложенных в главе II.D, т.е. для придания этим небольшим подразделениям более видимого характера; уделения повышенного внимания экономии в них средств и достигнутым ими результатам, выполненным рекомендациям, приоритетам и охвату; и придания более надежного, транспарентного и важного характера системе подотчетности и надзора в организации, как это и было в прежние времена. Недавно укрепленные подразделения надзора в Секретариате Организации Объединенных Наций представили в 1994 году Генеральной Ассамблее свой первый предварительный ежегодный доклад 135/, и компетентные должностные лица в ряде других организаций также считают, что такие доклады были бы полезны и придали бы толчок усилиям по совершенствованию системы подотчетности и надзора в их организациях, а также способствовали бы улучшению управления.

238. Сегодня во многих организациях в этом процессе начинает появляться еще один важный элемент: внешняя оценка системы управления и программ организаций и представление по ним докладов. Такие доклады могут готовиться в рамках обзоров, проводимых консультантами по поручению руководящих органов или отдельных государств-членов, в дополнение к работе небольших общесистемных органов внешнего надзора, о которых говорилось в предыдущей главе.

239. В 1984 году КПК призвал правительства провести оценку программ в дополнение к работе Секретариата Организации Объединенных Наций, а в 1992 году еще раз просил их провести независимую внешнюю оценку 136/. В руководстве Организации Объединенных Наций по проведению оценки предусматривается, что межправительственные органы могут проводить оценку и привлекать для проведения таких обзоров специалистов со стороны. Проведенный в 1985 году ОИГ обзор положения с общесистемной оценкой показал, что более одной трети организаций в той или иной степени осуществляют исследования по вопросам внешней оценки. ОИГ обратила также на этот подход особое внимание в своем докладе за 1984 год о документах, представляемых ЭКОСОС, предложив нанимать консультантов со стороны для оказания КПК помощи в оценке программ или даже создать в КПК собственный постоянный секретариат. Однако Генеральный секретарь категорически не согласился с этим, сославшись на причины процедурного характера, и КПК не смог принять окончательного решения по этому вопросу 137/.

240. В 1993 году в одном из своих докладов Генеральной Ассамблее Генеральный секретарь рекомендовал Ассамблее одобрить рекомендации Группы внешних ревизоров, которые были поддержаны АКК, в отношении того, что потенциальные доноры добровольных взносов в систему Организации Объединенных Наций используют компетенцию

этих организаций и их обычные механизмы аудиторской проверки. Генеральный секретарь "постоянно" отклонял возможность более широкого использования частых предложений по внесению добровольных взносов при условии предоставления донорам доступа к механизмам аудиторской проверки или же проведения обзоров управленческих вопросов их представителями, как не совместимую с финансовыми правилами Организации Объединенных Наций, касающимися внешней ревизии. Однако АКК и Группа считают, что в качестве исключения было бы целесообразно проводить другого рода внешние обзоры системы управления, если они были заранее одобрены соответствующими руководящими органами 138/.

241. Как показывают таблицы 14.А и 14.В в Части II настоящего доклада, за несколько последних лет выросло число и важность таких дополнительных внешних обзоров. Государства-члены стали все чаще проводить обзоры отдельных организаций (кроме того, неплохими примерами межучрежденческой деятельности здесь могут служить окончательный доклад по Северному проекту Организации Объединенных Наций, который уже упоминался выше, и достаточно обстоятельное исследование, подготовленное для правительства Дании 139/), однако значительно возросло и число оценок организационной деятельности, структур и управленческих систем, которые проводились международными управленческо-консультативными фирмами.

242. Инспекторы полагают, что следует только приветствовать подготовку обзоров государствами-членами и международными консультантами. Это порождает свежие идеи и заставляет руководителей по-новому задуматься о том, как усилить и расширить оценку организационной и управленческой деятельности и потребности в их совершенствовании и улучшить отчетность по этим вопросам для руководящих органов. Кроме того, консультанты обладают значительным опытом и знаниями в тех областях, в которых организации только налаживают свою работу, например это касается расследования случаев мошенничества и оценки рисков. Поскольку такие доклады обычно готовятся по поручению руководящих органов и заинтересованных сторон и затем предоставляются в их распоряжение, они не только облегчают осуществление надзора руководящими органами, но и способствуют также усилению транспарентности и соответственно повышению авторитета соответствующих организаций. Если организации будут должным образом использовать такие исследования - активно участвовать в их подготовке, фокусировать свое внимание на "осуществимых" областях для принятия здесь соответствующих решений и обеспечивать решительное выполнение их выводов - они могут стать мощным дополнительным средством улучшения управления и повышения эффективности организационной деятельности.

243. Еще одним важным внешним фактором является стремление организаций расширить диалог со своими пользователями. В рамках таких усилий по осуществлению преобразований следует отметить последний доклад ПРООН 140/, равно как и обстоятельную оценку, осуществленную в 1990 году ЮНИСЕФ по вопросам политики и функций в области внешних связей 141/. В подготовленном в 1993 году докладе ОИГ о работе с неправительственными организациями на низовом уровне отмечается, что многие организации, например ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, ЮНКТАД, ФАО,



Всемирный банк, ВОИС, ЮНЕСКО и МОТ, регулярно проводят широкие консультации с этими группами для обсуждения текущих мероприятий и возможностей и сотрудничества 142/.

244. Инспекторы полагают, что эти элементы - улучшение отчетности об оперативной деятельности для руководящих органов, осуществление внешних обзоров государствами или экспертами-консультантами и проведение консультаций с другими группами пользователей или партнерами по деятельности - открывают новые и очень важные пути для принятия организациями транспарентных и заслуживающих доверия мер в связи с постоянно возрастающими обязанностями системы Организации Объединенных Наций в области подотчетности, надзора и "организационной культуры".

245. Наконец, инспекторы высоко оценивают также качество и целенаправленность двустороннего диалога по вопросам реорганизации и усиления организационной деятельности (как это видно из изучения таблиц 9, 12-14 в Части II), который в последнее время стал развиваться между руководящими органами надзора и секретариатами в таких организациях, как ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, УВКБ, МПП, ИКАО, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО и ЮНИДО, а также обсуждений, сегодня проходящих в Секретариате Организации Объединенных Наций, Международном торговом центре ЮНКТАД/ГАТТ, ФАО и ВПС. Постоянное ведение такого обстоятельного диалога в отношении целей, стратегического планирования, результатов и систематического совершенствования организационной деятельности служит наилучшей гарантией того, что организации смогут в будущем добиться успехов в своей организационной деятельности на благо народов всего мира, на службе которых они, в конечном счете, и находятся.

Сноски

Глава I. Введение

- 1/ Elmandjra, Mahdi, The United Nations system: An analysis, Faber and Faber, London, 1973, pages 228-229.
- 2/ "Международное сотрудничество и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций: Годовой обзорный доклад АКК за 1981/82 год", документ Организации Объединенных Наций E/1982/4 от 18 мая 1982 года, пункты 16, 18 и 72.
- 3/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями", "Часть I: Задачи повышения эффективности и внедрения новых методов", "Часть II: Примеры новых подходов" (JIU/REP/92/1), документы Организации Объединенных Наций E/1993/18 и Add.1 и 2 от 25 февраля и 8 апреля 1993 года, часть I, пункт 97.
- 4/ "Report on evaluation in the United Nations system", JIU/REP/77/1 of March 1997,  
"Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/5), документы A/36/181 от 15 апреля 1981 года и A/36/479 от 6 октября 1981 года и  
"Второй доклад об оценке в системе Организации Объединенных Наций", (JIU/REP/81/6), документы A/36/182 от 15 апреля 1981 года и A/36/479 от 6 октября 1981 года.
- 5/ "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/3), документы A/36/296 от 5 июня 1981 года и Add.1 от 12 ноября 1981 года и  
"Последующий доклад о Консультативной службе по вопросам управления Организации Объединенных Наций", JIU/REP/91/4 и документ a/46/327 от 29 июля 1991 года и Corr.1 от 30 сентября 1991 года, а также Add.1 от 26 ноября 1991 года.
- 6/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету" (JIU/REP/84/7), документы A/39/281 от 31 мая 1984 года и Add.1 и A/40/284 от 10 мая 1985 года.
- 7/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления" (JIU/REP/85/2), документ Организации Объединенных Наций A/40/410 от 9 июля 1985 года.

8/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/85/10), документы A/41/201 от 7 марта 1986 года и A/41/4 от 11 июня 1986 года и

"Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций: интеграция и использование (JIU/REP/85/11), документы A/41/202 от 7 марта 1986 года и A/41/304 от 21 апреля 1986 года.

9/ "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления (JIU/REP/88/1), документы A/43/124 от 4 февраля 1988 года, Add.1 от 27 мая 1998 года и A/44/233 от 25 апреля 1989 года.

10/ "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций: цель достижения транспарентности представления данных, управления и отчетности" (JIU/REP/90/3), документ Организации Объединенных Наций A/45/797 от 29 ноября 1990 года.

11/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями", E/1993/18, цит. соч..

12/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/93/5), документы A/48/420 от 12 октября 1993 года и Add.1 от 22 ноября 1993 года.

13/ См. краткое изложение в Части второй "Роль Объединенной инспекционной группы в проведении оценки" доклада Объединенной инспекционной группы, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 34 (A/46/34), 1991 год.

14/ Обстоятельный обзор вопросов отчетности не только в государственных организациях, но и в 15 странах в различных частях мира, см. Jabbra, Joseph G., and Dwivedi, O.P., Eds, Public service accountability: A comparative perspective, Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1989.

15/ Kearns, Kevin P., "The strategic management of accountability in nonprofit organizations: An analytical framework", Public Administration Review, Vol. 54, No. 2, March/April 1994, pages 185-192, и

Paul, Samuel, Strengthening public service accountability: A conceptual framework, Discussion Paper No. 136, World Bank, Washington, D.C., 1991.

Глава II. Органы внутреннего надзора

16/ "Twenty-fourth meeting of representatives of internal audit services of the United Nations Organizations", Agenda item 13, "Organizational mandates and structure of United Nations internal audit services", by IBRD/UNDP, May 1993, и

"Twenty-fifth meeting...", Agenda item 11, "Update of organizational mandates and structure of internal audit services of United Nations organizations and multilateral financial institutions", by IDB/IBRD/UNDP, May 1994.

17/ Финансовый доклад и доклад Комиссии ревизоров, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 5 (A/47/5), 1992 год, пункты 291-296, и

"Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года.

18/ "Twenty-fifth meeting of representatives of internal audit services...", op. cit., para 11.

19/ "Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций...", A/41/202, цит. соч., пункт 10.

20/ Chelimsky, Eleanor, "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship", Evaluation Review, Vol 9, No. 4, August 1985, pp. 483-503.

21/ "Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций...", A/41/202, цит. соч., резюме и пункты 14-27.

22/ "Guidelines for evaluators including the project evaluation information sheet", Central Evaluation Office, UNDP, August 1993.

23/ "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций...", A/32/296, цит. соч.

24/ Там же, Add.1.

25/ Clarke, Michael, E. Corruption: Causes, consequences and control. London. Frances Pinter, 1983.

Gould, David J., and Amaro-Reyes, Jose A., The effects of corruption on administrative performance: illustrations from developing countries. World Bank Staff Working Paper Number 580, Management and Development Series Number 7, World Bank, Washington. D.C., 1983.

Klitgaard, Robert, Controlling corruption, Berkeley, Calif., USA, University of California Press, 1988.

McKinney, Jerome B., and Johnston, Michael, Fraud, waste and abuse in government: Causes, consequences and cures, Philadelphia, Pa., USA: Institute for the Study of Human Issues, 1987.

Péan, Pierre, L'argent noir: Corruption et sous-développement, Fayard, Paris, 1988.

Richter, William L. et. al., Eds., Combating corruption: Encouraging ethics: A source book for public service ethics, American Society for Public Administration, Washington. D.C., 1990, и

Rose-Ackerman, Susan, Corruption: A study in political economy, New York, Academic Press, 1978.

26/ "Преступность и злоупотребление властью: правонарушения и правонарушители, не подпадающие под действие закона: Рабочий документ, подготовленный секретариатом", шестой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Каракас, Венесуэла, A/CONF.87/6 от 22 июля 1980 года, и

"Предупреждение преступности и уголовное правосудие в контексте развития: реальности и перспективы международного сотрудничества: практические меры борьбы с коррупцией: Руководство, подготовленное Секретариатом", восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, A/CONF.144/8 от 29 мая 1990 года.

27/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 47/211 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года, преамбула и пункт 23.

28/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", документ A/48/420, цит. соч., пункты 74-86, и резолюции Генеральной Ассамблеи,

"Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 45/235 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, пункт 13 b),

"Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 46/183 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, пункт 17 б), и

"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года, пункты 6 и 7, а также

"Reporting of inappropriate use of United Nations resources and proposals for improvement of programme delivery", Administrative Instruction ST/AI/397 of 7 September 1994.

29/ "Establishment of the Office of Internal Oversight Services", Secretary-General's Bulletin ST/SGB/273 of 7 September 1994.

30/ "Укрепление роли результатов оценки при разработке и осуществлении программ и при выработке руководящих принципов: Доклад Генерального секретаря", документ Организации Объединенных Наций A/49/99 от 23 марта 1994 года, пункты 24-45.

31/ Light, Paul C. Monitoring government: Inspectors General and the search for accountability, Chapter 10, "Measuring the impact of IGs", Brookings Institution/Governance Institute, Washington, D.C., 1993, pages 204-220.

32/ Ibid., pages 220-223.

33/ "Evaluation (Achievement of greater uniformity of administrative, financial and personnel procedures and the enhancement of the system in the management of operational activities and programme evaluation): Note by the secretariats of the Consultative Committees, Joint Meeting of the Consultative Committee on Substantive Questions (Operational Activities) and (Programme Matters), document ACC/1980/OPPG/2 of 12 February 1980.

### Глава III. Управленческие системы

34/ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, Internal control-Integrated framework, four volumes, American Institute of Certified Public Accountants, Jersey City, New Jersey, 1992.

35/ Ibid., Executive Summary, pages 1-5.

36/ "Финансовые доклады...", цит. соч., резолюции Генеральной Ассамблеи 45/235, пункты 10-22; 46/183, пункты 3-20; и 47/211, преамбула и пункты 6-23.

37/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года, раздел I.E, пункты 4-6.

38/ "Создание прозрачной и эффективной системы отчетности и ответственности: доклад Генерального секретаря", документ Организации Объединенных Наций A/C.5/49/1 от 5 августа 1994 года.

39/ "Working party on financial statements: Note by the Secretariat", Consultative Committee on Administrative Questions (Financial and Budgetary Questions), ACC document ACC/1994/FB/R.23 of 12 August 1994.

40/ "Accountability", UNDP/ADM/93/50 of 16 August 1993 и "Establishment of Standing Committee on Personal Responsibility and Financial Liability, UNDP/ADM/93/69 on 1 October 1993.

41/ Программа развития Организации Объединенных Наций: финансовый доклад и проверенные финансовые ведомости за двухгодичный период, закончившийся 31 декабря 1993 года, и доклад Комиссии ревизоров, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 5A (A/49/5/Add.1), "Доклад Комиссии ревизоров", пункты 9e, 20 и 95-98.

42/ "Юрисдикционный и процедурный механизм для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: доклад Специальной межправительственной рабочей группы экспертов, учрежденной резолюцией 48/218A Генеральной Ассамблеи", документ A/49/418 от 22 сентября 1994 года, пункт 35.

43/ "Возмещение средств, ненадлежащим образом использованных сотрудниками и бывшими сотрудниками: доклад Генерального секретаря", документ A/48/572 от 9 ноября 1993 года.

44/ "Report on standards of conduct in the International Civil Service 1954", International Civil Service Advisory Board, COORD/CIVIL SERVICE/5, 1965 Edition.

45/ "Standards of conduct", United Nations Secretariat, ST/IC/82/13 of 26 February 1982.

46/ "Создание прозрачной и эффективной системы отчетности и ответственности...", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 28-31.

47/ Ott, J. Steven and Shafritz, Jay M., "Toward a definition of organizational incompetence: A neglected variable in organization theory", Public Administration Review, July/August 1994, pp. 370-377.

48/ "Проект создания комплексной системы управленческой информации: шестой доклад Генерального секретаря о ходе работы", A/C.5/48/12/Add.1 от 21 июня 1994 года, и

Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов, том II, раздел 29, "Технические новшества", Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 6 (A/48/6/Rev.1), стр. 853-868.

49/ Directory of applications software of the United Nations system, ACCIS, United Nations, New York, 1990.

50/ "How the Internet will change the way you do business", Business Week, International Edition, November 14, 1994, pages 38-46.

51/ The Internet: An introductory guide for United Nations organizations, ACCIS document ACCIS/94/1, Geneva.

52/ "Пути создания интегрированной библиотечной сети системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/92/5 и документы Организации Объединенных Наций A/47/669 от 17 ноября 1992 года и A/48/43 от 5 марта 1993 года и Add.1 от 10 мая 1993 года.

53/ Management of electronic records: Issues and guidelines, prepared by ACCIS, United Nations, New York, 1990.

54/ Information system security guidelines for the United Nations organizations, ACCIS, United Nations, New York, 1992.

55/ "The information revolution: How digital technology is changing the way we work and live", Business Week International, Special Issue, 1994, page 104.

56/ "Report to Council on information systems: Report by the Secretary-General", ITU document C93/27/E of 20 April 1993.

57/ "Programme manager - The role of Programme Division", UNICEF document CF/PD/PRO/1993/002 of June 3, 1993 и

"The programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, July 1993.

58/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления" (JIU/REP/85/2), документы Организации Объединенных Наций A/40/410 от 9 июля 1985 года, пункты 115-118, Add.1 от 30 июля 1986 года и A/41/686 от 8 октября 1986 года.



59/ "Подробная оценка программы в области электронной обработки данных и систем информации: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/1987/11 от 7 апреля 1987 года, пункты 47 и 48.

Глава IV. Управление людскими ресурсами

60/ См., например, Evans, Paul; Doz, Yves; and Laurent, André, Eds, Human resource management in international firms: Change, globalization, innovation Macmillan, London, 1989,

Johnston William B., "Global work force 2000: The new world labour market", Harvard Business Review, March-April 1991, pp. 115-127,

Kanter, Rosabeth, "Globalism/localism: A new human resources agenda", Harvard Business Review, March-April 1991, pp. 9-10, и

Shapero, Albert, Managing professional people: Understanding creative performance, The Free Press, New York 1985.

61/ Доклад Комиссии по международной гражданской службе, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/37/30), приложение I "Исследование концепций карьеры, видов назначения, развития карьеры и связанных с этим вопросов", пункт 6, и

Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 1993 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/48/30), пункт 250.

62/ "UNDP in the '90s, No. 4: Managing personnel for change (part of a series of public information papers to be revised and extended in 1995), UNDP Division for Public Affairs, New York, 1994.

63/ "Accountability", UNDP/ADM/93/50/Add.1 of 27 October 1993.

64/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция Генеральной Ассамблеи 48/218 от 23 декабря 1993 года, раздел I.E., пункт 5 b).

65/ "Улучшение положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций в эпоху "управления людскими ресурсами" и "отчетности": Новый подход", JIU/REP/94/3, май 1994 года, документы Организации Объединенных Наций A/49/176 от 17 июня 1994 года и Add.1 от 31 октября 1994 года.

66/ "Стратегия управления людскими ресурсами Организации: ... Доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/49/5 от 21 октября 1994 года.

67/ "Note on human resources management", UNHCR document EC/1994/SC.2/CRP.20 of 7 June 1994.

68/ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", CCAQ, document ACC/1993/PER/R.15 of 2 June 1993, paras. 5-14.

69/ Ibid., para. 9 and Annex IV.

70/ Поклад Комиссии по международной гражданской службе за 1993 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/48/30), пункты 230-233.

71/ "Report of the eightieth session of the Consultative Committee on Administrative Questions (Personnel and General Administrative Questions)", document ACC/1994/4 of 30 March 1994, paras. 1-4 and 34-43.

72/ "Report of the seventeenth session of the Sub-Committee on Staff Training", op. cit., paras. 24-27.

73/ Один из самых последних документов: "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года.

74/ Из большого числа других источников можно отметить: Morris, Daniel C., and Brandon, Joel S., Re-engineering your business, McGraw-Hill, New York, 1993.

75/ "Restructuring", letter in United Nations Secretariat News, January-February 1993, page 17.

**Глава V. Стратегическое планирование и управление деятельностью:  
Комплексное управление реформами**

76/ Berry, Frances S., "Innovation in public management: the adoption of strategic planning", Public Administration Review, July-August 1994, pp. 322-329;

Bozeman, Barry and Straussman, Jeffrey D., Public management strategies: Guidelines for managerial effectiveness, Jossey-Bass, San Francisco, USA, 1990;

Denhardt, Robert B., The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations, Wadsworth, Belmont, Calif., USA, 1993, and

Pocket strategy: The essentials of business strategy from A to Z, The Economist and Penguin Books Ltd., London, 1994.

77/ UNDP: A charter for change, Part I Vision and goals, Part II Management challenges, Working Papers by a Transition Team of UNDP Staff, October 1993.

78/ "Office of Evaluation and Strategic Planning (OESP) - Terms of Reference", UNDP/ADM/94/78 of 8 November 1994.

79/ "Organization and staff structure of UNIDO: Management review of the organizational and staff structure of UNIDO", UNIDO document IDB.5/9 PBC.5/15 of 15 March 1989 and Add. 1 of 30 March 1989;

Follow-up reports IDB.7/33 of 19 October 1990, GC.4/19 of 7 June 1991, and IDB.10/24 of 16 September 1993, and

"Establishment of a Strategy, Policy and Planning Office in the Office of the Director-General", Director-General's Bulletin, UNIDO/DG/B.110 of 10 August 1989.

80/ Tomorrow's ITU: The challenges of change, Report of the High-Level Committee to review the structure and functioning of the International Telecommunication Union (ITU) ITU, Geneva, April 1991;

"Summary of decisions on the implementation of the HLC/BAH recommendations: Report by the Secretary-General", ITU document C94/33/(Rev.1) - E of 11 May 1994, p. 3;

An overview: The International Telecommunication Union: 1994: ITU Press and Public Information, Geneva, March 1994;

"Draft strategic plan 1995-1999 as prepared by the Council Working Group on Strategic Plans and Policies: Report by the Secretary-General", ITU document C94/18-E of 11 April 1994, and

Draft Report of the Council to the Plenipotentiary Conference (Kyoto, 1994): Note by the Secretary-General", document C94/20-E, "First Part: General", of 18 April 1994, and Add. 1 and Corrs. 1 and 2.

81/ "Переломный момент в деятельности МТЦ: программа на будущее", документ ИТС/АГ(XXVII)/143 от 5 октября 1994 года.

82/ "Corporate Planning and Accountability Service: Executive Summary", UNEP, no date.

83/ "Среднесрочный план на период 1994-1997 годов", документ ЮНИСЕФ E/ICEF/1994/3 от 30 марта 1994 года и Corr.1, разделы II, VII и приложение III.

84/ "United Nations Population Fund: Medium-term operational strategy: Report of the Executive Director", document DP/1992/31 of 1 April 1992.

85/ "Review of WFP policies, objectives and strategies", WFP document 37/P/7 of 7 April 1994, esp. paras. 21-23 and Annex II.

86/ Director General's review of the programmes, structures, and policies of the Organization, FAO document CL 106/2 of March 1994.

87/ "Development of a strategic action plan to meet the major challenges facing civil aviation: Report by the Council", ICAO document A29-WP/39 EX/8 of 10/07/92.

88/ "Active partnership policy", ILO Circular, Director-General's Announcements, No. 505, of 4.8.93.

89/ "Study on the management of the work of the Universal Postal Union: Recommendations for a strategic planning process and a programme budgeting system" - External consultants' reports", UPU document CE 1992/C 3 - Doc 2b, March 1992,

"Universal Postal Union: Future organization and funding: Report from external consultant", Ernst & Young, CE 1993/C 3 Doc 2b, March 1993,

"Working Party WP 3/3 'Management of the Union's work'", CE 1993/C 3 - Doc 2d, 6.5.93 and

"Committee's report", CE 1993 - Doc 7, 12.5.93.

90/ Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 1994 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/49/30), глава VII.A, стр. 113-120.

91/ "UNICEF's revised performance appraisal system", UNICEF Administrative Instructions, CF/AI/1994-02 of 1 March 1994,

"Performance Appraisal Review: Instructions and Guidelines (PAR)", UNDP, and

"Management Board decisions on the Performance Appraisal Review (PAR) system", UNDP/ADM/93/38 of 13 July 1993.

92/ "На пути к новой системе служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций: условия, необходимые для успешного осуществления", JIU/REP/94/5 и документы Организации Объединенных Наций A/49/219 от 4 августа 1994 года и Add.1 от 31 октября 1994 года.

93/ "Report of the eightieth session of CCAQ...", ACC/1994/4, op. cit.

94/ A Charter for change, Part II, op. cit., pages 5, 69-71.

95/ "Programme manager - The role of Programme Division", UNICEF document CF/PD/PRO/1993/002 of June 3, 1993, and

"The Programme manager: Programme planning, monitoring and evaluation: Starting with basics - A discussion document", UNICEF, PIMU, July 1993.

96/ "Programme performance assessment at the IAEA", IAEA document GOV/INF/710 of 20 September 1993, and

"Programme Performance Assessment System (PPAS) status report", IAEA document GOV/INF/741 of 17 May 1994.

97/ "Guidelines for the management of UNIDO services", Director-General's Bulletin, document UNIDO/DG/B.177 of 26 April 1994.

98/ Financing an effective United Nations: A report of the Independent Advisory Group on U.N. Financing, Ford Foundation, New York, February 1993, page 3.

99/ "Децентрализация организации в рамках системы Организации Объединенных Наций", часть I "Деконцентрация и управленческие процессы", часть II "Сравнительные подходы", JIU/REP/92/6, документы Организации Объединенных Наций A/48/78 от 24 февраля 1993 года и Add.1 от 25 октября 1993 года, и часть III "Всемирная организация здравоохранения", JIU/REP/93/2, июль 1993 года.

100/ "Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах", JIU/REP/94/8.

101/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420, цит. соч., пункты 120-125.

102/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями: Задача повышения эффективности и внедрения новых методов", E/1993/18, цит. соч., стр. v.

103/ The OECD jobs study: Facts, analysis, strategies, overview report to The OECD jobs study: Evidence and explanations, Parts I and II, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1994.

104/ "Special report: Rethinking work: The new world of work: Beyond the buzzwords is a radical redefinition of labour", Business Week, International Edition, October 17, 1994, pages 42-66.

105/ Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.

106/ Development Assistance Committee, Development Co-operation: 1994 report, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1995.

107/ "Managing personnel for change...", UNDP, op. cit., page 4.

108/ "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek International, February 6, 1995, pages 36-43.

109/ Champy, James, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, New York, 1995.

#### Глава VI. Межучрежденческая деятельность

110/ "Report of the Information Systems Co-ordination Committee (ISCC) on its first session", ACC/1994/ISCC/12 of 9 February 1994.

111/ "Усиление координации информационных систем в системе Организации Объединенных Наций", резолюция 1982/71 ЭКОСОС от 10 ноября 1982 года.

112/ Elmandjra, The United Nations system: An analysis, op. cit., pages 284-285.

113/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: Вопросы управления", JIU/REP/85/2, и документ Организации Объединенных Наций A/40/410, цит. соч., пункты 1-22.

114/ "Report of the Advisory Committee for the Coordination of information systems on its seventh session", document ACC/1993/26 of 21 March 1994, para. 7.

115/ "Proposed programme budgets for 1994-1995: Information Systems Coordination Committee (ISCC)", ACC/1994/FB/R.35 of 19 August 1994, and

"Preliminary report: ISCC Strategy Task Force", International Computing Centre, 17-19 October 1994.

Глава VII. Органы внешнего общесистемного надзора

116/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", решение 47/454 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года и

"Объединенная инспекционная группа", резолюция 48/221 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года.

117/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/49/633 от 30 ноября 1994 года.

118/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций: записка Генерального секретаря" (препровождающая письмо Председателя Комиссии ревизоров от 27 сентября 1994 года), документ A/49/471 от 5 октября 1994 года.

119/ Доклад Объединенной инспекционной группы, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 34 (A/49/34), глава VI.

120/ Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 1993 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/48/30), 1993 год, главы VII и VIII.

121/ "Бюджетные и финансовые мероприятия", резолюция 14/(I) Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 года.

122/ Доклад Объединенной инспекционной группы, Организация Объединенных Наций, Официальные отчеты, Дополнение № 34 (A/46/34), стр. 52, и (A/48/34), стр. 18.

123/. "Статут Комиссии по международной гражданской службе", резолюция 3357 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1974 года.

124/ "Статут Объединенной инспекционной группы", резолюция 31/192 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1976 года.

125/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций: записка Генерального секретаря" (препровождает письмо Председателя Группы с изложением мнений относительно совершенствования функций надзора в системе Организации Объединенных Наций), документ А/48/876 от 23 февраля 1994 года.

126/ "Группа контролеров со стороны", резолюция 1438 (XIV) Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1959 года.

127/ Обзор эффективности...", А/48/876, цит. соч.

#### Глава VIII. Руководящие органы надзора

128/ The United Nations in development: Reform issues in economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1991, pages 13-17.

129/ Seufert-Barr, Nancy, "The road to reform: Toward a new clarity for UN work", UN Chronicle, December 1993, pages 38-41.

130/ "Дальнейшие меры по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях", резолюция А/48/162 Генеральной Ассамблеи от 14 января 1994 года.

131/ Childers, Erskine and Urquhart, Brian, Renewing the United Nations system, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Sweden (Development Dialogue 1994:1), 1994.

132/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", документ А/39/281, цит. соч.

133/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: новые комментарии Генерального секретаря", А/40/284 от 10 мая 1985 года, пункты 7 и 8.

134/ "Улучшение положения женщин", JIU/REP/94/5, цит. соч., раздел V.A "Отсутствие в прошлом динамичного и обстоятельного политического диалога", в частности пункт 103.

135/ "Доклад Управления инспекций и расследований, 1993-1994 годы: записка Генерального секретаря", документ А/49/449 от 28 сентября 1994 года.



136/ Доклад Комитета по программе и координации, Официальные отчеты, Генеральная Ассамблея, Дополнение № 38 (A/39/38), пункт 363 и

Доклад КПК..., A/47/16 (часть I), цит. соч., пункт 183.

137/ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420, цит. соч., пункты 110-114, и

"Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций...", A/43/124, цит. соч., пункты 128, 181-185.

138/ "Независимые аудиторские проверки и обзоры управленческих аспектов деятельности системы Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/48/587 от 10 ноября 1993 года.

139/ Effectiveness of multilateral agencies at country-level: Case study of 11 agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand, prepared for Danida by COWIconsult, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen, 1991.

140/ Repositioning the United Nations Development Programme: Views from the wider development community, Report of the UNDP High-Level Advisory Panel of leaders from non-governmental organizations, social action groups, research and consulting centres, and parliamentary, business and media circles, UNDP, April 1994.

141/ "Будущая роль внешних сношений ЮНИСЕФ", документ ЮНИСЕФ E/ICEF/1990/L.4 от 5 марта 1990 года.

142/ "Работа с НПО: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровне", JIU/REP/93/1 и A/49/133 от 22 апреля 1994 года, пункты 118-125, и A/49/122/Add.1 от 13 апреля 1994 года.

-----