



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/50/507
4 October 1995

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

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 "Управление в Организации Объединенных Наций: ход работы" (JIU/REP/95/8).

**УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ:
ХОД РАБОТЫ**

Автор:

Ричард В.Хеннес

Объединенная инспекционная группа

Женева, 1995 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		4
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		5
I. ВВЕДЕНИЕ	1 — 8	8
II. НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ	9 — 102	10
A. Проблемы	11 — 16	11
B. Достигнутые успехи	17 — 57	14
1. Стратегия и планирование в отношении людских ресурсов	18 — 22	14
2. Планирование программ и составление бюджета по программам	23 — 30	15
3. Подготовка в области управления	31 — 35	18
4. Новая система служебной аттестации	36 — 45	19
5. Внутренний надзор	46 — 51	21
6. Системы управленческой информации	52 — 57	22
C. Необходимые мероприятия	58 — 85	23
1. Политическое руководство и инструкции	59 — 66	23
2. Организация служебной деятельности	67 — 74	26
3. Отправление правосудия	75 — 80	28
4. Совершенствование управления	81 — 85	29
D. Подотчетность ради подотчетности	86 — 102	30
III. А КТО ЖЕ РУКОВОДИТЕЛИ?	103 — 124	35
IV. ВЛИЯНИЕ "СОКРАЩЕНИЯ"	125 — 139	42
V. ДРУГИЕ ОТДЕЛЕНИЯ: ЖЕНЕВА	140 — 149	46
VI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И НАДЗОР СО СТОРОНЫ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	150 — 175	49
A. Доклады об управлении и внешний надзор	155 — 165	50
B. Подотчетность в целях обеспечения подотчетности ..	166 — 175	55
Приложение Сводное резюме пятидесяти лет усилий по созданию систем управления Организации Объединенных Наций		58
Примечания		62

Сокращения

ДАУ	Департамент по вопросам администрации и управления
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КПК	Комитет по программе и координации
КСУ	(бывшая) Консультативная служба по вопросам управления
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ССА	Система служебной аттестации
УЛР	Управление людских ресурсов
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНОЖ	Отделение ООН в Женеве

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выражение "Управление Организацией Объединенных Наций" определяют как оксюморон, соположение несовместимых понятий. На протяжении последних 50 лет предпринимались различные попытки укрепить программы Организации Объединенных Наций и улучшить управление ими, но они не были реализованы удовлетворительно. Неутешительным итогом стала все более плотная паутина административного контроля и мандатов, которая опутывает руководящие органы, руководство и персонал Организации Объединенных Наций бюрократической сетью, не создавая желаемой культуры управления.

В отличие от прежних дебатов и рекомендаций Генеральная Ассамблея в декабре 1993 года весьма энергично настаивала на создании к 1 января 1995 года новой "транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности". Задача — смелая. Переделка закоренелой разросшейся бюрократии — это совсем не то, что управление гоночным автомобилем (нажал на тормоза, повернул руль и понесся в новом направлении), она скорее напоминает смену курса у океанского танкера (мучительно медленный поворот и даже движение по инерции в старом направлении, прежде чем удастся выйти на новый курс). Такая решительная смена направления также порождает боязнь любых перемен в старом удобном образе ведения дел и сильное противодействие им.

Тем не менее, будущий статус и доверие к Организации Объединенных Наций требуют от нее продемонстрировать, что она является организацией, усваивающей уроки, которая будет умело и гибко распоряжаться своими ограниченными средствами для обеспечения результатов, и что эти результаты будут в максимально возможной степени способствовать достижению меняющихся приоритетных целей, устанавливаемых государствами-членами.

Работе по созданию новой системы подотчетности и ответственности на протяжении 1994 и 1995 годов содействовало сильное политическое руководство со стороны Генерального секретаря и оперативное руководство со стороны новой группы высших должностных лиц в Департаменте по вопросам администрации и управления. Новая стратегия в области людских ресурсов и насущная необходимость более эффективного осуществления программ по поддержанию мира и программ в гуманитарной области, от которых зависят жизнь и смерть людей, также дали мощный толчок преобразованиям. Предпринимаемые в настоящее время усилия, вне всякого сомнения, — наиболее благоприятная и, вероятно, последняя возможность создать прочную культуру управления и сделать упор на эффективности работы в Организации Объединенных Наций.

На пути к реформе уже предприняты многочисленные положительные шаги. Новый процесс начинает закрепляться в ряде ключевых областей, ему оказывает поддержку высшее руководство во всей системе Секретариата, что имеет принципиальное значение для достижения успеха. В то же время этот процесс глубоких преобразований осуществляется при помощи скромных ресурсов в борьбе против укоренившихся привычек к посредственному управлению и в условиях продолжающейся рабочей и финансовой неустойчивости для Организации Объединенных Наций. Инспектор полагает, что для поддержания начатого движения и обеспечения энергичной и динамичной работы Организации Объединенных Наций в будущем принципиальное значение имеет осуществление дополнительных конкретных мероприятий в четырех областях.

Подотчетность для подотчетности. Разработку новой системы подотчетности и ответственности можно подразделить на десять основных областей. В шести из этих областей начаты значительные реформы, которые следует, естественно, доработать и

провести в жизнь. Однако в четырех других ключевых областях осуществление преобразований идет медленно, что может подорвать процесс в целом, если не будут приняты срочные меры. Тем не менее, одна из наиболее характерных черт этого процесса крупных преобразований заключается в том, что совокупная комплексная работа реализуется в отсутствие функционирующего в полном объеме "командного поста". Для сравнения, в недавнем докладе ОИГ о подотчетности, совершенствовании управления и надзоре сделан вывод о том, что в системе Организации Объединенных Наций повсеместно появляются новые "группы стратегического планирования" — подход, который ОИГ рекомендует вниманию всех организаций (пункты 9—89).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1. Генеральному секретарю необходимо создать немногочисленную, но штатную группу в целях а) комплексного стратегического планирования, б) систематического и транспарентного контроля и усиления новой системы подотчетности и ответственности и с) "управления преобразованиями". Группа может быть размещена в его Канцелярии или в Департаменте по вопросам администрации и управления, но должна стать главным "центром", обладающим всей полнотой актуальной информации о всех аспектах изменений и инициатив в области стратегии и управления Организации Объединенных Наций (пункты 90—95 и 102).

Четкая ответственность за выполнение программы. Генеральная Ассамблея призвала как к установлению четкой ответственности за выполнение программы, так и к созданию механизма обеспечения подотчетности руководителей программы. Хотя среднесрочные планы и бюджеты программы пересматриваются в настоящее время, они по-прежнему остаются весьма общими и долгосрочными. Новые шестимесячные планы работы для департаментов и управлений и ежегодные отчеты для высших должностных лиц — полезны, но также носят довольно общий характер. Процедуры контроля и оценки, осуществляемые Секретариатом, были и остаются слабыми. Тем не менее, новая система служебной аттестации Секретариата требует представления планов работы подразделений. Недавний доклад Секретариата о мероприятиях по реформе закупок свидетельствует о том, что такие планы работы в сочетании с ограниченными временем целями могут служить в качестве ключевого механизма для окончательного и бесповоротного установления как четкой подотчетности административных руководителей Организации Объединенных Наций относительно выполнения программы, чего конкретно потребовала Генеральная Ассамблея, так и представления более содержательного обзора работы (пункты 23—30, 36—45, 67—74 и 96—98).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2. Генеральному секретарю необходимо обеспечить в Секретариате включение конкретных задач наряду с датами их выполнения во все планы работы подразделений. Эти ограниченные временем цели также следует включить во все доклады межправительственным органам о состоянии и прогрессе реализации отдельных программ и крупных мероприятий и в обзоры, составляемые внутренними и внешними органами надзора (пункты 99—102).

Вопросы, связанные с реформой управления Секретариата. С новой системой подотчетности и ответственности тесно связаны три важные области. Во-первых, "административные руководители" Организации Объединенных Наций представляют собой группу, не имеющую четкого определения и плохо обеспеченную: следует намного усилить внимание к поощрению и признанию заслуг хороших администраторов, росту квалификации неподготовленных и переподготовке, новым назначениям или прекращению контракта с плохими (пункты 103—124). Во-вторых, "разукрупнение" Организации может ускорить темпы реформы управления и создания "культуры работы". Тем не менее, при осмотрительном применении этот процесс может также привести к резкому повышению эффективности расстановки и использования кадров руководящего и иного персонала Организации Объединенных Наций (пункты 125—139). В-третьих, новая

система подотчетности и ответственности в настоящее время применяется главным образом в Нью-Йорке, тогда как большая часть персонала работает вне его: принципиальное значение для успешного внедрения новой системы будут иметь меры по делегированию и децентрализации в целях усиления обеспечения и полномочий администраторов в других местах работы сотрудников Организации (пункты 140—149).

Надзор и руководство межправительственного органа. Пятый комитет (по административным и бюджетным вопросам) Генеральной Ассамблеи так же "подотчетен для подотчетности" государствам-членам, как и Секретариат. В охватывающем всю систему докладе ОИГ о подотчетности за 1995 год отмечалось, что многие организации принимают меры по укреплению ориентации отчетности о работе на результаты, усилению внешних обзоров и созданию новых более специализированных вспомогательных органов или процедур межправительственного надзора. Однако в настоящее время Пятый комитет захлестнул поток документов, а график его заседаний, по-видимому, не имеет конца. Он также не имеет предметной и лаконичной отчетности о работе и результатах, которая необходима ему для выполнения его контрольных и руководящих функций. Но наведя порядок в собственном доме, этот ключевой комитет мог бы дать пример административного совершенства для подражания остальным подразделениям Организации Объединенных Наций (пункты 150-167).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3. В интересах преодоления неудовлетворительного в настоящее время характера отчетности о работе Организации Объединенных Наций Пятому комитету, возможно, было бы целесообразно рассмотреть ряд мер с целью придать отчетности об управлении и работе Секретариата более понятный, своевременный, ориентированный на решение задач и целенаправленный характер (пункт 165).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4. В интересах более адекватного выполнения своей главной функции в новой системе подотчетности и ответственности Пятому комитету, возможно, было бы целесообразно рассмотреть мероприятия по систематической переоценке его рабочих потоков и ежегодного календаря, а также по созданию небольших профессионально квалифицированных подкомитетов с минимальным, но штатным персоналом в целях разделения задач, углубления специализации и более действенного и четкого сосредоточения усилий на крупных вопросах и процедурах управления и надзора (пункты 168—175).

Могут представлять интерес и некоторые предложения, не являющиеся рекомендациями. Они не выдержали испытания на реализуемость, но в случае осуществления, конечно же, могли бы способствовать улучшению управления в Организации Объединенных Наций.

Первое предложение, не являющееся рекомендацией, заключалось бы в том, чтобы государствам-членам и, прежде всего, постоянным членам Совета Безопасности, следовало бы избирать Генерального секретаря в первую очередь по его (ее) управленческой компетенции. Это предложение не является рекомендацией в силу понимания того, что избрание Генерального секретаря производится политиками и дипломатами в государствах-членах, поэтому возможно, исходя из опыта прошлого, с достоверностью допустить, что они и впредь будут избирать на этот пост политиков/дипломатов.

Второе предложение, не являющееся рекомендацией, исходит из нереализации первого. Допуская, что государства-члены вновь избирают в качестве Генерального секретаря политика/дипломата, и при условии, что функция управления не полностью обеспечивается Генеральным секретарем на уровне заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, следовало бы создать должность заместителя Генерального секретаря для управления организацией (как недавно предложил бывший

заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций). Такой помощник мог бы оставаться в Центральных учреждениях и вести дела, пока Генеральный секретарь решает принципиально важные проблемы с мировыми лидерами. Это предложение не является рекомендацией, поскольку маловероятно, чтобы Генеральный секретарь смог найти заместителя, которого бы он или она пожелали бы наделить необходимыми управленческими полномочиями.

Третье предложение, не являющееся рекомендацией (также выдвинутое бывшим заместителем Генерального секретаря), состоит в том, чтобы учредить Исполнительный секретариат в интересах дальнейшего проведения модернизации функции персонала. Она уже началась путем недавней замены устаревшей и неэффективной структуры начальника Канцелярии на Исполнительную канцелярию во главе с руководителем персонала. Исполнительный секретариат, при надлежащем использовании, мог бы многое сделать для обеспечения горизонтальной и вертикальной связи, отсутствие которой столь удручающе ощущается в нынешней Организации Объединенных Наций. Это предложение опять-таки не является рекомендацией, поскольку Генеральный секретарь, являющийся политической фигурой, и высшие эшелоны Секретариата не пожелают подвергать себя риску утраты личной власти, если информационный поток в организации будет повседневно контролироваться директором Исполнительного секретариата.

I. ВВЕДЕНИЕ

"В системе Организации Объединенных Наций не существует инстанции, принимающей меру по поводу серьезных негативных последствий. ...определить виновных за провал проектов было почти невозможно с учетом обширных и паутинообразных объединений, необходимых для их реализации. До тех пор пока Организация Объединенных Наций не научится ставить достижимые цели и возлагать на людей ответственность за их достижение, никто не будет подотчетен".

- *Комментарий в "South-North Development Monitor" от 9 мая 1995 года по поводу отсутствия подотчетности, о чем докладывала ОИГ в обзоре научно-технических проектов в Африке за 1994 год.*

"Среди персонала на всех уровнях распространено общее мнение... что в различной степени личная и профессиональная квалификация, знания и отношение к работе... недостаточно отвечают тому, что необходимо для выполнения соответствующих функций. Это приводит в результате к тому, что индивидуальная и корпоративная производительность не столь высока, как могла бы быть, и к появлению разочарования и нравственных проблем среди персонала... Три основные причины заключаются в (1) неудовлетворительном определении должностных обязанностей, (2) неудовлетворительной процедуре найма, отбора и назначения кадров и (3) недостаточных возможностях личного и профессионального роста".

- *Вводная часть к оценке стратегического планирования в одной из рабочих групп одного из подразделений Секретариата, конец 1994 года.*

"Генеральная Ассамблея...

просит также Генерального секретаря при осуществлении перестройки Секретариата... предоставлять адекватные ресурсы и четко определять подразделения на соответствующих уровнях для осуществления всех программ и мероприятий..."

- *Резолюция Генеральной Ассамблеи 47/212 В от 20 мая 1993 г. пункт III.4.(b).*

1. Отмечая в 1995 году пятидесятую годовщину своего существования, Организация Объединенных Наций, побуждаемая соображениями, подобными вышеизложенным, предпринимает серьезные усилия по созданию "культуры управления". В свете того внимания, которое на протяжении многих лет уделяется созданию качественного управления в частном и государственном секторах, возникает законный вопрос, почему Организации Объединенных Наций потребовалось столь долгое время, чтобы прийти к этому?

2. В приложении к настоящему докладу содержится краткая хронология предпринимавшихся в прошлом усилий. Несомненно, слишком большой упор делался скорее на слова и обещания, чем на решительные мероприятия по их осуществлению, а процедуры подотчетности, надзора и транспарентности по-прежнему остаются неудовлетворительными. В настоящее время, находясь под жестким прессом финансовых проблем и возросших масштабов своей деятельности, Организация Объединенных Наций вновь развернула крупные мероприятия по реформе управления.
3. Десять лет назад Генеральная Ассамблея (как она делала в середине почти каждого десятилетия после основания Организации Объединенных Наций) учредила группу экспертов на высшем уровне (названную Группа 18), которая развернула ряд продолжающихся и по сей день реформ управления¹. Их доклад привел к некоторым успехам, а именно, к улучшению методики принятия решений по бюджетным вопросам и к 12-процентному сокращению должностей профессионального персонала. Однако к началу 90-х годов этот процесс замедлился.
4. Комитет по программе и координации (КПК) и Генеральная Ассамблея все более неудовлетворенные попытками Секретариата обеспечить более существенные реформы и отчетность, прибегли к новому, "ультимативному", подходу. В конце 1993 года они призвали Секретариат создать новую транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности к 1 января 1995 года.
5. Цель настоящего доклада Объединенной инспекционной группы (ОИГ) – рассмотреть ход выполнения этого крупного проекта по созданию возможностей и процедур управления в Организации Объединенных Наций. Инспектор отмечает некоторые весьма достойные одобрения уже предпринятые начинания, выделяет области, где требуется дальнейшая работа, и указывает на серьезные препятствия, которые еще предстоит преодолеть. Принимаемые в настоящее время меры имеют принципиальное значение. Если сейчас Организации Объединенных Наций не удастся убедительно доказать, что она в состоянии квалифицированно управлять выделенными ей скудными ресурсами, она может серьезно подорвать доверие к себе и потерять поддержку международного сообщества.
6. ОИГ непосредственно заинтересована в этом процессе. В докладах за период с 1984 по 1990 год Группа настоятельно призывала к большей подотчетности, транспарентности и предметной отчетности Секретариата руководящим органам². В 1993 году она отметила многочисленные серьезные недостатки в процедурах подотчетности, совершенствования управления и надзора в Секретариате³. В докладах в 1994 году и в начале 1995 года ОИГ указала на насущную необходимость организации управления людскими ресурсами, реформы неудовлетворительной системы оценки работы персонала, а также укрепления и модернизации системы набора персонала⁴. В начале 1995 года Группа также впервые выпустила перечень и анализ мероприятий по подотчетности, совершенствованию управления и надзору в организациях системы Организации Объединенных Наций⁵.
7. В настоящем докладе Инспектор привлекает обширные материалы по истории предпринимавшихся в прошлом попыток реформы управления и рассматривает их опыт в надежде избежать на этот раз неудачи прошлого. Наряду с этим он провел обзор последней документации по ныне осуществляемым начинаниям в области управления и обсудил со многими должностными лицами Секретариата и другими лицами как в Нью-Йорке, так и в Женеве существующие проблемы, препятствия и потенциальные возможности. Он выражает благодарность всем этим лицам за их ценные мысли и содействие.

8. В главе II настоящего доклада дается краткое описание мероприятий, уже осуществленных или еще необходимых, в различных областях реформирования, определенных Секретариатом в двух важных докладах 1994 года, представленных Генеральной Ассамблее. В главе III рассматривается вопрос, в некоторой степени обойденный вниманием в нынешней дискуссии, а именно, кто такие административные руководители Секретариата? В главе IV рассматриваются управленческие начинания Организации Объединенных Наций в контексте серьезного организационного сокращения, переживаемого учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими крупными организациями во всем мире, а в главе V дается обзор хода реализации начатой в Нью-Йорке реформы политики в других местах службы, в данном случае, в Женеве. Наконец, в главе VI рассматриваются принципиально важные вопросы транспарентности, содержательной отчетности о работе руководящим органам и их возможностей по надзору. В Приложении содержится краткая сводка мероприятий по реформе управления Организации Объединенных Наций за предшествующие 50 лет ее существования.

II. НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

"Генеральная Ассамблея,

...

4. одобряет рекомендации Комитета по программе и координации о создании не позднее 1 января 1995 года транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности...

5. просит Генерального секретаря включить в систему подотчетности и ответственности следующие элементы с учетом соответствующего опыта, имеющегося в рамках и вне системы Организации Объединенных Наций:

a) установление четкой ответственности за выполнение программы, включая показатели выполнения в качестве средства контроля качества;

b) механизм обеспечения ответственности руководителей программ за эффективное управление выделенными им кадровыми и финансовыми ресурсами;

c) служебную аттестацию всех должностных лиц, включая старших должностных лиц, на основе целей и показателей выполнения;

d) эффективную подготовку персонала по вопросам выполнения финансовых и управленческих функций;"

"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/218 4 от 23 декабря 1993 года, часть I.E, "Совершенствование управления в Организации Объединенных Наций".

9. Настоящая глава начинается с наиболее серьезных проблем, поставленных перед Организацией Объединенных Наций в соответствии с вышеприведенным указанием Генеральной Ассамблеи. Далее в ней рассматриваются шесть крупных областей проделанной работы в сфере управления и реформирования системы управления, а также четыре области, где мероприятия носят ограниченный характер, но являются весьма необходимыми. (Несколько тем рассматриваются в последующих главах: существующие и будущие управленческие структуры, возможные крупные сокращения общей численности персонала и финансирования Организации Объединенных Наций, внедрение новой системы в местах службы вне Нью-Йорка (на основе обсуждений в Женеве), а также управленческая отчетность и надзор межправительственного органа).

/...

10. В заключение в главе подчеркивается значение продуманного и комплексного управления новой системой подотчетности и ответственности в интересах достижения максимальной эффективности и "подотчетности для подотчетности". Организации Объединенных Наций особенно необходимо принять более четкие и конкретные подходы к стратегическому планированию и "управлению преобразованиями", которые все более и более широко применяются другими организациями в системе Организации Объединенных Наций.

A. Проблемы

11. В соответствии с вышеприведенным "приказом на марш", отданным Генеральной Ассамблеей, от Генерального секретаря потребовалось в течение 1994 года доложить о создании новой системы подотчетности и ответственности⁶. В докладе от августа 1994 года, подготовленном в результате этого требования, содержится значительное число положений по существу и хороших идей относительно новой системы. Тем не менее, Генеральная Ассамблея пока не приняла решений по нему, и фактически его рассмотрение было отложено до пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи на осень 1995 года.

12. Отчасти причиной такой отсрочки, вне всякого сомнения, является то, что в докладе Генерального секретаря отсутствует четкость. Несмотря на его сложность и поднимаемые в нем многочисленные важные вопросы, в нем нет ни оглавления, ни резюме. В силу его важности для настоящего доклада о проделанной работе, Инспектор далее приводит краткое неформальное описание его содержания.

- I. Введение
- II. Рамки системы
- III. Ответственность и полномочия
 - A. Определение ответственности за достижение стратегических целей
 - 1. Мандаты и директивы
 - 2. Определение уставных и организационных рамок Организации
 - 3. Предоставление информации и рекомендаций по вопросам политики
 - B. Необходимость полномочий и руководства руководящими работниками и персоналом для выполнения ими своих обязанностей
 - 1. Информация об имеющихся ресурсах
 - 2. Делегирование полномочий
 - 3. Расширение полномочий руководителей
 - 4. Подготовка руководителей и контролеров
 - 5. Подготовка персонала
- IV. Механизмы подотчетности
 - A. Порядок отчетности Генерального секретаря перед межправительственными и экспертными органами
 - B. Подотчетность руководителей программ за осуществление планов управления
 - C. Ответственность персонала за выполняемую работу и услуги
 - D. Отправление правосудия
 - E. Разработка механизма организационного надзора
- V. Выводы

13. Второй доклад также важен для предпринимаемых ныне усилий по реформированию Организации. В октябре 1994 года Генеральный секретарь доложил о мерах по "модернизации и активизации управления людскими ресурсами" в Организации Объединенных Наций, касающихся таких вопросов как планирование и управление

организацией служебной деятельности, культура и навыки управления, планирование работы и служебная аттестация, децентрализация и делегирование полномочий, стимулирование выхода в отставку и досрочного выхода в отставку⁷. Генеральная Ассамблея одобрила многие из этих начинаний в резолюции от декабря 1994 года⁸.

14. В этих двух докладах определены многие мероприятия, которые в сочетании представляют собой чрезвычайно сложную и трудную попытку преобразования всей Организации. В соответствии с выводами, содержащимися в докладе Генерального секретаря от августа 1994 года, Организация Объединенных Наций стремится преодолеть полувековые проблемы и препятствия и установить подлинную культуру управления с целью создания ориентированной на выполнение миссий и достижение результатов Организации⁹.

15. Реализация такого процесса всеобъемлющей реформы управления в любой организации, как правило, предполагает наличие трех этапов:

а) осознание — доведение до сознания людей факта наличия серьезных проблем и необходимости решительных действий для их преодоления и для здоровья и даже выживания организации;

б) мобилизация — аккумуляция достаточных и квалифицированных ресурсов для своевременной, эффективной и согласованной реализации процесса преобразований;

в) трансформация — в случае успешного осуществления двух предшествующих процедур и приложения необходимых усилий организация должна оказаться в состоянии перейти в новый искомый режим работы.

16. К сожалению, на пути этого процесса стоят некоторые весьма серьезные препятствия, как в мире вообще, так и особенно в Организации Объединенных Наций (прочие препятствия созданию "культуры управления" рассматриваются в главе III).

а) Организация, по-видимому, переживает перманентный финансовый кризис. Задержка выплат взносов и нестабильное внесение специальных или добровольных взносов создают постоянную неуверенность и приводят к отсутствию устойчивого потока денежных средств, что весьма затрудняет осуществление качественного управления финансами и упорядочение ресурсов в интересах эффективного достижения поставленных целей. Предложения о более систематическом подходе к решению этих проблем будут важным предметом дискуссии на пятидесятой сессии Генеральной Ассамблеи в 1995 году.

б) "Управлению" как особой теме в Организации Объединенных Наций никогда не придавалось приоритетного значения. Его зачастую именуют "несущественным" видом деятельности, хотя в последние годы Организация неуклонно отходила от упора преимущественно на функции переговоров и определения политики и двигалась в направлении главного в настоящее время упора на оперативную деятельность и чрезвычайные операции. В главе III обсуждаются многие аспекты "управления" в Секретариате, которые все еще необходимо выявлять, разрабатывать и прояснять.

в) В частности, лавинообразный рост крупномасштабных, непредсказуемых гуманитарных операций и операций по поддержанию мира на всей планете создает огромное напряжение для управленческих систем и персонала Организации Объединенных Наций, возможности и численность которых и без того явно недостаточных для выполняемого ими объема работ. Общие сметы Организации Объединенных Наций на полевые миссии стремительно возросли с примерно 0,5 млрд. долларов США в 1991 году до почти 4,0 млрд. долларов США в 1994 году. Секретариат с

большим трудом справляется с этой новой тяжелой рабочей нагрузкой. Он по-прежнему упорно работает в интересах совершенствования управления программой операций по поддержанию мира и гуманитарных операций. Тем не менее, просто поразительно, как Секретариату удалось предотвратить полный крах административных систем перед лицом неожиданных крупных и скоротечных полевых операций такого масштаба и вида, с которыми Организация никогда ранее не сталкивалась.

d) Изменения в управлении и организации всегда нелегки, даже в самые лучшие времена. Люди чувствуют себя комфортно, выполняя рутинные обязанности, которые они понимают, и опасаются неизвестности, которую несут с собой перемены. И все же современные организации должны освоить "управление преобразованиями" путем переосмысления прежних подходов и развития гибкости, творчества и новаторства для адаптации к меняющимся обстоятельствам. Создание быстро реагирующей на меняющуюся ситуацию новой культуры управления взамен издавна укоренившейся в Организации Объединенных Наций традиционной культуры, в конечном счете, будет делом не легким и не быстрым, и даже, возможно, безнадежным.

e) У Организации Объединенных Наций давние кадровые проблемы. В недавнем докладе ОИГ о наборе отмечалось, что нынешние процедуры набора персонала носят случайный, субъективный и в высшей степени персонализированный характер, и содержался вывод о том, что неудовлетворительная кадровая политика и практика представляют собой главное препятствие для реформирования Организации Объединенных Наций¹⁰. Инспекторы рекомендовали провести мероприятия с тем, чтобы придать кадровой политике и процедурам более простой, транспарентный и соответствующий задачам характер, что было одобрено Генеральной Ассамблеей. При подготовке настоящего доклада, как отмечается в последующих главах, Инспектор пришел к выводу о том, что в качестве препятствий на пути усиления управленческой подотчетности и руководства и совершенствования всей работы постоянно выступают следующие проблемы:

- 1) Устав Организации Объединенных Наций требует "обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности" в качестве неперемного условия при приеме на службу с "должным вниманием" к важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе, однако с течением времени количественная система расчета "географического распределения" стала весьма детально разработанной частью кадровых процедур;
- 2) Дополнительную сложность создают обременительные правила процедуры и практика, предназначенные для защиты прав персонала (см. нижеследующий раздел С.3), которые, тем не менее, также ослабляют способность руководителей осуществлять свои функции и создавать условия для ориентированной на результаты работы и обеспечения "высоких показателей работы";
- 3) Правила набора и продвижения по службе зачастую уступают место личным и политическим целям: часты ссылки на активное "микроуправление" и участие государств-членов в решении кадровых вопросов, иногда на низших уровнях профессиональных и даже конторско-технических кадров;
- 4) В свете всех этих факторов, набор и расстановка персонала зачастую идут чрезвычайно медленно и сложно не только в силу всей сопряженной с этим "волокуты" и дополнительной тяжелой рабочей нагрузки вследствие наборов в связи с недавними крупномасштабными

/...

полевыми миссиями, но и, вероятно, в силу желания удовлетворить (или стремления не ущемить) различные соперничающие интересы путем затягивания или усложнения решений;

- 5) Как указывалось во второй вступительной цитате настоящего доклада, когда проводимый ненадлежащим образом набор сочетается с неудовлетворительным определением должностных обязанностей и слабой подготовкой и ростом персонала, однозначно и неизбежно страдает результативность программы Организации Объединенных Наций.

f) Серьезные препятствия для реформы управления, как об этом говорится в следующих разделах, создает и другая негативная практика прошлого в Организации Объединенных Наций. Занимающие немало времени, но не очень результативные процедуры планирования и разработки смет, а также слабый контроль и оценка исполнения вызывают серьезное неудовлетворение у Генеральной Ассамблеи, руководства Секретариата и руководителей программ. Управленческой подготовки для руководителей и персонала до совсем недавнего времени почти не существовало. Но еще более опасно то, что негативное отношение, порожденное многочисленными прошлыми неудачами надлежащим образом оценить работу персонала, подрывает нынешние усилия реформировать этот принципиально важный элемент "культуры исполнения".

В. Достигнутые успехи

17. В обоих докладах Секретариата за 1994 год о новой системе подотчетности и ответственности упоминаются проводимые или подлежащие проведению многочисленные конкретные мероприятия. В данной главе Инспектор стремится дать краткий, но всеобъемлющий обзор прошлых проблем, недавних достижений, а также проблем и препятствий, которые необходимо преодолеть в каждой крупной области работы, с тем чтобы обеспечить широкий обзор положения дел при разработке новой системы. Он начинает с шести областей, где достигнут некоторый успех.

1. Стратегия и планирование в отношении людских ресурсов

18. Эксперты Группы 18 в 1986 году подчеркнули, что эффективность Организации Объединенных Наций зависит в основном от деятельности Секретариата, которая в свою очередь зависит от квалифицированности и добросовестности персонала. Помимо прочего, они подчеркнули необходимость совершенствования руководства и управления людскими ресурсами¹¹. По их рекомендации управление кадров было быстро переименовано в Управление людских ресурсов (УЛР), но сущность кадровой работы почти не изменилась. Действительно, в период финансового кризиса 1987 года подразделение по анализу и разработке кадровой политики было фактически упразднено. Генеральный секретарь в 1990 году признал необходимость "возрождения и осуществления" информационной деятельности и планирования в области людских ресурсов в рамках УЛР, но никаких действий предпринято не было¹².

19. В 1994 году в своем докладе о проблемах служебного роста женщин в Секретариате в "новую эру" управления людскими ресурсами и подотчетности ОИГ пришла к заключению, что УЛР не в состоянии нести принципиальную ответственность за эффективное использование наиболее ценного стратегического капитала Организации Объединенных Наций — ее персонал — без стратегического "мозгового центра". Группа указала на необходимость учреждения небольшого стратегического подразделения¹³. В своем докладе о подотчетности в системе Организации Объединенных Наций в 1995 году ОИГ вновь выделила подход к людским ресурсам с упором на тщательный отбор, профессиональный рост, управление и поддержку человеческого капитала в качестве

принципиально важного нового явления, которое преобразует современное управление и организационные структуры и которое в настоящее время получает распространение среди организаций системы Организации Объединенных Наций¹⁴.

20. В докладе Генерального секретаря за 1994 год признавалась необходимость "модернизации и активизации управления людскими ресурсами" в Организации Объединенных Наций, в частности, путем увязки планирования людских ресурсов с общими стратегическими планами Организации Объединенных Наций. В нем признавалось отсутствие потенциала в области планирования в качестве существенной причины слабости управления УЛР и содержалась рекомендация создать небольшое по размеру подразделение по планированию, политике и управленческой информации в интересах разработки таких функций как оценка кадровых потребностей, планирование замещения должностей, составление списков сотрудников с разбивкой по специальностям, планирование развития карьеры и предоставление консультативных услуг, справочник по развитию карьеры и организация служебной деятельности¹⁵.

21. Генеральная Ассамблея одобрила стратегию управления людскими ресурсами и учреждение и финансирование на 1995 год этого подразделения по планированию¹⁶. В предложенном бюджете программы на 1996—1997 годы содержатся подробные предложения по функционированию новой Службы планирования и развития, непосредственно подотчетной помощнику Генерального секретаря в УЛР¹⁷. В августе 1995 года Инспектору сообщили, что в соответствии с обычной разработанной Секретариатом процедурой набора для заполнения новых должностей были отобраны несколько кандидатов, обладающих необходимыми специализированными профессиональными навыками и опытом. Помимо этого, было начато применение новой процедуры стратегического планирования в Кадровой службе в Женеве, что является многообещающим началом в деле внедрения большей децентрализации в функции управления в области людских ресурсов в Секретариате.

22. В разделе бюджета программы на 1996—1997 годы говорится, что создание необходимого потенциала планирования УЛР "имеет принципиальное значение для реализации современной системы управления людскими ресурсами в Организации Объединенных Наций". Инспектор выражает полное согласие с этим и считает учреждение такого подразделения первым важнейшим шагом к всеобъемлющему стратегическому планированию, организации служебной деятельности и новой культуре управления, которые следует установить Организации Объединенных Наций.

2. Планирование программ и составление бюджета по программам

23. В 70-х годах Организация Объединенных Наций и остальные организации системы Организации Объединенных Наций создали системы планирования программы — состоящие из среднесрочных планов, (обычно двухгодичных) бюджетов программы и отчетности о контроле и оценке исполнения — в рамках процесса, в котором активно участвовала ОИГ. Этот цикл считается важной базой для определения организационных стратегических направлений, приоритетов и целей; необходимых на основе программы ресурсов и последующего достижения этих целей.

24. К сожалению, как указывала ОИГ в докладах в 1988 и 1993 годах, процедуры планирования и финансирования программы в Организации Объединенных Наций в настоящее время не могут служить надлежащей основой для подотчетности и надзора. Если оставить на время в стороне слабую отчетность по контролю и оценке (см. главу VI), основные критические замечания по поводу планирования и финансирования программы сводятся к следующему:

- a) серьезные задержки в представлении многих смет по программе и неполное представление бюджета, что вызывает у межправительственных органов "сожаление" и "глубокое сожаление" в связи с перерывами в рассмотрении ими этих документов;
- b) значительные проблемы качества, вызываемые неудовлетворительной формулировкой программ, неясностью целей и неточностью результатов, постоянно приписываемые отсутствию подготовки методов составления программ и невнимательности контролеров;
- c) отсутствие механизма и требований по оценке фактических потребностей в ресурсах, отсутствие нормативов по рабочей нагрузке и весьма немногочисленные значимые показатели служебной деятельности, а также отсутствие надлежащей связи между организационными структурами, бюджетными ассигнованиями и рабочими программами подразделений;
- d) забота скорее о финансовой отчетности, чем о выполнении программы по существу, что не позволяет государствам-членам увязать затраты с результатами и определить, стоит ли то, что они получают, затраченных денег;
- e) чрезмерная усложненность бюджетных процедур, нерешенность методологических проблем, объемность документов и постоянные изменения программ со стороны многочисленных межгосударственных органов, участвующих в пересмотре программы, и дробление ответственности между ними¹⁸.

25. Инспектор и многие другие полагают, что главная проблема заключается в колоссальном количестве времени и сил, расходуемых в настоящее время на планирование программ и составление бюджета по программам при незначительных результатах: данные процедуры — весьма "высокозатратны и малоприбыльны". Не менее удручающим является тот факт, что они отнимают много времени и сил, которые могли бы быть использованы для оценки результатов и совершенствования будущих программ. Так, в недавнем докладе о внутреннем надзоре отмечалось, что в Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) надзор за программой был чрезмерно механистичен. Далее, бюджет программы, утвержденный Генеральной Ассамблеей, исполнялся параллельно с фактической рабочей программой, которая разрабатывалась рабочими группами и комитетами комиссии для специальных (ad hoc) целей и на постоянной основе. Эта "серьезная ситуация" позволила сделать вывод, что отсутствовала основа руководства и что в целом программа работы имела тенденцию к утрате целенаправленности¹⁹. (Однако Инспектор придерживается иной интерпретации, как это рассматривается ниже. Поскольку процедура выделения бюджета программы весьма медлительна — текущие бюджеты программ подразделений для мероприятий в 1994 и 1995 годах были разработаны в конце 1992 года — неудивительно, что эти старые замыслы более не соответствуют быстро меняющимся экономическим и социальным программам и потребностям).

26. Уже с 1983 года Секретариат стремится разработать новые процедуры составления бюджета и форматы. В 1990 году Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАВВ) выразил реальные сомнения относительно ценности среднесрочного плана: многословность и пространность предложений, качества межправительственных обзоров и отсутствие необходимых мероприятий по оценке²⁰. В 1993 году группа экспертов рассмотрела новый формат и подход к планированию программы. В своих выводах они прямо заявили, что "на рассмотрение планов и бюджетов тратится гораздо больше времени, чем на их осуществление и оценку", и что "этот дисбаланс необходимо исправить"²¹.

27. Как это периодически имело место в прошлом, бюджет программы, предложенный на 1994—1995 годы, был представлен слишком поздно, что вынудило Генеральную Ассамблею выразить "сожаление... в связи с чрезвычайной и неприемлемой задержкой", которая вынудила проводить "обзор на основе неполных и недостаточно транспарентных предложений"²². Тем не менее, Секретариат завершил представление бюджета на 1996—1997 годы своевременно. Документ по-прежнему является довольно объемистым и подробным, но содержит заслуживающее одобрения вводное резюме, имеет более привлекательное расположение материала и пытается ввести показатели исполнения и статистику рабочей нагрузки. Наиболее значительной чертой является то, что с учетом требований о повышении эффективности затрат и простоте (см. главу IV о сокращении объемов и разукрупнении) общий предложенный двухгодичный бюджет программы свидетельствует о скромном сокращении расходов на общую сумму 109 миллионов долларов США (2,4 процента) и штата всего на 109 должностей (201 должности упразднена против 66 добавленных и 26 переведенных из бюджета операций по поддержанию мира в регулярный бюджет) по сравнению с предшествующим двухлетним периодом.

28. Продолжается также подготовка очередного среднесрочного плана на период 1998—2001 год с прототипом нового формата²³, который подлежит рассмотрению Генеральной Ассамблеей в течение 1995 года, и плана, подлежащего представлению для его утверждения в 1996 году. Представления департаментов готовятся к ноябрю 1995 года. На основе нескольких резолюций Генеральной Ассамблеи и докладов Генерального секретаря²⁴ и с учетом сомнений относительно полезности нынешнего плана, в новом формате (перспектива и основа программы) предпринимается попытка придать большее значение единству цели, обеспечить более четкое разграничение ответственности, повысить подотчетность руководства и таким образом создать более лаконичный и ориентированный на результаты документ.

29. Инспектор считает, что эти новые усилия, вероятно, приведут к усовершенствованию документов по сравнению с прошлым. В любом случае они обеспечивают дисциплину долгосрочных целей и составления программ. Тем не менее, Инспектор указывает на необходимость того, чтобы процедуры планирования и составления бюджета в будущем контролировались очень строго в интересах обеспечения того, чтобы они были максимально просты, оправдывали потраченное на них время и, особенно, чтобы их направленность на "намерения" и "цели" более не служила оправданием отхода от решительного упора на исполнение и достижение результатов. По причине многочисленных отрицательных оценок существующих и предшествующих среднесрочных планов и бюджетов программ, Инспектор полагает, что их следует признавать "виновными" в отвлечении внимания лиц, определяющих политику и принимающих решения, от реального выполнения программ до тех пор, пока они прямо не докажут свою ценность, содействуя созданию динамичной высокоэффективной Организации Объединенных Наций.

30. Наряду с этим следует рассмотреть два тесно связанных между собой элемента. Во-первых, в интересах действенной увязки широкого планирования программ и директив по бюджету наверху с индивидуальными планами работы персонала внизу также важно иметь эффективную систему организации исполнения на среднем уровне. Однако ее не существует, и потребуются немало усилий и внимания для ее надлежащего создания (см. подраздел С.2 ниже). Во-вторых, в интересах обеспечения того, чтобы новая система подотчетности и ответственности была подлинно комплексной и эффективной, необходимо разработать конкретные процедуры текущего стратегического планирования (не просто планы четырехлетних программ и документацию двухгодичных бюджетов) для реагирования на быстрые изменения и потребности в услугах Организации Объединенных Наций (см. раздел D ниже).

3. Подготовка в области управления

31. На протяжении многих лет серьезной проблемой является почти полное отсутствие в Организации Объединенных Наций подготовки в области управления. В 1978 году ККАБВ с тревогой отметил трудности организации подготовки руководителей внутри организации с целью "создания и поддержания определенной атмосферы управления" в Секретариате²⁵. В 1986 году тогдашнему Генеральному секретарю пришлось вновь указывать на необходимость совершенствования управления "на всех уровнях" и заявить, что для него "главной задачей" является "обеспечение в будущем придания высокого приоритета управленческой квалификации при наборе и подготовке"²⁶.

32. Однако только в 1992 году новый Генеральный секретарь признал, что "в настоящее время в истории Организации Объединенных Наций качество руководства и управления имеет принципиальное значение". Указывая на "связь между управленческой квалификацией и выполнением программ", он объявил о всеобъемлющей системе подготовки по вопросам управления. Новая программа направлена на развитие навыков руководства и управления у высших должностных лиц, на формирование кадрового состава работников, хорошо подготовленных в финансово-административной сфере для работы в любом месте службы, и на повышение квалификации в области надзора, создание благоприятных условий труда и повышение производительности путем усиления руководства служебной деятельностью²⁷.

33. С учетом наличия весьма скромных средств первоначальная подготовка в области управления на протяжении 1993 и 1994 годов была сосредоточена на проведении ряда управленческих семинаров/курсов для персонала на уровне директора и выше на местах службы по всему миру. Впоследствии подготовка по вопросам управления и руководства значительно расширилась в местах службы по всему миру. В течение 1994 года проводились семинары по реализации стратегий для руководящего персонала, они планируются в 1995 году для персонала, ответственного за результаты. Интенсивная подготовка большей части профессионального персонала по вопросам новой системы служебной аттестации в течение 1995 года уже завершена, при этом планируется провести такую подготовку и в отношении другого персонала. Обучение "навыкам управления людьми" будет предложено директорам в течение 1995 года, а руководящему профессиональному персоналу — в течение 1996 года. Наряду с этим в 1995 году вышел в свет первый каталог курсов "Программы развития кадров", изданный для персонала в Центральных учреждениях в Нью-Йорке²⁸.

34. Как представляется в настоящее время, эта программа подготовки в области управления получила хороший старт. Регулярное бюджетное финансирование стабильно и значительно растет с 0,2 миллионов долларов США (плюс единовременный взнос в размере 1,2 миллиона долларов США во внебюджетные фонды) в 1992—1993 годах до примерно 1,5 миллионов долларов США в 1994—1995 годах и до 3,5 миллионов долларов США, запрашиваемых на 1996—1997 годы (дополнительное обучение компьютерным предметным навыкам и иное специализированное обучение дают общую сумму примерно в 7,9 миллионов долларов США). Такой прирост внушает оптимизм, однако указанные 3,5 миллиона долларов США по-прежнему составляют лишь 0,14 процента общей суммы в 2,51 миллиарда долларов США, предложенной в двухлетнем регулярном бюджете Организации Объединенных Наций на 1996—1997 годы. Это — намного ниже тех нескольких процентов, которые многие другие государственные и частные международные организации регулярно расходуют в этой сфере.

35. Не менее важно то, что подготовка в области управления начинает давать искомый стимулирующий эффект. Инспектор отметил в крупных департаментах и отделениях в Нью-Йорке, Женеве и других местах службы перспективную систему мероприятий по организации работы в области стратегического планирования и практических занятий по

организации партиципативного управления и коллективов, которая основана на оригинальных курсах для высших руководителей. Хотя средства на подготовку скромны, а полномасштабная программа во всех местах службы для всего персонала пока не создана, подготовка в области управления, в конце концов, начинает играть свою роль в качестве краеугольного камня для новой культуры управления.

4. Новая система служебной аттестации

36. В докладе ОИГ в 1994 году отмечалось, что Секретариат в пяти разных случаях предпринимал попытки создать действенную систему оценки служебной деятельности, но никогда не был в состоянии реализовать их. Существующая система, в соответствии с которой почти всему персоналу ставятся оценки "отлично" или "очень хорошо", поэтому по сути не имеет значения для служебного повышения, назначения и прочих целей продвижения карьеры. Сотрудники делают карьеру, получая время от времени повышения по службе при стабильном поэтапном повышении жалования в соответствии со стажем работы, независимо от фактически выполняемой ими работы²⁹.

37. Группа 18 в 1986 году настоятельно рекомендовала Генеральному секретарю включать в свои ежегодные доклады по вопросам персонала раздел, касающийся оценки служебной деятельности персонала и его продвижения по службе, однако это мероприятие было отложено. Затем в 1993 году Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря "безотлагательно провести всесторонний обзор системы служебной аттестации" с целью превращения ее в "эффективную систему точной оценки служебной деятельности сотрудников и повышения их подотчетности". Она также призвала его обеспечить эффективное применение процедур, касающихся отстранения от службы сотрудников, результаты работы которых постоянно оцениваются как низкие³⁰. Генеральная Ассамблея также призвала включить в новую систему подотчетности и ответственности, подлежащую внедрению к 1 января 1995 года, служебную аттестацию всех должностных лиц (включая старших должностных лиц, которые ранее были от нее освобождены) на основе целей и показателей выполнения³¹.

38. В своем докладе в 1994 году ОИГ пришла к заключению, что тщательная и транспарентная оценка служебной деятельности имеет принципиальное значение для повышения эффективности Организации Объединенных Наций и укрепления доверия к Организации. Тем не менее, для надлежащего создания такой системы требуются эффективная система общей подотчетности, поддержка со стороны высшего руководства и административных руководителей, система планов работы и организации служебной деятельности, а также надлежащее обучение, время и ресурсы для соответствующего внедрения системы.

39. В 1994 году ОИГ рекомендовала УЛР, которое тогда в соответствии с указанием Генеральной Ассамблеи форсировало внедрение новой Системы служебной аттестации (ССА) к 1 января 1995 года, считать 1995 год переходным годом³². Однако после дальнейших апробаций, оценки и обсуждений с сотрудниками, новая система ныне разбита на этапы с переходным периодом, начинающимся в июле 1995 года. Это означает, что нынешняя весьма несовершенная система оценки служебной деятельности будет по-прежнему действовать до середины 1996 года и что первые официальные ежегодные оценки по новой ССА будут получены не ранее середины 1997 года³³.

40. В течение 1995 года по всему миру идет интенсивное обучение ССА по контракту с консультантом-инструктором. На июль 1995 года приблизительно 3900 из 4500 старших сотрудников категории общего обслуживания до заместителей Генерального секретаря уже прошли подготовку, при этом еще 7600 сотрудников категории общего обслуживания пройдут обучение в сентябре 1995 года — марте 1996 года. Таким образом, уже в основном внедрено принципиальное обучение ССА, при этом запланирована подготовка остальных сотрудников.

41. Подготовка по ССА вызвала некоторые сильные и противоречивые эмоции. Она вышла "в авангард" новой системы подотчетности и ответственности, и главным образом именно в отношении ее сотрудники выразили недоверие и скептицизм. Некоторые сотрудники сомневаются в том, что новая система будет лучше ее неудачных предшественниц. Некоторые сотрудники и представители персонала отвергают новую систему как "неподходящую" и "слишком сложную", не предлагая при этом конструктивных альтернатив, либо ищут хитроумные защитные процедуры, которые могут утопить новую систему в бесконечных и изнурительных тяжбах, как в прошлом. Тем не менее, другие сотрудники весьма разочарованы неудовлетворительным управлением со стороны Секретариата и выражают надежду на то, что новая ССА поможет исправить положение путем организации коллективной работы и серьезной ориентации на результаты. Еще одни, особенно молодые работники, приветствуют замысел системы, которая по меньшей мере попытается стимулировать качественное управление и будет сосредоточена на четких рабочих задачах, результатах и заслугах, а не на неясных заданиях и обобщенных "характеристиках" работников, в соответствии с которыми проводилась оценка в прошлом.

42. В свете удручающей прошлой практики оценки служебной деятельности в Организации Объединенных Наций и вышеупомянутых критических замечаний относительно процесса реформ, важно вернуться к первоначальным принципам. Статья 101 Устава Организации Объединенных Наций гласит, что "при приеме на службу... следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности". Далее, в соответствии с принципом Ноблемера сотрудники Организации Объединенных Наций получают жалование, сопоставимое с жалованием наиболее высоко оплачиваемых сотрудников национальной гражданской службы (которой на протяжении многих лет является гражданская служба Соединенных Штатов Америки). В соответствии с давно действующим принципом "честная поденная работа за честную поденную оплату", этот максимально высокий уровень заработной платы также обязывает персонал Организации Объединенных Наций проявлять максимально высокий уровень служебной деятельности, эффективности и результативности.

43. Необходимо применять положения Устава и принцип Ноблемера. Нелегко давний опыт в других организациях свидетельствует, что системы регулярной консультативной оценки служебной деятельности, подобной той, что внедряется в Секретариате, при условии их хорошей документированности и последовательного применения представляют собой важнейший механизм соблюдения и применения этих принципов служебной деятельности честно, эффективно и при сведении до минимума административных споров и решений³⁴.

44. Система служебной аттестации может быть действительно эффективной только при условии, что она является частью культуры производства. Обучение ССА и программа подготовки в области управления начинают развивать у сотрудников Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и местах службы по всему миру понимание необходимости в намного более динамичном упоре на управление и результаты. Вносятся и будут вноситься корректировки в наиболее обременительные элементы процедуры ССА³⁵. Самое важное заключается в том, что этот основополагающий элемент новой системы подотчетности и ответственности с его упором на служебную деятельность, результаты и планы работы (см. раздел С.2 ниже) продолжает стабильно развиваться и будет полностью осуществлен.

45. Инспектор с тревогой узнал о том, что в то время как некоторые подразделения уже вступили в переходный год применения новой ССА, другие ожидают совершения связанных с этим событий или не знают, когда им начинать. Ныне требуется обеспечить, чтобы в переходный период новая система внедрялась систематически и в полном

объеме по всему Секретариату во избежание повторения в шестой раз подряд неудачи Секретариата в деле внедрения надлежащей процедуры служебной аттестации. Новая ССА подлежит весьма тщательному контролю на данной принципиально важной стадии, чтобы обеспечить ее внедрение и применение в соответствии с указаниями Генеральной Ассамблеи.

5. Внутренний надзор

46. В докладе ОИГ по вопросам отчетности и надзора в Секретариате за 1993 год отмечалось, что существующие в Организации Объединенных Наций функции внутреннего надзора — раздроблены и слабы. Было признано, что самая крупная группа, внутренняя ревизия, недоукомплектована и имеет слишком много должностей начального уровня, особенно в свете резкого роста ревизионных функций по операциям по поддержанию мира и гуманитарным операциям. Немногочисленное центральное подразделение оценки было признано "слабым местом" в системе управления Организации Объединенных Наций. Центральное контрольное подразделение увязло в обременительных подсчетах результатов, а консультативная группа управления играет гораздо менее важную оперативную роль, чем первоначально предполагалось.

47. ОИГ рекомендовала создать единое сводное подразделение по надзору, обладающее намного большей самостоятельностью, проводящее больше следственной работы и непосредственно подотчетное Генеральной Ассамблее³⁶. Генеральный секретарь учредил переходное сводное подразделение в конце 1993 года, а в сентябре 1994 года Генеральная Ассамблея создала новое Управление служб внутреннего надзора (УСВН)³⁷ во главе с заместителем Генерального секретаря, который занял этот пост в ноябре 1994 года.

48. Новое УСВН пока еще определяет свои функции. Оно представило Генеральной Ассамблее свои первые доклады, число которых может составить примерно двенадцать в год, не считая его ежегодного доклада. Оно сталкивается с проблемой ресурсов. В 1993 году Инспекторы отметили, что новому управлению необходимо иметь от 200 до 800 должностей вместо первоначально выделенных 90 при ежегодных расходах Организации Объединенных Наций от 4 до 5 млрд. долларов США и штатных нормативах, предусмотренных для аналогичных государственных организаций. Фактически в 1995 году было добавлено только восемь должностей и на 1996—1997 годы предложено дополнительно 11 чистых должностей³⁸.

49. Ввиду сохраняющихся жестких ограничений на ресурсы новому УСВН придется сосредоточиться на максимальном повышении квалификации и производительности имеющихся кадровых ресурсов. В докладе ОИГ за 1993 год отмечалось, что подразделению потребуются новые специалисты, такие как подготовленные следователи и эксперты по современным компьютерным системам, особенно для выполнения его новых функций по борьбе с "расточительством, мошенничеством и злоупотреблениями". В качестве признания этой потребности в структуре новых специализированных профессий и в проведении самостоятельных операций заместителю Генерального секретаря по УСВН теперь разрешено набирать сотрудников непосредственно для службы в Управлении, а не в Секретариате в целом, а также продвигать их по службе и прекращать их службу³⁹.

50. В качестве функций УСВН Генеральная Ассамблея определила контроль, внутренние ревизии, инспекции и оценку, расследование и реализацию рекомендаций, а также отчетность⁴⁰. Управлению необходимо разработать надлежащую структуру этих функций и установить три других вида важных связей. Во-первых, хотя УСВН может консультировать и обеспечивать руководителей программ в некоторых процедурных областях, в Секретариате Организации Объединенных Наций более не существует четкой функции совершенствования управления или подразделения управленческих услуг, что представляет собой серьезное упущение в новой системе подотчетности и ответственности

(см. раздел С.4 ниже). Во-вторых, при установлении функции внутреннего надзора УСВН Генеральная Ассамблея также подчеркнула необходимость соблюдать и укреплять отдельные и различные функции механизмов внешнего надзора: данный процесс развивается⁴¹. В-третьих, Секретариат сейчас добавляет и развивает некоторые иные важные новые средства, процедуры и транспарентность надзора (как рассматривается в главе VI).

51. Однако самое главное заключается в том, что работа органов внутреннего и внешнего надзора будет существенно облегчена при условии надлежащего внедрения системы подотчетности и ответственности. В настоящее время требуются большие усилия, чтобы определить, что осуществляет конкретное подразделение или программа в рамках неясного и устаревшего среднесрочного плана, зачастую ничего не говорящего бюджета программы, слабых процедур и данных контроля и оценки, а также отсутствия конкретных должностных обязанностей и заданий для подразделений и работников Секретариата. Новая система должна обеспечить большую ясность целей и планов работы (см. нижеследующие разделы, посвященные организации служебной деятельности и подотчетности для подотчетности). Эти подробные цели и рабочие планы должны помочь управлению, подразделениям внутреннего и внешнего надзора и правительственным органам намного легче оценивать ход работы, результаты и проблемы, возникающие в программах Организации Объединенных Наций на всех уровнях.

6. Системы управленческой информации

52. В 1986 году в докладе ОИГ о вопросах управления при использовании ЭВМ отмечалось, что в развитии информационных систем Организация Объединенных Наций намного отстала от других учреждений Системы. Усилия Организации Объединенных Наций в этом направлении контролировались неудовлетворительно, новые условия не учитывались, и ощутимого улучшения управления и экономии затрат не произошло. ОИГ рекомендовала неотложные меры по созданию, кадровому обеспечению и обслуживанию информационных систем Организации Объединенных Наций⁴².

53. Однако Секретариат действовал медленно до тех пор, пока оценка, проведенная Секретариатом для КПК, не подтвердила выводы ОИГ⁴³. В конце 1987 года Генеральный секретарь признал, что Организация Объединенных Наций имела 22 координированные компьютеризованные административные системы, что их устаревший характер "повсеместно вызывает чувство неудовлетворенности", и что такое положение имеет "серьезные последствия" в виде больших дополнительных расходов, раздробленности и отсутствия оперативного реагирования во всей Организации. Он предложил создать Комплексную систему управленческой информации (ИМИС)⁴⁴.

54. На протяжении ряда лет ИМИС продвигалась вперед удручающе медленными темпами, главным образом по причине нерешительности руководства и отсутствия надлежащей поддержки подрядчику (что привело к значительному превышению стоимости и неожиданной общей сумме расходов примерно в 76 миллионов долларов США, включая 3 миллиона долларов США на эксплуатационные издержки). Между тем устаревшие существующие системы по-прежнему выдавали неточные, устаревшие, непоследовательные и неполные данные о финансах и персонале, которые в редких случаях могли быть использованы руководителями в повседневной деятельности. Тем не менее, недавно благодаря более сильному руководству, после "полного пересмотра программы и бюджета" и рассмотрение Ревизионной комиссии, ИМИС ныне в состоянии достичь "критической массы" для окончательной реализации, которую планируется завершить к концу 1997 года⁴⁵.

55. В Центральных учреждениях в Нью-Йорке основные людские ресурсы и некоторые другие элементы ИМИС были реализованы в сентябре 1993 года, а права сотрудников — в апреле 1995 года. С конца 1995 по середину 1996 года должны быть осуществлены основные финансовые и другие меры. Проект ИМИС будет осуществлен в отделениях вне Центральных учреждений позднее, но технические обзоры и обзоры данных проведены во всех местах службы. ИМИС уже дала некоторые ощутимые результаты: например, первоначально было обнаружено, что примерно 1500 ныне охваченных из 7400 сотрудников (многие на краткосрочных контрактах) не имели действующих контрактов, это число ныне сократилось менее чем до 200. Помимо этого, о потенциале ИМИС в отношении технического качества и экономии расходов свидетельствует тот факт, что Международная организация труда и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) сейчас также реализуют первые "варианты" ИМИС.

56. На Инспектора произвел впечатление потенциал некоторых данных, уже произведенных ИМИС, для улучшения в прошлом хаотической информации предоставляемой руководителям по вопросам людских ресурсов, а также для значительного повышения транспарентности и подотчетности, на необходимость которых указывала Генеральная Ассамблея. Следует также отдать должное и сложности системы: например, в настоящее время она охватывает 68 мест службы и будет включать 128 различных валют. Основной этап наступит в ноябре 1995 года, когда новые системы отчетности, закупок, поездок, управления имуществом будут действовать наряду со старой системой до полной реализации проекта, которая намечена на начало 1996 года.

57. Даже если проект ИМИС будет полностью реализован к концу 1997 года, следует помнить, что его основная функция заключается в содействии электронной и интеграции отделений, выполняющих административные задачи. Важный шаг в деле создания подлинной системы информации по управлению программами пока еще — дело будущего: технически она может быть добавлена к ИМИС. Не менее важно и то, что неполная на первом этапе реализация проекта ИМИС привела к обеспечению анализа обильного потока работы, что, тем не менее, в основном обеспечило компьютеризацию существующих систем потока работы. По мнению Инспектора, важно, чтобы в будущей работе по совершенствованию управления и последующей работе с ИМИС был сделан упор на серьезном и систематическом анализе потока работы для обсуждения, переоценки и исправления процедур потока работы по всему Секретариату.

С. Необходимые мероприятия

58. Если некоторый прогресс был достигнут в шести крупных областях, описанных выше, существуют другие четыре области, где мало сделано и много предстоит сделать. Эти принципиальные элементы должны быть затронуты, если действительно в Организации Объединенных Наций следует создать всеобъемлющую "транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности". Любое слабое звено сводит на нет целую цепь мероприятий, и в каждой области Секретариату и межправительственным органам необходимо уточнить подлежащую выполнению работу, мобилизовать необходимые ресурсы, определить подотчетность и затем действовать.

1. Политическое руководство и инструкции

59. Эксперты Группы 18 подчеркнули в 1986 году, что эффективное управление персоналом должно основываться на четких, последовательных и понятных правилах и положениях⁴⁶. Со своей стороны Генеральный секретарь в докладе от 1994 года о новой системе подотчетности и ответственности подчеркнул, что а) необходимо четко определить обязанности Секретариата и его сотрудников на всех уровнях, и б) директивные нормы, которые должны соблюдаться сотрудниками на всех уровнях, должны быть четкими,

согласованными, обоснованными и понятными и должны надлежащим образом предаваться гласности, а также быть в распоряжении как руководителей, так и подчиненных⁴⁷.

60. В докладе Генерального секретаря говорится, что уже проводимый в настоящее время обзор выявил необходимость пересмотра практики и процедур разработки правил в Организации Объединенных Наций таким образом, чтобы иерархия внутренних законов постоянно признавалась и соблюдалась, нормы и административные постановления регулярно обновлялись, и все постановления публиковались и распространялись в целях облегчения пользования ими. В нем далее приводится длинный перечень требующих пересмотра конкретных руководящих принципов:

- a) пересмотренный текст Финансовых положений и правил, особенно касающихся чрезвычайных ситуаций и совершенствования делегирования полномочий;
- b) обзор Правил и положений, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль за исполнением и методы оценки;
- c) обзор процедур закупок и связанных с ним вопросов управления;
- d) всеобъемлющий обзор Правил и положений о персонале с целью выработки свода более согласованных, упрощенных и легко поддающихся обновлению правил и процедур;
- e) новый формат и пересмотр Руководства по Организации;
- f) таблица с организационной структурой Секретариата;
- g) обзор и пересмотр бюллетеней Генерального секретаря, публикуемых в серии документов под условным обозначением ST/SGB/Organization;
- h) подготовка формального Кодекса поведения Организации Объединенных Наций с последующим пересмотром для определения особенно важных этических руководящих принципов;
- i) обзор существующей системы делегирования полномочий с особым вниманием к полевым операциям, внутреннему контролю и вопросам расточительства, мошенничества и злоупотреблений;
- j) обзор руководящих принципов для административных мер, касающихся карьеры и разработки системы поощрений и наказаний;
- k) доклад о пересмотре системы отправления правосудия; и
- l) обзор в целях упрощения и более четкого определения законодательных документов Организации Объединенных Наций, упрощение существующих вспомогательных норм и пересмотр их для выработки ясного и согласованного свода законодательных норм.

61. После того, как все документы, описывающие организационные и уставные рамки будут определены, они будут подготовлены и изданы в легко доступном формате. Это также будет включать:

- a) Пособие по кадровым вопросам и соответствующие процедурные пособия;

- b) Пособие по финансовым вопросам и соответствующие процедурные пособия; и
- c) справочник по вопросам управления на местах⁴⁸.

62. По мнению Инспектора, это — солидный комплекс мероприятий по выработке руководящих принципов, и его своевременное осуществление имеет принципиальное значение для создания новой системы подотчетности и ответственности в Секретариате. Тем не менее, когда он задавал вопрос о положении дел в Нью-Йорке в середине 1995 года, ответы обычно были довольно уклончивы. Осуществлены только мероприятия по закупкам (в довольно значительной степени, как это рассматривается в дальнейшем), и выпущены предложения по отправлению правосудия (см. раздел С.3 ниже). Все остальные вопросы, судя по всему, находятся где-то на пути к реализации, причем даты выполнения и ответственность за подготовку, как правило, не определены.

63. Два из этих элементов, относящихся к руководству и полномочиям, имеют особое значение. Во-первых, хотя Руководство по Организации Секретариата действует уже десятилетия, оно "исчезло" среди перестроек последних лет к большому неудовольствию государств-членов. Руководство по Организации является основным инструментом управления. Оно содержит единообразные описания функций, обязанностей и структур департаментов и подразделений, полностью или частично финансируемых за счет регулярного бюджета. Оно также устанавливает четкую связь между подразделениями с их задачами по мандату, основанными на кадровых таблицах, описаниях должностных обязанностей, схемах организационных структур и четких описаниях подразделений.

64. Руководство по Организации служит прежде всего транспарентным четким документом, который позволяет государствам-членам и руководству Секретариата определять миссии, обязанности, программы работы и соразмерные структуры Секретариата. Затянувшийся пересмотр большей части Руководства планируется завершить к декабрю 1995 года⁴⁹. Тем не менее, на август 1995 года только восемь из 25 департаментов или организационных подразделений завершили свои обновленные разделы. Крайне важно завершить Руководство в возможно более сжатые сроки и в будущем обновлять его в качестве краеугольного камня новой системы подотчетности и ответственности.

65. Во-вторых, новая система придает большое значение преодолению недостатков в высшей степени централизованной административной системы Организации Объединенных Наций, делегированию полномочий в целях максимального повышения эффективности и оперативности повседневной деятельности во всем Секретариате и надлежащему балансу административной децентрализации с централизованным контролем, проверкой и координацией. В 1994 году Секретариат учредил рабочую группу для обзора вопросов делегирования в Центральных учреждениях и затем для изучения ситуации в других отделениях. Вследствие этого был достигнут прогресс в следующих крупных областях управления.

a) Секретариат подчеркнул необходимость первого делегирования полномочий полевым операциям, включая операции по поддержанию мира⁵⁰, в качестве реакции на озабоченность Генеральной Ассамблеи по поводу слабости работы в этой области. В двух докладах Генерального секретаря за 1994 год рассматривались изменения, необходимые для повышения эффективности управления операциями по поддержанию мира⁵¹.

b) В марте 1995 года ДАУ разработал подробные руководства для отделений в Женеве и Нью-Йорке по существующим и новым делегированиям полномочий в целях рационализации, интеграции и совершенствования управления людскими ресурсами, услуг и реагирования в этих местах службы. Группы анализа заработной платы УЛР

работали с сотрудниками по людским ресурсам в местах службы вне Нью-Йорка, и УЛР готовит мероприятия по обучению и другие для прочих мест службы через группы поддержки в Нью-Йорке.

с) Хотя ИМИС будет установлена в других местах службы позднее, группы технического контроля и контроля данных ИМИС уже провели значительную часть подготовительной работы в этих других местах службы, как уже отмечалось.

д) Больше всего работы осталось выполнить в области финансового управления. В двух докладах за 1994 год государства-члены и межправительственная рабочая группа подчеркнули необходимость совершенствования и укрепления финансово-административных и дисциплинарных правил, процедур и мер⁵². В докладе Генерального секретаря за 1994 год о новой системе подотчетности и ответственности отмечалось, что Секретариат на основе выводов вышеупомянутой рабочей группы 1994 года по делегированию проведет обзор системы внутреннего контроля и представит пересмотренные положения на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее пятидесятой сессии⁵³.

66. Серьезнейшей проблемой будет обеспечение того, чтобы руководители Организации Объединенных Наций в местах службы по всему миру могли гибко и творчески реагировать на быстро меняющиеся местную обстановку и операции при сохранении основного центрального контроля и надзора. Создание четких и исчерпывающих руководящих принципов, несомненно, является принципиально важным для успешной децентрализации функций и делегирования полномочий. Эти руководящие принципы должны быть разработаны и распространены как можно скорее.

2. Организация служебной деятельности

67. В докладе ОИГ за 1995 год о состоянии дел в области подотчетности, совершенствования управления и надзора во всей системе подчеркивалось значение организации служебной деятельности. Комиссия международной гражданской службы (КМГС) определяет организацию служебной деятельности как "взаимосвязанные вопросы о методах точной и объективной оценки/измерения служебной деятельности члена персонала и о методах использования этой информации в целях совершенствования служебной деятельности индивидуальной и в организациях". КМГС (которая обновила свои принципы и руководящие установки оценки служебной деятельности в 1994 году)⁵⁴ пришла к выводу о том, что культура управления, связанная со служебной деятельностью, должна предусматривать повышение транспарентности и понимания систем среди персонала, более твердый упор на объективной и строгой оценке служебной деятельности и придание состоятельности (в рабочих группах требуются необходимые стандарты по знаниям, навыкам и способностям) моделям служебной деятельности, ориентированным на задания⁵⁵.

68. Консультативный комитет по административным вопросам (ККАВ) Административного комитета по координации (АКК), опираясь на руководящие принципы КМГС, также выдвинул инициативу по разработке более строгой системы обзора служебной деятельности для руководителей по всей системе Организации Объединенных Наций и оказанию содействия созданию "культуры организации служебной деятельности"⁵⁶. В ходе диалога ККАВ и АКК пришли к выводу о том, что организация служебной деятельности должна вести к созданию институциональных культур, где главными целями являются эффективная служебная деятельность, эффективность и подотчетность. Продолжается разработка прототипов систем, руководящих принципов и рамок для оказания поддержки мероприятий, уже осуществляемых в некоторых организациях.

69. ПРООН — организация, которая добилась наибольших успехов в этой области, — подчеркивает значение рамочной структуры для включения всех элементов подотчетности и надзора. По определению рабочей группы ПРООН, эти рамки и связи предусматривают:

а) цели и задачи для выработки перспектив организации, представленных в виде Стратегического плана;

б) постановку двухгодичных целей управления для крупных подразделений по реализации этого Стратегического плана;

в) бюджет на двухлетний период и ежегодные Планы работы подразделения на основе целей управления; и

г) индивидуальные планы работы на основе Плана работы подразделения, которые должны быть включены в Планы служебной деятельности персонала как часть процесса управления людскими ресурсами.

70. У Секретариата Организации Объединенных Наций уже имеются первые два с половиной из этих четырех рамочных элементов. Пересмотренные и, как можно надеяться, оптимизированные среднесрочные планы и бюджеты по программам, как отмечалось в разделе В.2, должны определить необходимые долгосрочные стратегические руководящие принципы. Наряду с этим от высших руководителей сейчас требуется каждые шесть месяцев представлять Генеральному секретарю краткие планы, где определяются конкретные цели департаментов и отделений, предполагаемые препятствия и пути их преодоления, а также некоторые оценки проблем или корректирующие мероприятия, вытекающие из предшествующих планов. Далее, от высших руководителей требуется готовить ежегодный отчет об их обязанностях, полномочиях и подотчетности в целях более четкого определения их конкретного положения, ограничений и служебных обязанностей.

71. Эти рамки имеют важное значение. Тем не менее, они носят слишком общий характер, чтобы определить четкие и конкретные цели, ответственность за выполнение программы и механизм управления, что Генеральная Ассамблея попросила Генерального секретаря включить в новую систему подотчетности и ответственности. Главным уровнем служебной деятельности и результатов являются планы работы подразделений (и индивидуальные планы работы), которые, как в ПРООН, должны быть внедрены во всем Секретариате.

72. Семинары по стратегиям реализации проводились для руководящих работников в 1994 году, а для всех сотрудников, ответственных за результаты, их планируется провести в 1995 году⁵⁷. Руководящие принципы и обучение по ССА предусматривают упор на разработку основанных на целях планах работы для департаментов/подразделений и отдельных сотрудников. Эти планы превращают цели и среднесрочного плана и бюджета программы в более конкретные основанные на целях планы работы. Планы работы затем устанавливают показатели, отражающие качество, количество, стоимость и своевременность, для проведения оценки.

73. По мнению Инспектора, эти планы работы подразделений представляют собой новый кардинальный шаг, который позволит Секретариату определить обязанности, сроки и конкретные мероприятия, необходимые для успешного выполнения резолюции Генеральной Ассамблеи 48/218 А⁵⁸. С учетом слабости существующих процедур контроля и оценки и неудачные в прошлом попытки внедрить и сохранить программы работы подразделений, эти новые планы работы подразделений могут, в конце концов, обеспечить искомую "четкую ответственность за выполнение программ", которой так долго

/...

не доставало. Они также могут весомо способствовать повышению качества надзора за программами и отчетности перед межправительственными органами, как указывается в заключительном разделе данной главы и в главе VI.

74. Следует указать на два методологических момента. Во-первых, планы работы подразделений, включенные в подготовку по ССА, уже предусматривают (и, весьма вероятно, должны будут включить) цели, ограниченные по времени, с указанием того, что будет сделано и когда, как это рассматривается в остальной части настоящего доклада. Во-вторых, Генеральная Ассамблея конкретно требует включить "показатели служебной деятельности". Тем не менее, а) при любых условиях разработка значимых показателей служебной деятельности — дело нелегкое; б) Секретариат пытался и не смог разработать их в прошлом; и с) он по-прежнему полагается на подход "сделай сам" со стороны неподготовленных руководителей и персонала, что вызывает сомнения относительно конечного успеха. Инспектор, несомненно, выступает за разработку и конкретизацию значимых показателей служебной деятельности во всем Секретариате. Тем не менее, по его мнению, подход "кто, что и когда" в систематических планах работы подразделений и ограниченных по времени целях во всем Секретариате представляет собой в высшей степени приоритетный шаг, который в первую очередь следует предпринять для создания эффективной организации служебной деятельности в Организации Объединенных Наций.

3. Отправление правосудия

75. В Организации Объединенных Наций уже долгое время существует система отправления правосудия для рассмотрения жалоб персонала, обжалования решений и дисциплинарных процедур. В конце 80-х годов в нескольких докладах (включая доклад ОИГ) отмечалось растущее недовольство этим процессом⁵⁹. Эта система является очень тяжеловесной и сложной, болезненно медлительной в урегулировании дел и весьма дорогостоящей с точки зрения людских ресурсов, эмоций и затрачиваемого на нее времени.

76. В апреле 1993 года Генеральной Ассамблее не оставалось ничего иного, как высказать "сожаление", что еще один доклад, который она рекомендовала по этой проблеме в 1990 году, так и не был представлен. Ассамблея подчеркнула важность "справедливой, транспарентной, простой, беспристрастной и эффективной внутренней системы отправления правосудия" и просила Генерального секретаря провести всеобъемлющий обзор этой системы, в том числе связанных с этой системой расходов, и представить Ассамблее доклад не позднее 1994 года⁶⁰.

77. В представленном в 1994 году докладе Генерального секретаря о новой системе подотчетности и ответственности отмечается, что целевая группа пришла к выводу о необходимости сократить задержки и упорядочить многочисленные действующие формы политики, положения, правила и административные инструкции, касающиеся отправления правосудия⁶¹. В серии докладов, в ноябре 1994 года и в марте и июне 1995 года, Генеральный секретарь предложил провести крупные реформы во внутренней системе отправления правосудия⁶².

78. Генеральный секретарь отметил, что существующий процесс внутренней системы правосудия был создан много лет назад для нескольких тысяч сотрудников и для рассмотрения лишь нескольких дел в год. В наши дни система охватывает порядка 14 800 сотрудников и сталкивается с большим объемом работы, включая порядка 108 случаев обжалования ежегодно. Новая система будет стремиться обеспечить более неформальное урегулирование споров и более профессиональное и быстрое обжалование и дисциплинарный механизм, а также более простую и недорогостоящую систему отправления правосудия.

79. Эта система симптоматична многими старыми правилами и положениями, мешающими Секретариату справиться с быстрыми изменениями и "новым миром" 90-х годов, при этом все эти правила и положения необходимо срочно пересмотреть (как это уже обсуждалось в разделе С.I выше). Однако система отправления правосудия является крайне важной. Бывший заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления заявил в 1987 году, что "что-то очень неладное происходит" со внутренней системой отправления правосудия, которая, если она не сможет должным образом устранить ощущение произвола и дискриминации, может подорвать моральный дух сотрудников и "в конечном счете погубить международную организацию какими бы благородными ни были ее идеалы и цели"⁶³.

80. Действие в последующие восемь лет этой несовершенной системы лишь усугубило разочарование и недоверие сотрудников и породило весьма негативное отношение и скептицизм, которые сейчас ставят под угрозу осуществление новой системы подотчетности и ответственности. Для того чтобы выполнить задачу Организации Объединенных Наций по созданию культуры управления и высокоэффективной организации, крайне важно создать и как можно скорее ввести в действие новую "справедливую, транспарентную, простую, беспристрастную и эффективную внутреннюю систему отправления правосудия".

4. Совершенствование управления

81. Важным источником созидания и новаторства в любой организации являются знания, проницательность и идеи персонала. Новый доклад ОИГ о подотчетности, совершенствовании управления и надзоре считает, что многие организации (системы Организации Объединенных Наций (но не Секретариат Организации Объединенных Наций) имеют подразделения по совершенствованию управления или службам управления или применяют управление общим качеством, кружки качества, коллективный подход, совершенствование организации, меры по сокращению расходов и другие методы, которые стремятся использовать творчество и опыт сотрудников для систематического улучшения оперативной деятельности и сокращения ненужных расходов⁶⁴.

82. В 1976 году Генеральная Ассамблея пришла к выводу о том, что существенно необходимо иметь эффективную и непрерывную программу совершенствования управления. Она призвала Генерального секретаря укрепить функции Административно-управленческой службы через посредство представления докладов о проблемах управления, принятия мер по ее рекомендациям, укомплектования высокопрофессиональным персоналом и ежегодного представления докладов Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам о рекомендациях и принятых мерах⁶⁵. Это подразделение, впоследствии переименованное в Консультативную службу по вопросам управления (КСУ), претерпело многочисленные организационные перестановки и познало общий спад в своей работе. В 1992 году оно было преобразовано в УСВН и затем прекратило свое существование.

83. Достоин сожаления тот факт, что в то время как Организация Объединенных Наций работает над созданием культуры управления и новых новаторских подходов, у нее нет программы совершенствования управления в масштабах всей организации, а Департамент по вопросам администрации управления не имеет персонала, занимающегося анализом вопросов управления. Новое Управление служб внутреннего надзора, как это уже обсуждалось, выполняет большой объем работы по надзору, но играет весьма ограниченную роль в совершенствовании управления. В прошлом Секретариат пытался

участвовать в осуществлении некоторых программ совершенствования управления, но постепенно они были сведены на нет⁶⁶. В настоящее время с пользой для дела используются услуги внешних консультантов по вопросам управления, но это является лишь частичным ответом. ОИГ также предложила чаще проводить внешние обзоры управления и публиковать доклады о них государств-членов и международных консультантов, что происходит во многих других организациях системы Организации Объединенных Наций⁶⁷ (см. также Главу VI).

84. Кроме того многие другие организации системы в последнее время активизировали свою скромную деятельность по совершенствованию управления, создали консультативные группы и/или программы совершенствования⁶⁸. Организации Объединенных Наций также нужны такие программы. Три бывших сотрудника Консультативной службы по вопросам управления, один — категории специалистов и два — общего обслуживания, были возвращены из УСВН в Департамент по вопросам администрации и управления в конце 1994 года. Они входят в состав новой группы по управлению Организацией, которая работает над пересмотром Руководства организации, форм контроля и административных инструкций. Однако этих немногих сотрудников не хватает ни для дальнейшего выполнения этой важной задачи, ни для осуществления других функций бывшей Консультативной службы по вопросам управления.

85. В 1976 году Генеральная Ассамблея выразила свою убежденность в том, что "эффективная и непрерывная программа совершенствования управления существенно необходима" и "требует компетентного центрального внутреннего механизма", наделенного необходимым мандатом, пользующегося поддержкой руководства и располагающего ресурсами для подкрепления усилий по совершенствованию управления⁶⁹. В проведенном в 1991 году обзоре Консультативной службы по вопросам управления ОИГ призвала к ее возрождению, с тем чтобы помочь анализу и решению проблем управления, разработке стандартов производительности, упорядочению оперативной деятельности, определению потребности в персонале и усилению базы для анализа и обзора организационных и административных вопросов⁷⁰. Поскольку Секретариат в дальнейшем неоднократно подчеркивал необходимость анализа повторов, перехлестов и дублирования (см. Главу IV), по-прежнему необходимо подразделение типа Консультативной службы по вопросам управления. Отсутствие такого подразделения является досадным "пробелом" в новой системе подотчетности и ответственности.

D. Подотчетность ради подотчетности

"Мы подобны динозавру: нас бьют по хвосту, а три недели спустя мы чувствуем боль в голове".

- *так недавно прокомментировал руководитель одной из некогда доминировавших многонациональных корпораций, чье "самодовольное, раздутое" руководство было вынуждено пойти на крупные преобразования и сокращение масштабов деятельности после поглощения его более динамичными конкурентами*

86. Инспектор полагает, что предыдущие десять сфер действий представляют собой весьма обнадеживающие шаги на пути к созданию новой транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности, к которой призывает Генеральная Ассамблея. Однако еще предстоит предпринять многие ключевые шаги по осуществлению. В частности, инспектор рекомендует два дополнительных элемента, которые важны для должного функционирования новой системы: четко определяемые и подотчетные координационные пункты для общих усилий и решительный упор на ограниченных по времени задачах для работы секретариата.

87. Как отмечено в введении, Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря

в 1993 году "предоставлять адекватные ресурсы и четко определять подразделения на соответствующих уровнях для осуществления всех программ и мероприятий"⁷¹. Хотя Генеральный секретарь и заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления несут в конечном счете ответственность за внедрение новой системы подотчетности и ответственности, они едва ли могут повседневно уделять внимание этой исключительно важной задаче. В настоящее время никто не несет такую ответственность, в частности, по таким вопросам, как политическое руководство и информация (С.1) выше, а меры по осуществлению четко не сформулированы и не скоординированы.

88. В своем докладе 1995 года о подотчетности, совершенствовании управления и надзоре инспекторы отметили стратегическое планирование в качестве первого из четырех важнейших элементов, которые могут позволить организациям системы Организации Объединенных Наций правильно реагировать на постоянно изменяющиеся задачи, ответственность и условия. (Другими тремя областями являются управление качеством, рамки рабочих планов и более всеобъемлющая оценка эффективности программ). Несмотря на довольно частое использование в современном бизнесе, стратегическое планирование является относительно недавним нововведением в организации государственного сектора. Оно подчеркивает необходимость более быстрой ответной реакции, высококачественного обслуживания, более творческого использования персонала и процесса текущего планирования. Стратегические планы пытаются как можно более четко изложить, каковой является организация, что и почему она делает, а также разработать, скорректировать и обновить стратегию для достижения соответствующих целей и задач⁷².

89. Проведенный Объединенной инспекционной группой обзор в масштабах всей системы выявил быстрый рост использования стратегического планирования организациями. Лучшими примерами являются Отдел по оценке и стратегическому планированию ПРООН, Отдел по стратегии, политике и планированию Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Группа стратегического планирования и политики Международного союза электросвязи (МСЭ). Однако в настоящее время многие другие подразделения Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения также разрабатывают новые программы более комплексного и постоянного укрепления своего стратегического направления, процесса изменения управления и систем управления⁷³.

90. В вышеупомянутом докладе инспекторы рекомендовали, чтобы каждая организация создала единую координационную группу, возглавляемую ее исполнительным руководителем, которая занималась бы стратегическим планированием, управлением качеством и максимально эффективной подотчетностью и надзором за управлением. Эта группа должна интегрировать и катализировать проблемы ответственности в области управления, с тем чтобы повысить гибкость и эффективность организации, т. е. позволить ей управлять изменениями.

91. Для того чтобы должным образом внедрить и использовать "транспарентную и эффективную систему подотчетности и ответственности", требуемую Генеральной Ассамблеей, и эффективно связать воедино многие разрозненные проблемы, изложенные в данной главе, Организация Объединенных Наций должна иметь такую координационную группу. Столь крупная организация, как Организация Объединенных Наций, имеющая более 14 000 сотрудников и ежегодно расходующая от 4 до 6 млрд. долларов, не может позволить себе проводить самые сложные и далеко идущие за всю свою историю изменения в сфере управления, не обладая при этом бдительным и прекрасно действующим мозговым центром. Если вновь воспользоваться аналогией с динозавром, с которой начинается данный раздел, то для обеспечения успеха своей

деятельности Организация Объединенных Наций должна быть постоянно на чеку в отношении "ударов по ее хвосту" или других потенциально важных изменений и задач.

92. Имеются и другие доводы в пользу координационной группы. Во-первых, как уже отмечалось, в 1993 году Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря "предоставлять адекватные ресурсы и четко определять подразделения" для осуществления всех программ и мероприятий⁷⁴. Сложная "реформа управления" в Секретариате является, несомненно, приоритетным направлением деятельности, которое заслуживает выделения ресурсов, персонала и функций. Во-вторых, такой подход подкрепляется созданием новой группы стратегического планирования, но такое стратегическое мышление не должно, разумеется, ограничиваться лишь управлением людскими ресурсами. В-третьих, в докладе Генерального секретаря 1994 года о новой системе подотчетности и ответственности подчеркивается, что "систематический контроль за взаимосвязанными процессами" "явится ключом к успеху" в деле достижения целей новой системы (но в ответ она представляет лишь общую схему)⁷⁵.

93. Поэтому инспектор рекомендует, чтобы Генеральный секретарь в приоритетном порядке учредил координационную группу для решения проблем стратегического планирования, мониторинга и стимулирования изменений в управлении: т. е. людей, отвечающих за подотчетность. Группа может быть поставлена непосредственно под контроль Генерального секретаря или включена в Департамент по вопросам администрации и управления под контролем заместителя Генерального секретаря. Она могла бы воспользоваться деятельностью новой группы стратегического планирования в Службе управления людскими ресурсами и в то же время стать важным дополнением и расширением этой работы. Она могла бы играть важную роль в подготовке для Генерального секретаря анализов и докладов.

94. Однако прежде всего эта группа должна постоянно держать под контролем все вопросы, касающиеся стратегического планирования в Организации Объединенных Наций, долгосрочного осуществления и усиления новой системы подотчетности и обеспечивать быстрое реагирование на постоянно изменяющиеся условия. Она также должна помогать Генеральному секретарю и Генеральной Ассамблее, координируя, корректируя и разрабатывая текущие среднесрочные планы, другие стратегические предложения для руководящих органов и дополнительные инициативы по совершенствованию управления.

95. В конкретной сфере управления, являющейся предметом данного доклада, новая группа должна стать единым координационным центром в Секретариате Организации Объединенных Наций по вопросам интегрированного управления и совершенствования управления, что всегда отсутствовало. Чтобы помочь группе выявить основные тенденции, проблемы и возможности в сфере управления, необходимо знать о состоянии таких ключевых элементов, как:

- формулирование четких задач в плановых и программных документах;
- усилия по установлению приоритетов;
- усиление внутреннего контроля и другого важного политического руководства;
- контроль за осуществлением программ;
- вопросы управления качеством;
- разработка и использование анализов рабочей загрузки и статистики;
- развитие программ управленческой подготовки и совершенствования управления;
- выводы внешних и внутренних обзоров и последующие меры;
- руководящие указания для организационных структур и изменений в них;

- планирование людских ресурсов и вопросы управления персоналом;
- новые виды использования информационной технологии; и
- критерии в управлении должностями и изменения в них.

96. Дискуссия в рамках этой главы подчеркнула прошлые проблемы выработки четкого результативного направления в плановой и программной деятельности Организации Объединенных Наций. Оценка и последующие меры всегда были слабым местом управления в Организации Объединенных Наций и риск весьма велик, что эта ситуация сохранится и в будущем. Почти два десятилетия назад нечеткость целей Организации Объединенных Наций в сочетании с недостаточными усилиями, прилагаемыми в последующих оценках результатов, стали весьма очевидными. Доклад Объединенной инспекционной группы 1978 года о программировании и оценке предлагал прежде всего принять систему ограниченных по времени целей для обеспечения оперативной транспарентности и подотчетности⁷⁶.

97. Сначала рекомендацию Объединенной инспекционной группы некоторым образом учитывали, а затем о ней просто забыли. Однако сейчас после 17 лет слабых результатов с точки зрения эффективности и с учетом настоятельного требования Генеральной Ассамблеи о создании новой, транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности эта идея вновь становится уместной. И даже более того, имеется прямой, четкий и современный пример того, как использовать этот метод. В декабре 1994 года Секретариат выпустил критическое исследование, подготовленное группой внешних экспертов высокого уровня по вопросам закупок, которая призывала к "радикальным изменениям в культуре, процедурах и практике" закупок, производимых Организацией Объединенных Наций, и подробно излагала необходимые меры по исправлению положения (сам выпуск доклада является самым приятным свидетельством новой "транспарентности" в оперативной деятельности Организации Объединенных Наций)⁷⁷.

98. В июне 1995 года Генеральный секретарь представил план действий для реформы в области закупок в ответ на исследование экспертов, а позднее последовал полный всесторонний доклад. В его докладе признаются выводы о чрезмерном бюрократизме, отсутствии передачи полномочий, ограниченном наделении полномочиями персонала, негибком регулировании и плохом управлении и руководстве. После стандартного обсуждения принимаемых мер доклад предлагает план действий в области закупок и график его осуществления. В приложении к докладу содержится 36 рекомендаций и устанавливаются конкретные целевые даты выполнения каждой рекомендации (за исключением восьми, которые "находятся пока на рассмотрении") с указанием месяца и года в период с июля 1995 по август 1996 года, а также указывается, началось ли осуществление планируемых мер⁷⁸.

99. Инспектор рекомендует, чтобы такое четкое и прямое изложение планируемых мер и связанные с этим целевые сроки — ограниченные по времени цели применялись ко всем существенным целям, мероприятиям и задачам в рабочих планах подразделений (и связанных с этим индивидуальных рабочих планах) в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций. (В тех случаях, когда подразделение или более мелкие группы осуществляют постоянные виды деятельности с повторяющимися результатами, рабочие планы должны выделять анализ загрузки и нормативы на "исключительную важность"⁷⁹, которых Генеральная Ассамблея неоднократно указывала, т. е. постоянно в течение отведенного им времени повышать производительность, улучшать качество, сокращать возможности совершения ошибок, сокращать время обработки и/или устранять любую задолженность по работе. В более общих выражениях подразделения должны регулярно рассматривать вопрос о том, должна ли работа делаться по-другому или кем-либо другим, а не в соотношении с другими приоритетными потребностями).

100. Для обеспечения того, чтобы эти ограниченные по времени цели последовательно признавались и применялись в качестве основного измерения подотчетности в отношении эффективности программы, они должны включаться во все доклады межправительственным органам о состоянии и ходе выполнения отдельных программ и мероприятий по совершенствованию. Кроме того, они должны стать необходимым элементом, учитываемым внешними и внутренними подразделениями по надзору, когда последние проверяют оперативную деятельность и результаты какой-либо программы или деятельность подразделения.

101. Только внедряя и требуя рабочие планы подразделений с указанием конкретных целей, задач, мероприятий и сроков их выполнения можно ответить на призыв Генеральной Ассамблеи о "четкой ответственности за выполнение программы" и "механизме, обеспечивающем отчетность руководителей программы за ... эффективное управление" и окончательное обеспечение связанной с этим надежности и транспарентности.

102. В качестве наглядного примера необходимости в таком подходе новая группа стратегического планирования должна также иметь свой рабочий план и координировать новую систему подотчетности и ответственности через посредство установления ограниченных по времени целей, как это делается в рамках реформ закупок. В настоящее время многие основные элементы новой системы подотчетности и ответственности "осуществляются", однако ясность в этом процессе отсутствует. Новая служба должна информировать Генерального секретаря и Генеральную Ассамблею о ходе работы и установленных сроках, например, в двух весьма важных областях подотчетности, где прогресс является весьма неочевидным и крайне необходим строгий контроль для обеспечения общего успеха системы:

а) о подразделениях, ответственных за каждое из различных новых или пересмотренных мероприятий в области политического руководства, указанных в разделе С.1 данной главы и о том, когда будет осуществлено политическое руководство; и

б) о графике, позволяющем определить, что все подразделения Секретариата приступили или (вскоре и когда конкретно) приступят к деятельности в рамках новой системы служебной аттестации, что обсуждается в разделах В.4 и С.2.

III. А КТО ЖЕ РУКОВОДИТЕЛИ?

103. Представленный в 1994 году доклад Генерального секретаря о новой системе подотчетности и ответственности начинается с подробных определений ответственности, полномочий и подотчетности. К сожалению, в нем не содержится определения "руководителей программ", которые конкретно выделяются Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/218 как играющие важнейшую роль в этой новой системе. Тем не менее доклад часто ссылается на этих "руководителей" и "руководителей программ", а также на руководителей департаментов, служб и основных организационных подразделений; директоров; старших сотрудников руководящего звена; старший управленческий персонал; сотрудников-исполнителей; руководителей и "сотрудников, отвечающих за конкретные мероприятия"⁸⁰.

104. Вряд ли большую помощь окажут другие источники. Доклад о новом формате среднесрочного плана предлагает, чтобы в Организации Объединенных Наций имелось 24 программы, а также упоминает, что в настоящее время имеется 246 подпрограмм, таким образом намекая на число "руководителей программ"⁸¹. Однако инспектор не смог получить определение "руководителей программ" от должностных лиц Департамента по вопросам администрации и управления в Нью-Йорке, а его последняя надежда — сотрудники Службы управления людскими ресурсами, занимающиеся подготовкой этих "руководителей программ", сказали, что фактически они лишь готовят по уровням, т.е. начиная с высших должностных лиц, затем директоры, затем высший управленческий персонал и т. д. вниз по нисходящей.

105. Помимо неясности в отношении определения и числа руководителей программ Организации Объединенных Наций, по-видимому, имеется несколько весьма различных видов "руководителей" Организации Объединенных Наций. Некоторые должностные лица управляют комплексами, опасными, нестабильными, широкомасштабными и чрезвычайными программами на местах. Другие управляют значительно меньшими программами подготовки документов или обслуживания сессий какого-либо межправительственного органа. Другие находятся в "административной канцелярии" или в "группах поддержки программ", разбросанных по всем департаментам и службам Секретариата. Возможно, существенная управленческая ответственность возложена на "специальных представителей" Генерального секретаря, а персонал, ответственный за системы управления также выполняет некоторые существенные управленческие задачи в масштабах Секретариата. И наконец, имеется большой выбор старших или исполнительных управляющих, управляющих и руководителей.

106. Вполне возможно, что понятие "управляющие Организации Объединенных Наций" никогда не было хорошо определено, что свидетельствует о незначительном внимании, которое уделялось этой категории сотрудников в прошлом. В одном из наиболее часто цитируемом докладе Объединенной инспекционной группы о проблемах персонала, подготовленном в 1971 году, рассматривался "кризис модернизации", с которым сталкивается Секретариат: быстрый рост числа сотрудников, значительно более сложные и разнообразные рабочие задания, трудности набора персонала и неопределенность в отношении навыков и мер, которые необходимы Секретариату в области технического управления⁸². К сожалению, этот анализ 24-летней давности поразительно напоминает о нынешней ситуации.

107. Инспектор, разумеется, надеется, что Служба управления людскими ресурсами и ее новая группа планирования людских ресурсов уделят более пристальное внимание определению, выявлению, отбору и подготовке руководителей в Секретариате. Тем временем, имеется по крайней мере несколько последних докладов, столь ожидаемых Генеральной Ассамблеей и весьма редко предоставляемых Секретариатом, которые проливают некоторый свет на сложившееся положение.

a) В ответ на неоднократные с 1991 года запросы Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представил в августе 1994 года доклад о процедурах и нормах для создания, упразднения, реклассификации, преобразования и перераспределения бюджетных должностей (исключались существенно отличающиеся процедуры для внебюджетных должностей)⁸³.

b) В декабре 1994 года Генеральный секретарь представил запрошенный Генеральной Ассамблеей дополнительный доклад для разъяснения статуса с специальных представителей, специальных посланников и других сотрудников высокого уровня, которых он назначил, а также применяемых к ним руководящих принципов. Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить сохранение на минимальном уровне числа таких сотрудников и более четко определить и упорядочить их функции и обязанности, избегая при этом любого возможного дублирования, а также обеспечить полное соблюдение нынешних финансовых положений и бюджетных процедур⁸⁴.

c) В ответ на озабоченность Генеральной Ассамблеи относительно возможных отрицательных последствий использования пенсионеров при найме и продвижении по службе в Секретариате Секретариат подготовил в июне 1995 года⁸⁵ подробную информацию о привлечении к работе лиц, вышедших на пенсию. Генеральная Ассамблея просила тогда Генерального секретаря разработать общую политику использования пенсионеров, включая соответствующий внутренний контроль. Секретариат готовит новые руководящие принципы относительно размеров вознаграждения и подготовит подробный доклад об использовании пенсионеров для пятьдесят первой сессии Ассамблеи.

108. Между тем, по-видимому, имеется три широкие категории качества среди общей группы "руководителей программ" в Секретариате Организации Объединенных Наций. Во-первых, имеются руководители, которые будут успешно работать практически в любой государственной или частной организации. Либо эти люди пришли в Организацию Объединенных Наций с хорошим опытом и подготовкой в области современного управления, либо они являются "природными руководителями" (см. ниже). Этим хорошим руководителям необходимо выявлять, поощрять, награждать и стимулировать.

109. Вторая и, по всей видимости, наибольшая группа состоит из неподготовленных руководителей. Один из немногих конкретных последних анализов культуры управления в Организации Объединенных Наций (или ее отсутствия) был сделан в 1993 году с целью содействия созданию новой программы подготовки управленческого звена. Его самым оригинальным выводом стала констатация того факта, что в отличие от других организаций в Секретариате Организации Объединенных Наций управленческие должности весьма часто занимаются неподготовленными людьми. Целый ряд опрошенных руководителей были абсолютно не знакомы с современным опытом управления, таким, как принципы организационного развития, управление изменениями или развитие управления качеством. В исследовании делается вывод о весьма широкой поддержке должностными лицами Секретариата крупных изменений в системе управления Организации Объединенных Наций, но подчеркивается, что для обеспечения эффективности подготовка управленцев должна сопровождаться вспомогательными изменениями в стимулах, системах и процедурах (которые, как можно надеяться, обеспечит новая система подотчетности и ответственности).

110. Управление было определено самым простым образом как "обеспечение выполнения работы людьми". Таким образом, управление сочетает обеспечение эффективности и результатов с необходимыми навыками эффективно руководить людьми и организовывать их. Становится все более ясным, что хороший руководитель должен обладать или развивать определенную критическую компетенцию. Недавние доклады Комиссии по международной гражданской службе и Консультативного комитета по

административным и бюджетным вопросам обсуждают вопросы такой компетенции и важность улучшения управления в организациях системы Организации Объединенных Наций путем учреждения культуры управления эффективностью. ККАБВ предложил для дискуссии следующий перечень аспектов личной компетенции, по которым может быть оценена эффективность руководителей системы:

- a) беспристрастность и международное мышление;
- b) общительность;
- c) дух лидера;
- d) анализ и решение проблем;
- e) умение вести переговоры, убеждать, влиять;
- f) приспособляемость, гибкость, зрелость;
- g) целеустремленность;
- h) управление людскими ресурсами.

111. Новая программа Секретариата по подготовке управленческих кадров уделяет особое внимание развитию таких навыков у руководителей Организации Объединенных Наций. Можно надеяться, что такая подготовка постепенно позволит все большему числу руководителей в Секретариате хорошо осуществлять свои функции, хотя эта программа действует пока весьма ограниченно из-за недостатка средств.

112. Различные особенности и навыки, упомянутые выше, свидетельствуют о том, что работа хорошего управляющего, осуществляемая должным образом, является весьма требовательной и ответственной. Он или она должны продемонстрировать творческий подход и дар предвидения; постоянно побуждать других к действиям, взаимодействовать с сотрудниками и поддерживать их, иметь суждение о сложном и меняющемся комплексе оперативных вопросов в более широком контексте программ и целей Организации. Отнюдь не являясь застенчивым, "книжный" администратор довольствуется применением правил и сложившихся процедур и отдает указания сотрудникам, находящимся на своих рабочих местах, из своего кабинета. Хороший руководитель должен вести людей своим примером, своей целостностью, упорным трудом и готовностью постоянно обдумывать и применять новые подходы для получения результатов и достижения более эффективным образом целей программы.

113. Контраст между динамичным управленческим персоналом и узкой администрацией ведет к третьей категории руководителей программ Организации Объединенных Наций. Речь идет о плохих руководителях. В консультативном исследовании Секретариата 1993 года, упомянутом выше, кратко излагаются весьма серьезные основополагающие проблемы существующей культуры управления Организации Объединенных Наций (которые подтверждаются другими анализами). Следующее объясняет эти проблемы в культуре управления:

a) "совет директоров" Организации Объединенных Наций, объединяющий 185 членов, со своеобразными, конкурирующими и даже противоречивыми взглядами, директивная деятельность которых является значительно более влиятельной и убедительной, чем в обычной национальной администрации или даже в других международных организациях, и которые сковывают Генерального секретаря при выполнении им своей функции "старшего должностного лица" (см. дальнейшее обсуждение в главе VI);

b) организационная культура, которая во все большей степени ценит контроль, а не помощь, "процесс", а не результат, иерархию, а не сотрудничество и личную власть, а не волю коллектива, и все это в весьма чувствительном и многообразном контексте;

- c) сложные и громоздкие управленческие системы и контроль, которые ограничивают свободу действия руководителей, тем не менее делают возможным злоупотребление властью;
- d) представление о том, что управление и администрация представляют собой меньшую ценность, нежели "реальная" работа;
- e) слишком большая дистанция для контроля сверху столь сложного Секретариата и часто плохая связь (1) между руководителями, (2) вниз и вверх по должностной лестнице и (3) между подразделениями, причем все это не способствует эффективным консультациям и контролю;
- f) общая неразбериха в отношении целей и задач Организации, которую не поясняет то количество времени, которое руководители должны тратить на вопросы бюджета;
- g) отсутствие четких и понятных стандартов и системы мер, необходимых для установления подотчетности, в том что касается эффективности подразделения, управления и сотрудников;
- h) признание большей ценности прав сотрудников, нежели потребностей Организации, что порождает правила, процедуры и практику, подрывающие возможность руководителя возглавить работу;
- i) использование правил найма на службу и продвижения по службе таким образом, чтобы это позволяло личным и политическим целям подменять цели Организации;
- j) финансовые и бюджетные процедуры являются столь сложными и громоздкими, что их применение зачастую приводит к необходимости выполнять неуместную и практически бесполезную работу;
- k) контролирующие службы в большей степени беспокоятся об исключении неудач, нежели об обеспечении успеха или улучшении систем, которые могли бы лучше служить их пользователям и Организации.

114. Новая система подотчетности и ответственности, запрошенная Генеральной Ассамблеей и разрабатываемая в настоящее время Секретариатом, решает многие из этих серьезных проблем. Однако это служит напоминанием о трудности проведения крупных изменений в сфере управления. Отмечаемое отсутствие порядка и дисциплины, также, несомненно, помогает объяснить, как Организация Объединенных Наций породила столь много плохих руководителей.

115. Отнюдь не сосредоточивая свои усилия на эффективности программы, будущей стратегии, развитии, поддержке и руководстве сотрудниками, эти управляющие приспособились к описанным выше условиям отсутствия организации и дисциплины и используют это в своих целях. Они действуют властно и независимо, настаивая на своем праве перепоручать все задания и не участвовать лично в их выполнении, истолковывать правила как это представляется им нужным и во многих случаях относясь к сотрудникам высокомерно, своенравно и оскорбительно. Они гордятся своей способностью административно "решать дело" путем закулисного маневрирования, имеющего целью обойти громоздкую систему контроля и процедур, но они мало заинтересованы в результатах или в достижении цели. И хотя таких руководителей можно найти даже среди руководителей уровня директора и выше, их в большей степени беспокоит рутинная

административная деятельность, а не динамизм, творческий подход, проницательность и дух лидера, который должен продемонстрировать хороший руководитель.

116. Можно надеяться, что в настоящее время из Секретариата уволены выявленные и даже давшие интервью международным печатным органам несколько лет тому назад "внештатники" (старшие должностные лица Секретариата, получающие полную зарплату, но "сидящие дома"). Можно также надеяться, что ушел в прошлое менталитет "полновластного руководителя". Однако инспектору известно об относительно недавнем случае, когда сотрудник категории специалистов обратился к старшему административному сотруднику с жалобой на то, что их новый директор практически не участвует в работе "своего" подразделения, на что последний ответил с искренним изумлением: "Но ведь директор и не должен делать какую-либо работу".

117. Нынешний заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления недавно заметил, что он не может забыть "всплеск аплодисментов" на совещании, которое он проводит в 1995 году с сотрудниками в Женеве, когда один из сотрудников заявил о низком уровне управления. Он считает этот инцидент как "определяющий момент" в его отношениях с Организацией Объединенных Наций и признает право сотрудников на хорошего руководителя и свою обязанность дать им такого руководителя⁸⁶. Инспектор хотел бы лишь добавить, что многие из руководителей Организации Объединенных Наций, персонала, делегаций государств-членов и внешних наблюдателей прекрасно знают о том, что результатом плохого управления может быть большая организация и серьезный спад в работе организации. С другой стороны, активное, направленное на достижение конкретных результатов управления, и решительное руководство может придать динамизм и оздоровить обстановку, в которой должна действовать Организация Объединенных Наций, если она хочет процветать, развиваться и более эффективно добиваться амбициозных целей, устанавливаемых для нее государствами-членами.

118. Процесс формирования и введения культуры рационального управления в Секретариате заслуживает более тщательного анализа, внимания и транспарентности как сейчас, так и в будущем. Здесь следует отметить лишь три дополнительных вопроса.

119. Во-первых, инспектор получил данные о двух ключевых оперативных управленческих постах в Секретариате. В почти завершившееся десятилетие с января 1986 года по середину 1995 года имелось не менее девяти заместителей Генерального секретаря или высших должностных лиц, ответственных за вопросы администрации и управления (один из них работал дважды). Их пребывание на посту колебалось от 1 до 27 месяцев; на август 1995 года исполняющий ныне эти обязанности работал на этом посту 16 месяцев и был вторым по продолжительности службы на этом посту. Помощники Генерального секретаря по вопросам управления людскими ресурсами находились в несколько лучшем положении: в период с 1986 по конец 1992 года их сменилось лишь трое, но поменялось четверо за трехлетний последующий период (и этот пост был понижен в этот период до уровня директора D-2). Формирование культуры сильного руководства в Секретариате требует не только сильных лидеров и новых процессов, но и значительно большей стабильности и преемственности в руководстве.

120. Во-вторых, Объединенная инспекционная группа заметила в своем докладе 1993 года о подотчетности и надзоре в Секретариате, что существующая система служебной аттестации Секретариата не обеспечивает служебной аттестации высших директорских должностей и директивных должностей в Секретариате (уровень D-2 и выше). Члены Группы с удовлетворением отмечают, что резолюция 48/218А Генеральной Ассамблеи достаточно решительно указывает, что новая система должна включать "служебную аттестацию всех должностных лиц, включая старших должностных лиц, на основе целей

и показателей выполнения⁸⁷. Поскольку со стороны некоторых подразделений Секретариата наблюдались определенные проволочки с реализацией этой идеи, инспектор полагает, что обеспечение применения служебной аттестации ко всем сотрудникам, когда новая система служебной аттестации начнет официально применяться в 1996 году, будет крайне важным для достижения эффективности и надежности новой культуры управления.

121. В-третьих, имеются многие детали, которые свидетельствуют о том, что пристальное внимание должно и впредь быть уделено всем аспектам структуры управления в Секретариате. Можно привести несколько следующих примеров:

а) новый учебный семинар в Секретариате предназначен для "сотрудников от уровня С-4 до уровня Д-2, которые руководят подготовкой докладов"⁸⁸ (действительно ли младшие сотрудники уровня С-2 и С-3 занимаются фактической подготовкой, в то время как сотрудники С-4, С-5, Д-1, Д-2 и более старшие должностные лица все контролируют их?);

б) рекламное объявление Секретариата, опубликованное в 1994 году в международных средствах печати, сообщало о поиске старших руководителей по вопросам закупок "для руководства службой или секцией в составе приблизительно от 15 до 30 профессиональных сотрудников по вопросам закупок"⁸⁹. Не способствует ли такое соотношение руководителя к сотрудникам 1:15 или 1:30 непосредственно возникновению серьезных проблем управления в сфере закупок, которые были выявлены экспертами высокого уровня в конце 1994 года и упоминались в других частях этого доклада?);

в) неофициальная оценка в 1994 году неудачного контракта на создание новых технических процедур идентификации для персонала в Нью-Йорке, что стоило (или привело к потере) почти миллион долларов включала замечание о том, что имеется "слишком много подписей", затрудняющих определение ответственного за эту серьезную ошибку (и не следует ли сделать упор на обеспечение того, чтобы отговорка с "слишком многих подписях", никогда не повторялась?); и

г) в качестве печального примера бюрократической бесконтрольности технический консультант Секретариата подробно рассказал в письме, направленном в 1993 году в газету персонала, что не менее 20 подписей должностных лиц Секретариата необходимы для одобрения его запроса на официальную поездку на место осуществления программы, если не считать различных неизвестных инициалов, которые появляются на документах⁹⁰ (и как часто такие проволочки случаются еще в рамках всего Секретариата?).

122. Анализируя проблему управления в Секретариате, инспектор говорил главным образом в прошедшем времени, надеясь, что решительное применение новых процессов и реформ, обсужденных в главе II, поможет покончить с плохим управлением и поможет внедрению хорошего управления. Хочется надеяться, что разнообразные новые системы, политическое руководство, подготовка, данные об эффективности, новый кодекс поведения персонала, усиленный надзор и "культура исполнения", вводимые в наши дни, будут стимулировать, раскрепощать и награждать хороших руководителей в Секретариате; обеспечат поддержку и подготовку, помогающие неподготовленным руководителям эффективно выполнять свои функции; и приведут к переподготовке, перераспределению или замене плохих руководителей, т. е. к применению санкций, на которых решительно настаивала Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/226 от 1993 года⁹¹.

123. Помимо уже осуществляемых программ подготовки в области управления и необходимости в будущем набирать потенциальных руководителей с хорошими навыками

и компетенцией в области управления, важным для улучшения управления в Организации Объединенных Наций будет вопрос об улучшении внутреннего контроля. Доклад Объединенной инспекционной группы 1993 года о подотчетности и надзоре в Секретариате затрагивает обеспокоенность Генеральной Ассамблеи по поводу укрепления систем контроля финансового управления⁹², которая также высказывалась в 1994 году государствами-членами и межправительственной рабочей группой⁹³. Доклад Объединенной Инспекционной группы 1995 года о подотчетности пришел к выводу о том, что постоянные меры по улучшению и объединению систем внутреннего контроля все чаще признаются в качестве ключа к эффективности организации, и сейчас многие организации системы Организации Объединенных Наций пересматривают свои системы⁹⁴. Постоянное улучшение систем внутреннего контроля в Организации Объединенных Наций будет важным условием решительного внедрения новой культуры управления.

124. Следует вновь повторить, что переход к этой новой динамичной культуре управления после стольких лет действия запутанных административных систем, будет длительным процессом, требующим к себе большого внимания. Тем не менее ясно, что новая культура управления может существенно укрепить Организацию Объединенных Наций и повысить ее эффективность в будущем, определяя на более систематической и транспарентной основе, кто из "руководителей" является действительно руководителями. К сожалению, еще один фактор может оказать негативное воздействие на скорейшее и более резкое введение изменений в систему управления организации. Речь идет о проблемах "сокращения", которые обсуждаются в следующей главе.

IV. ВЛИЯНИЕ "СОКРАЩЕНИЯ"

125. В докладе Объединенной инспекционной группы 1995 года о подотчетности, совершенствовании управления и надзоре в системе Организации Объединенных Наций отмечается, что "сокращение" (сокращение финансовых и людских ресурсов Организации) быстро становится основным вопросом стратегического планирования и беспокоит организации во всем мире. Несколько учреждений системы столкнулись в прошлом с серьезным сокращением финансовых и людских ресурсов. В последние несколько лет, и особенно в 1995 году, все большее число организаций снижает уровень сотрудников. Однако у инспекторов сложилось впечатление, что большинство организаций системы фактически еще не готовы к такой неприятной возможности, и поэтому любое резкое сокращение, которое может произойти в любое время, будет ущербным не только для благосостояния и карьеры сотрудников, но и для программ организаций.

126. Общие условия способствуют росту такого влияния. В высшей степени конкурентной мировой экономике⁹⁵ все более неясными становятся перспективы занятости и гарантии работы для профессионалов категорий "белые воротнички" и руководителей среднего звена, а также для других служащих. Серьезные изменения⁹⁶ претерпевает сам характер работы в крупных организациях. Государства-члены могут стать все более и более избирательными в своем решении о том, какие международные организации они предпочтут поддерживать⁹⁷. Объем средств в фондах помощи развитию находится сейчас на самом низком уровне за последние 20 лет⁹⁸. Короче говоря, под воздействием этого экономического, политического и финансового давления⁹⁹ международные и другие организации вынуждены резко сократить или скорректировать свою оперативную деятельность.

127. Секретариат Организации Объединенных Наций находится во все более уязвимом положении перед лицом финансовой нестабильности. В 1993 году порядка 64 процентов из 4,6 млрд. долларов образовались за счет поступлений на операции по поддержанию мира и другие миссии, около 14 процентов из добровольных фондов и лишь 22 процента из регулярного бюджета¹⁰⁰ (при этом большая часть средств в последней категории была выплачена весьма поздно и это приводило к постоянной нехватке наличности). Доклад Генерального секретаря 1994 года о должностях по регулярному бюджету показывает, что в период 1984—1985 и 1990—1991 годов произошло существенное сокращение персонала на 16 процентов, вызванное главным образом рекомендациями "Группы 18 экспертов". Однако после этого общее число должностей в Секретариате вновь поползло вверх¹⁰¹.

128. Предлагаемый бюджет Организации Объединенных Наций по программам на 1996—1997 годы, как уже отмечалось выше, призывает к сокращению 109 должностей и к сокращению на 2,4 процента (109 млн. долл. США) средств, поступающих из предшествующего двухгодичного периода. Однако это явно отстает от сокращения бюрократического аппарата во многих национальных бюджетах и администрациях (например, в Соединенных Штатах Америки в сопоставимой гражданской службе сокращается 270 000 должностей). К тому же в прессе и повсюду идут разговоры о возможностях сокращения всего персонала Организации Объединенных Наций на 10, или 20, или даже 30 процентов, а также о ликвидации целых подразделений Организации Объединенных Наций. Хотя очень неприятно даже думать о резком сокращении программ и персонала Организации Объединенных Наций, но тем не менее важно сделать предварительное планирование, с тем чтобы сократить до минимума последствия в том случае, если такой шаг будет предпринят. Секретариату также необходимо изучить столь трудно доставшиеся "уроки" многих других крупных организаций, которые уже пережили этот крайне трудный процесс¹⁰².

129. Тем временем в ряде областей уже приняты связанные с этим меры. Хотя это и не рассматривается как мера "сокращения", Генеральная Ассамблея одобрила в 1994 году "программу досрочного ухода из организации", с тем чтобы предоставить специальную компенсацию сотрудникам, главным образом на старших должностях и достигшим 55—58 лет, которые "сами не удовлетворены своей карьерой" и хотят подать заявление о досрочном выходе в отставку или уходе¹⁰³. Учитывая неэффективность системы служебной аттестации, отбор будет основан не на показателях прошлого, а на суждении руководителей. В декабре 1994 года Генеральная Ассамблея утвердила эту "программу стимулирования выхода в отставку на ближайшие несколько лет"¹⁰⁴.

130. Стоимость этой новой программы предварительно оценивается в 16 млн. долл. США на 1995 года и, возможно, 45 млн. долл. в целом. Инспектор согласен с важностью "открытия" структуры управления новым возможностям, подходам и позициям. Однако (а) некоторые считают, что предлагаемая компенсация является слишком великодушной, в то время как некоторые считают ее наказанием, (б) Пятый комитет не получил обычного изложения последствий данного мероприятия для бюджета по программам (средства, однако, должны поступить из уже предусмотренных в бюджете общих расходов на персонал) и (с) дальнейшее воздействие сокращения может повлечь за собой большее число уходов из организации. Инспектор полагает, что такие обстоятельства могут потребовать всестороннего пересмотра в ближайшем будущем общей кадровой и финансовой политики, регулирующей уход со службы в Организации Объединенных Наций.

131. Проявились также другие элементы основополагающего "пересмотра" проблем распределения и использования скудных ресурсов Организации Объединенных Наций. В докладе Генерального секретаря 1994 года об управлении должностями признается, что слабым местом в настоящее время является тот факт, что прежде, чем запрашивать новые должности, руководители программы не проводят систематического пересмотра должностей¹⁰⁵. Генеральная Ассамблея конкретно и неоднократно призывала к тому, чтобы тщательно продуманные стандарты загрузки работой применялись не только для оправдания новых должностей в Секретариате, но также и для сохранения любых вакантных должностей¹⁰⁶. Обеспечение положения, при котором сохранение должностей в Секретариате тщательно обосновано, таит в себе большие возможности для проведения тщательного анализа и внимательного надзора (см. последний пункт этой главы), особенно если учесть репутацию чрезмерной бюрократии и многочисленные управленческие уровни, которые, по-видимому, имеет Секретариат.

132. Подобным образом, доклад Генерального секретаря о новой системе подотчетности и ответственности признает "крайне централизованную административную систему" Секретариата. В нем также признается, что планы делегирования полномочий и децентрализации административной деятельности (при сохранении сбалансированного центрального контроля) должны включать переоценку взаимоотношений между многими административными сотрудниками, отделами на уровне департаментов и руководителями соответствующих программ во всем Секретариате¹⁰⁷. Представляется, что это весьма многообещающая область для последующих усилий Секретариата по "упорядочению".

133. Больше внимание уделяется общей структуре персонала, который требуется Организации Объединенных Наций в 90-е годы и далее. В 1993 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря рассмотреть возможность обеспечения "соответствующей гибкости" в плане соотношения между постоянными и срочными контрактами, а также одобрила экспериментальный проект по мобильности в профессиональной группе¹⁰⁸. Мобильность персонала и быстрая реакция стали важнейшими оперативными вопросами по мере все большего участия систем и

Организации Объединенных Наций в срочных, широкомасштабных, но не предсказуемых операциях на местах во всем мире. В середине 1994 года Генеральный секретарь также временно разработал пересмотренный и более гибкий вариант "300 серий" кратковременных назначений персонала для сотрудников миссий по поддержанию мира, установлению мира и гуманитарных миссий и предусмотрел замену сотрудников в Центральных учреждениях и других местах службы¹⁰⁹.

134. Такие меры могут показаться устрашающими и даже болезненными для персонала, но они важны для того, чтобы заверить государства-члены в том, что средства используются рационально для поддержки важнейших программ и что Организация Объединенных Наций постоянно анализирует их деятельность и возможности их наилучшего выполнения. Импульс таких изменений определяется не только влиянием сокращений, но также и четкой тенденцией, проявляющейся во многих государственных и частных организациях всего мира. Имеются в виду их усилия по "реорганизации" своей деятельности, то есть всесторонние творческие и постоянные усилия по внедрению более простых, менее дорогостоящих и более продуктивных процессов, направленных на достижение целей Организации¹¹⁰.

135. Такая тенденция четко и тесно увязана с новой системой подотчетности и ответственности, вводимой в Организации Объединенных Наций, по четырем аспектам. Во-первых, высшие руководители, руководители программ и межправительственные органы (см. главу VI) несут тяжелую обязанность возглавить эти усилия и обеспечить, чтобы Организация Объединенных Наций могла на деле сформировать новую культуру управления и постоянно совершенствовать ее, с тем чтобы решить новые возникающие задачи. Предлагаемая группа стратегического планирования является ключевым элементом, который может помочь Организации продвинуться вперед к достижению большей предсказуемости и эффективности.

136. Во-вторых, Генеральный секретарь уже заявил о том, что в условиях сокращения национальных бюджетов Организация Объединенных Наций должна стать менее дорогостоящей, более целеустремленной и более эффективной в выполнении своих основных задач. В дополнение к уже объявленному повышению эффективности, добавленным функциям по надзору и инспекции, защите "доносчиков" и мерам по возврату средств, утраченных в результате финансовых недочетов, Генеральный секретарь создал долгосрочную целевую группу по эффективности для изучения проблем излишеств, нахлесток и дублирования. Таким образом, даже если не произойдет "шока" в связи с сокращением, усилия по упорядочению в Секретариате продолжаться.

137. В-третьих, общее вспомогательное обслуживание, конференционное обслуживание, эксплуатация зданий и сооружений и общее управление составляют почти 36 процентов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций¹¹¹. Необходимо сократить вспомогательные расходы а) по мере введения комплексных систем управленческой информации и различных корректировочных процессов, б) пропорционально любым сокращениям в других программах, которые административные подразделения поддерживают, и с) чтобы попытаться, насколько это возможно, превратить старые административные "мышцы" в современные управленческие "мускулы".

138. И наконец, в-четвертых, сотрудники на всех уровнях неизбежно вовлечены в создание новой культуры управления. Поскольку Секретариат становится решительным приверженцем (или вынужден стать приверженцем) высококачественных показателей и осязаемых результатов, все более важно обеспечить, чтобы каждая должность в Организации Объединенных Наций продемонстрировала дополнительную эффективность для выполнения общих целей Организации Объединенных Наций и работе по плану подразделения. Генеральная Ассамблея подчеркнула этот момент, когда она заявила в

1993 году о том, что Генеральному секретарю необходимо пересмотреть и разработать процедуры изменений в должностях, включая анализ рабочей загрузки, и что "в любом случае, когда должность становится вакантной, необходимо должное программное обоснование для его сохранения, упразднения или перераспределения"¹¹².

139. Если за должностью закреплены незначительные функции, то как руководитель программы, так и соответствующий сотрудник отвечают (перед Организацией и с учетом их собственных интересов) за обеспечение реструктуризации должности с целью выполнения существенных функций или, в противном случае, упразднения. И напротив, если должность уже связана с выполнением важных функций и ответственности, высококачественное выполнение сотрудником своих обязанностей при поддержке руководителя является важным для демонстрации того, что эта должность, этот сотрудник и этот руководитель вносят решающий вклад в достижение результатов в рамках программы Организации Объединенных Наций. Напряженная работа и высокая эффективность не обеспечивают гарантированной защиты от сокращения и других конкурирующих факторов в рамках крупной организации. Тем не менее они дают организации и всем ее сотрудникам наилучший шанс для продолжения своей работы и для профессионального роста в работе на новых направлениях.

V. ДРУГИЕ ОТДЕЛЕНИЯ: ЖЕНЕВА

140. Первоначально Организация Объединенных Наций находилась лишь в Нью-Йорке и Женеве, но в настоящее время она разбросана по всему миру, о чем свидетельствуют 80—100 мест службы и 128 различных валют, которые должны быть включены в новую комплексную систему управленческой информации. Большинство сотрудников Организации Объединенных Наций и операций расположены в настоящее время за пределами Нью-Йорка, в отделениях в Женеве, Вене и Найроби; в местах расположения региональных комиссий в Аддис-Абебе, Женеве, Сантьяго, Бангкоке и Аммане; в других небольших местах службы и во многих гуманитарных операциях и операциях по поддержанию мира на местах.

141. В докладе Генерального секретаря 1994 года о подотчетности и ответственности признается необходимость преодоления громоздкой централизованной административной системы Организации Объединенных Наций. Центральный контроль является не просто жестким, но он даже приводит к "делегированию полномочий по восходящей" поскольку обескураженные руководители в других местах службы в ответ перекладывают принятие решения опять на Нью-Йорк. Таким образом другие, кроме Нью-Йорка, места службы многие годы страдали от серьезной и длительной утраты "управленческих функций".

142. Доклад Объединенной инспекционной группы 1982 года об Экономической комиссии для Африки (ЭКА) выявил серьезные проблемы управления и рекомендовал создание временной группы управленческого обслуживания в Аддис-Абебе. Однако Генеральный секретарь отклонил это предложение, заявив, что эта проблема решается группой управленческого обслуживания в Нью-Йорке в качестве принципиального вопроса¹¹³. И все же в докладе нового Управления служб внутреннего надзора за 1995 год содержится призыв принять "срочные" меры для направления специальной группы сотрудников центральных учреждений в Аддис-Абебу на несколько месяцев для решения серьезных административных проблем и ликвидации задолженности по работе¹¹⁴. К сожалению, это свидетельствует не только о том, что административные проблемы ЭКА сохраняются, но и также, что Организация Объединенных Наций по-прежнему мыслит категориями централизованных решений, а не думает о подготовке и наделении полномочиями руководителей в других местах службы.

143. Однако новая система подотчетности и ответственности намерена придать большое значение делегированию полномочий в плане повседневной работы в местах службы, находящихся за пределами Нью-Йорка¹¹⁵. Для получения информации о ходе работы инспектор провел неофициальную встречу с высшими должностными и административными сотрудниками основных подразделений в Женеве: Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Центра по правам человека, Европейской экономической комиссии (ЕЭК), Регионального отделения для Европы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и женевского отделения департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ). (Инспектор не включил Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), которое в последние несколько лет осуществило ряд собственных важных управленческих инициатив, о чем подробно сообщается в докладе Объединенной инспекционной группы от 1995 года о подотчетности.)

144. Женева была и остается одним из крупнейших в мире центров проведения конференций и местом пребывания вышеупомянутых и многих других более мелких подразделений Организации Объединенных Наций. Обзор секретариата, проведенный в 1977 году, выявил плохое обслуживание и поддержку "подразделений-клиентов" в Женеве и рекомендовал осуществить программу решительного совершенствования управления, но эта рекомендация так и не была претворена в жизнь. Объединенная инспекционная

группа выявила в 1983 году сохраняющиеся проблемы в области управления и вспомогательного обслуживания и рекомендовала в докладе 1985 года принять "срочные меры" по обеспечению систем управления и обслуживания¹¹⁶. И вновь ничего не произошло: обследование, проведенное в 1993 году Объединенной инспекционной группой пришло к выводу о том, что единственная должность сотрудника, занимающегося вопросами управления в Женеве, была ликвидирована в 1989 году.

145. Наконец, ситуация, по-видимому, меняется, особенно в связи с тем, что организации в Женеве вырабатывают свой собственный управленческий потенциал в рамках новой системы подотчетности и ответственности. Упоминаемые выше организации добились успеха в следующих областях новой системы отчетности и ответственности, в которой они в настоящее время участвуют.

- a) Все организации в настоящее время готовят шестимесячный план по вопросам управления Генеральному секретарю, причем некоторые уже в течение нескольких лет, а другие впервые в 1995 году. Эти планы подкрепляются планами управления подразделений и в них включается некоторая оценка проблем и корректировочных мер, вытекающих из предшествующих планов.
- b) Готовятся краткие ежегодные заявления об ответственности старших руководителей, полномочиях и подотчетности и они признаются в качестве полезного периодического мероприятия, имеющего целью помочь отдельным руководителям разъяснить свои позиции, трудности и обязательства.
- c) Наиболее важным является тот факт, что в большинстве женевских организаций принимались и принимаются меры по укреплению с учетом ранее выявленных недостатков в области управления благодаря усилиям по стратегическому планированию и совершенствованию управления, а также созданию групп. (Доклад Объединенной инспекционной группы 1995 года о подотчетности свидетельствует о обнадеживающем характере подобных инициатив в других региональных комиссиях, а также подразделениях Организации Объединенных Наций, находящихся за пределами Нью-Йорка.)¹¹⁷
- d) Подавляющее большинство сотрудников категории специалистов в этих организациях завершили намеченную подготовку в рамках системы служебной аттестации и несколько организаций уже приступили к предварительному применению новой системы, включая рабочие планы подразделений и отдельных сотрудников. Однако другие еще ожидают принятия таких мер, по причине неясности в отношении системы пересмотра или других проходящих организационных изменений. Важно преодолеть колебания в этом вопросе, признав, что год временного применения этой системы внесет коррективы в систему служебной аттестации, затормозившийся в различных частях Секретариата.
- e) Почти все эти организации еще не пересмотрели свои разделы Руководства Организации. Некоторые из содержащихся в нем "нынешних" описаний функций и структуры не корректировались с 1976 года. Тем не менее подразделения начали этот процесс, ведя подготовку новых планов организации, в качестве части процесса подготовки бюджета по программам на 1996-1997 годы.
- f) Управление служб внутреннего надзора провело или проводит несколько обзоров деятельности подразделений в Женеве, в отличие от весьма незначительного числа таких обзоров, проведенных в прошлом. Существует риск того, что эти последние обзоры, проводимые группами, присланными из Нью-Йорка, не смогут наладить достаточный диалог для поиска решений укрепления программ и устранения проблем,

встречающихся на постоянной основе. Однако весьма важным событием является обзор структур и процесса управления, предпринятый в двух подразделениях внешними консультантами по вопросам управления. Инспектор считает это важным вкладом в обеспечение большей транспарентности в Организации Объединенных Наций и поиск новых идей (обсуждено подробнее в главе VI).

146. В рамках ЮНОГ, которая обеспечивает вспомогательное обслуживание для других подразделений в Женеве, в конце 1994 года один из бывших старших руководителей Организации Объединенных Наций (и ЮНОГ) провел обзор с целью упорядочения административных служб ЮНОГ и выработки более весомого подхода к "обслуживанию клиентов". С тех пор было назначено несколько новых руководителей. Было проведено дополнительное делегирование личных полномочий, а стратегическое планирование функций людских ресурсов стало осуществляться кадровой службой наряду с первоначальным анализом рабочей загруженности в административном отделе. Ведутся дискуссии в рамках "круглого стола" для обсуждения общих административных вопросов организаций, а должностные лица других программ отметили более позитивный и эффективный подход в ЮНОГ.

147. Однако для изменения к лучшему деятельности ЮНОГ еще потребуется время. Уже несколько лет комплексная система управленческой информации не внедряется в Женеве и пока не началось дополнительное делегирование финансовых полномочий в области управления. Тем временем в Департаменте по обслуживанию конференций имеется серьезная задолженность с обработкой документов, возможности информационной технологии пока ограничены, общая обработка документов пока запаздывает и необходимо принятие более веских совместных оперативных решений в рамках процесса "круглого стола". Наиболее важно, что изменение широко распространенной в ЮНОГ точки зрения от "но мы всегда делали так" к "но есть ведь лучший путь" проходит нелегко. Изменения, однако, начались. Их следует продолжить со всей решительностью.

148. Таким образом изменения происходят в Женеве и, по всей видимости, в других местах службы за пределами Нью-Йорка. Хорошим примером является объявление Генерального секретаря о назначении руководителей трех новых региональных комиссий в 1995 году, в котором он подчеркнул их опыт в области управления¹¹⁸. Однако решительное внедрение новой культуры управления в различных местах службы Организации Объединенных Наций в конечном счете зависит не только от упомянутых выше основных вопросов, но и прежде всего от фактического проведения процесса децентрализации и делегирования.

149. В ряде докладов Объединенной инспекционной группы отмечается, что предпринимаемые в прошлом усилия Организации Объединенных Наций по изменению структуры обещали улучшить баланс между централизацией и децентрализацией. Однако хотя они были достаточно быстро осуществлены в центральных учреждениях они терпели неудачу, когда приходило время передавать ответственность и процесс на места¹¹⁹. Нынешний Генеральный секретарь часто выражал свою твердую веру в важность операций и действий на местах. Так, выводы Рабочей группы 1994 года по обзору делегирования полномочий и связанные с этим действия по оценке административной ситуации на местах, изменению политического руководства и инструкций и обзор внутреннего контроля являются несомненно важными для распространения новой системы подотчетности и ответственности по всему миру¹²⁰. Лишь преодолев инерцию прошлых крайне централизованных административных систем и наделив руководителей Организации Объединенных Наций, находящихся за пределами Нью-Йорка должными полномочиями, четкими ориентирами, управленческой информацией и системами поддержки и облегчив их работу можно будет считать этих руководителей ответственными за обеспечение гибкого, эффективного и направленного на конкретные результаты управления их операциями.

VI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ И НАДЗОР СО СТОРОНЫ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

"Государства-члены ... подчеркнули необходимость того, чтобы им предоставлялась более четкая и подробная информация о том, как обстоят дела с исполнением Секретариатом своих программ.

...Давайте четко и беспристрастно говорить о том, что было сделано и каковы результаты, а также, что не удалось сделать и по какой причине... Давайте готовим более аналитические по своему характеру доклады об исполнении программ.

...Я считаю, что важной проблемой является обеспечение наличия более точной и транспарентной информации, что позволит принимать более обоснованные решения."

Заявление заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации и управления в ответ на суровую критику отчетности Организации Объединенных Наций о выполнении программ со стороны Пятого комитета в ноябре 1985 года¹²¹.

150. Настоящий доклад озаглавлен "Управление в Организации Объединенных Наций", поскольку основные вопросы руководства, ответственности, осуществления властных полномочий и подотчетности за управление Организацией — независимо от того, успешно или плохо оно осуществляется — является прерогативой не только высшего руководства Секретариата, но и Генеральной Ассамблеи.

151. В докладе ОИГ о подотчетности по всей системе за 1995 год отмечалось, что секретариаты несут ответственность перед руководящими органами за разумное использование ресурсов и результаты осуществления программ, а сами эти органы, в свою очередь, отвечают перед государствами-членами и общественностью за выполнение тех же обязанностей. В докладе обсуждалась роль руководящих органов по надзору в качестве завершающего ключевого компонента подотчетности в системе Организации Объединенных Наций и тесно связанный с этим вопрос об эффективном представлении им докладов. Инспекторы сочли, что ряд организаций осуществляют важные мероприятия по оценке, улучшению, рационализации и перестройке системы функционирования и методов работы и этих руководящих органов¹²².

152. В докладе ОИГ делается заключение о том, что руководящие органы задают тон всей организации. Своими решениями и последующими действиями они должны продемонстрировать свою решимость уделить первоочередное внимание твердо проводимой подотчетности, улучшению управления, эффективному надзору, культуре осуществления деятельности, разумному использованию ресурсов, динамизму и осуществлению и достижению в максимальной степени организационных целей и задач¹²³. (В этой связи Инспектор с крайним разочарованием отметил в конце во всех других отношениях весьма обнадеживающего доклада за 1994 год о новой системе подотчетности и ответственности заявление о том, что межправительственные органы должны уделить основное внимание предоставлению мандатов и общей направленности политики, предоставив исполнительные функции и осуществление программ Секретариату¹²⁴. Он понимает стремление сократить "микроуправление", но с сожалением отмечает, что это будет означать, что межправительственные органы лишаются всякой роли или обязанностей по надзору).

153. Инспекторы отметили в своем докладе об отчетности по всей системе за 1995 год, что руководящие органы не должны стремиться вмешиваться в подробный ход каждодневных операций, однако секретариаты не должны блокировать или препятствовать попыткам руководящих органов осуществлять надзор за операциями или системами управления. Ключ к разрешению проблем "микроуправления" лежит не в борьбе из-за конкретных положений или отдельных решений, а в том, чтобы обе стороны

обратили основное внимание на твердо осуществляемую подотчетность, хорошее управление и процессы надзора, а также намного большую транспарентности с тем, чтобы содействовать росту доверия и обеспечению позитивных результатов и эффективному использованию выделяемых средств¹²⁵.

154. В Организации Объединенных Наций Пятый Комитет (Административные и бюджетные вопросы) является главным комитетом Генеральной Ассамблеи, в обязанности которого входит наблюдение за управлением и администрацией Организации Объединенных Наций. В этой главе Инспектор четко определяет для государств-членов ряд ключевых вопросов и возможностей для реформирования, связанного с предоставлением докладов об управлении (и внешнего надзора для) Пятого комитета и укреплением руководящей роли Пятого комитета в вопросах осуществления надзора за деятельностью и подотчетности.

А. Доклады об управлении и внешний надзор

155. В докладе ОИГ о предоставлении докладов ЭКОСОС за 1984 год определены основные препятствия на пути принятия ЭКОСОС эффективных решений, такие как вызванные потоком запоздалых, затрагивающих разные темы, плохо скомпонованных и не относящихся к существу дела доклады Секретариата. Генеральный секретарь согласился с тем, что слишком много документов имеют описательный, а не аналитический характер, не всегда четко определяют ключевые вопросы политики и часто не содержат в себе рекомендаций политического характера для рассмотрения их руководящими органами. Он отметил однако, что хотя доклады Секретариата часто носят осторожный характер, межправительственные органы также часто запрашивают новые доклады в отсутствие новых событий вместо того, чтобы заниматься поисками среди членов этих органов компромиссов, уступок или согласия¹²⁶.

156. Генеральный Секретарь одобрил заключения ОИГ и заявил, что усилия по предоставлению более содержательных докладов будут продолжены. К сожалению, представляется, что качество докладов Секретариата улучшилось крайне незначительно и касается лишь ряда случаев, о чем свидетельствует резкая критика Генеральной Ассамблеей качества и скорости представления докладов по вопросам управления в 1993 году¹²⁷. Как показывает практика, многие — если не большинство — докладов Секретариата по вопросам управления по-прежнему, как и десятилетие назад расплывчаты и не содержат нужной информации и явно далеки от тех четких докладов об осуществлении программ, столь красноречивый призыв к предоставлению которых, сделанный в 1985 году, цитировался в начале нынешней главы.

157. Другой важнейшей проблемой предоставления докладов об управлении является слабость основных инструментов отчетности — контрольных и оценочных докладов. В докладе ОИГ об отчетности относительно осуществления программы за 1988 год подробно анализировались двухгодичные контрольные доклады, в частности, содержащиеся в них таблицы устарелых, несвоевременных и механически внесенных данных по программам, которые мало говорили межправительственным органам о фактических результатах и эффективности программ. Точно также оценочные доклады о программах были часто хорошего качества, но охватывали лишь несколько программ, а оценка их точки зрения составителей страдала недоработкой и предназначалась в основном для внутреннего пользования руководителей программ. Кроме того, ни органы внутренней ревизии, ни группа управленческих услуг не представляли отчетов со стороны. Таким образом межправительственные органы не имели информации о выполнении программ и результатах, которые были необходимы им для содействия определению будущих программ и совершенствованию операций¹²⁸.

158. Доклад Генерального Секретаря за 1994 год относительно новой системы подотчетности и ответственности в конечном счете содержит вывод о том, что доклад о выполнении программы является механическим суммированием широкого круга различных результатов, не всегда находивших достойное осуществление, а глубокие оценочные исследования проводятся слишком медленно и слишком немногочисленны. Он объявил о планах использования самооценки в целях более четкого ориентирования докладов об исполнении программ на оценку результатов, увеличения скорости проведения и направленной на разрешение проблем содержательности углубленных оценок, а также придания более аналитического характера финансовой информации в докладе об исполнении бюджета по программам¹²⁹. Однако поскольку значительного увеличения средств для осуществления этих функций не произошло, представляется, что контроль и оценка будут по-прежнему занимать мало места в докладах об исполнении и анализе, которых требуют Пятый комитет.

159. К счастью, произошел ряд событий, которые могут положить начало заглавлению серьезной брешы в области отчетности об исполнении и надзора, обеспечить транспарентность, на которой настаивает Генеральная Ассамблея, и привести к представлению более содержательных докладов об исполнении в будущем. Помимо по-прежнему представляемых ККАБВ, Комиссией ревизоров, КПК, КМГС (по вопросам политики в отношении персонала) и ОИГ внешних обзоров и докладов (каждый из которых является предметом достаточно подробного обсуждения в главе доклада ОИГ о подотчетности по всей системе за 1995 год)¹³⁰, в последнее время были представлены следующие важные доклады:

a) Новое УСВН начало публиковать материалы, которые могут вылиться приблизительно в десять докладов в год о внутреннем надзоре в отношении программ и департаментов Организации Объединенных Наций, а также будет ежегодно представлять Генеральной Ассамблее ежегодный общий доклад.

b) Недавний доклад, в котором дается весьма интересная и откровенная оценка Организацией Объединенных Наций хода осуществления гуманитарной помощи в Руанде был опубликован не в качестве официального документа Генеральной Ассамблеи или какого-либо комитета, а в качестве общего доклада о "извлеченных уроках" под именем двух сотрудников Секретариата¹³¹.

c) Хотя Генеральный Секретарь сообщил в 1993 году, что он "постоянно отклоняет" все чаще выдвигаемые предложения о добровольном субсидировании при условии предоставления донорам возможности участвовать в проведении ревизий и обзоров управленческих аспектов деятельности¹³², Организация Объединенных Наций в январе 1995 года подписала соглашение с Европейскими сообществами о разрешении определенных форм участия в ревизии, предоставлении финансовой информации и обсуждении вопросов управленческого характера с представителями Сообществ в том, что касается проектов, которые они финансируют или в финансировании которых принимают участие¹³³.

d) Как уже говорилось выше, вслед за подробным обзором процессов закупок, производимых Организацией Объединенных Наций, проведенном группой внешних экспертов высокого уровня и опубликованным в декабре 1994 года¹³⁴, в июне 1995 года был представлен доклад Секретариата о предпринимаемых мерах по исправлению положения.

160. Такая "открытость" отчетности перед общественностью и анализа деятельности Организации Объединенных Наций всячески приветствуется. Инспектор считает последний пункт — обзор закупок — особенно важным по трем причинам. Во-первых, в своем докладе о подотчетности за 1995 год ОИГ отметила огромный рост внешних

обзоров по вопросам управления, подготовленных государствами-членами или консалтинговыми фирмами, занимающимися вопросами международного управления, в отношении программ и систем управления организаций системы Организации Объединенных Наций. Эти доклады затем публикуются и часто представляются и рассматриваются руководящими органами¹³⁵.

161. ОИГ предложила использовать исследования внешних консультантов в Организации Объединенных Наций в 1984 году, однако Генеральный Секретарь выступал против подобного подхода, делая исключения лишь в случаях конкретных особых запросов со стороны ЭКОСОС или Генеральной Ассамблеи. Секретариат постепенно расширил использование консультантов в области внутреннего управления, а Инспектор надеется, что, в частности, за опубликованным внешним обзором закупок последуют другие, схожие обзоры. Инспекторы пришли к заключению в своем докладе за 1995 год, что подобный внешний обзор дает свежую пищу для размышлений в целях улучшения управления, лучшего информирования руководящих органов по этим вопросам и приобретения нового опыта в технических или спорных областях, где организации особо нуждаются в нем. Он также в значительной мере содействует повышению транспарентности и таким образом росту авторитета организаций Системы¹³⁶.

162. Во-вторых, обзор закупок привел к "переломному" докладу Генерального Секретаря о ходе осуществления, который уже заслужил самые высокие оценки. В этом докладе от июня 1995 года не только подробно расписаны конкретные меры по реформированию, которые необходимо предпринять, но и указаны конкретные сроки их осуществления¹³⁷. Как уже отмечалось в главе II настоящего доклада, Инспектор считает, что абсолютно необходимо включить такие ограниченные во временном отношении цели во все рабочие планы подразделений Секретариата, в доклады межправительственным органам относительно прогресса, достигнутого в осуществлении индивидуальных программ и во все без исключения обзоры программ, проводимые органами внутреннего и внешнего надзора. Подобное заявление о конкретных мерах, которые предстоит предпринять и завершить, дает ту самую конкретику исполнения, которая была обещана в 1985 году и которой так долго не хватало в Организации Объединенных Наций. Теперь после того, как она была включена в доклад о закупках, крайне важно по-прежнему предусматривать "четкую ответственность за осуществление программ", что является ключевым пунктом новой системы подотчетности, к которой призывает резолюция 48/218 А Генеральной Ассамблеи¹³⁸.

163. В третьих, как отмечалось во вступительных цитатах к настоящему докладу, Ассамблея справедливо призвала Генерального Секретаря предоставлять надлежащие ресурсы подразделениям в целях осуществления программ¹³⁹. В то же время однако многие межправительственные органы продолжают предоставлять подкрепленные средствами мандаты (т. е. возлагать на подразделения Секретариата новые задачи, которые должны выполняться "в рамках существующих ресурсов"). В докладе ОИГ о представлении докладов о выполнении программ за 1988 год говорилось о "неограниченном расширении круга поставленных задач" со стороны вспомогательных органов и содержался вывод о том, что в двухгодичные периоды 1982--1983 и 1984--1985 годов около 15 процентов мероприятий Секретариата (исключая тысячи мелких мероприятий по линии общественной информации) не были первоначально запрограммированы или одобрены, а еще 25 процентов претерпели изменения в ходе осуществления¹⁴⁰. Как уже говорилось ранее, отсутствие четкого осуществления программ в той или иной степени по-прежнему имеет место.

164. Включение ограниченных по времени задач в планы работы всех подразделений, а также во все доклады о прогрессе, представляемые Пятому комитету и другим органам должно четко сконцентрировать основное внимание на программировании и наличии

надлежащих ресурсов. Если осуществление протекает не так как запланировано, основной причиной этого вполне может быть нехватка ресурсов или плохое планирование их использования. Претворение в жизнь настоятельного требования Генеральной Ассамблеи указывать во всех подобных видах отчетности надлежащие ресурсы для осуществления программ явилось бы важным моментом для Секретариата и межправительственных органов в деле обеспечения надлежащего программирования и наведения порядка в учете результатов всех программ Организации Объединенных Наций.

165. Однако, учитывая исходную слабость проведения отчетности в области управления, настоятельно необходимо также принятие более серьезных мер общего характера. Как говорится в следующем разделе, Пятый комитет тонет в потоке информации. Все чаще делегации — особенно немногочисленные по своему составу — не в состоянии разобраться с нею. Есть однако основополагающие реформы в области управленческой отчетности Секретариата, которые необходимо произвести с тем, чтобы помочь значительно сократить этот поток документации. Инспектор рекомендует Пятому комитету рассмотреть вопрос о необходимости следующих изменений в представляемых ему докладах (что может быть применимо в отношении докладов Генеральной Ассамблеи и другим межправительственным органам).

а) **Резюме.** Доклады Секретариата должны следовать практике большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, которые требуют, чтобы каждый документ сопровождался коротким резюме. Занятый человек может тогда сразу же получить представление о цели, проблеме, ознакомиться с выводами и рекомендованными действиями.

б) **Содержание.** Тот факт, что во многих докладах Секретариата отсутствует "Содержание", оказывает читателям плохую услугу, является для них почти оскорблением. Каждый доклад должен иметь "Содержание", чтобы дать представление о структуре построения доклада, а также дать возможность читателям легко найти представляющую для них интерес часть доклада.

в) **Своевременность.** Производя обзор документов для доклада, Инспектор был поражен тем, как много документов Пятого комитета и Генеральной Ассамблеи по административным вопросам датировано (представлено для обработки) октябрем, ноябрем или даже декабрем. Ряд документов действительно испрашиваются в последний момент, однако большинство испрашивается Генеральной Ассамблеей за год, а то и за два, до фактического представления. Пятый комитет часто жалуется на то, что представление документов задерживается на слишком большие сроки, однако эта практика продолжается. Пятому комитету необходимо настаивать на том, чтобы правило представления документов государствам-членам за шесть недель до начала обсуждения претворилось в жизнь более жестко, а за задержку представления докладов вводились санкции.

г) **Ориентация на осуществление практической деятельности.** Если вопрос достаточно важен, чтобы стать предметом доклада, доклад должен включать анализ любых действий, необходимых для лучшего выполнения поставленных задач. Вместо осторожных и обтекаемых по содержанию обзоров предпринятых в прошлом усилий и нынешних условий необходимо выдвигать конкретные (с установлением временных ограничений) предложения относительно действий по исправлению положения.

е) **Подотчетность.** Хотя почти каждый доклад должен по-прежнему оставаться "докладом Генерального секретаря" в признании его общей ответственности, общепризнано, что многие подобные доклады составляются профессиональными сотрудниками-"невидимками" низшего эшелона. Новая система подотчетности должна

применяться в отношении отчетности в области управления путем четкого определения конкретного подразделения (что подразумевает уровень ниже департамента или управления), отвечающего за подготовку каждого доклада, и всех других принимающих участие в его составлении подразделений. Прекрасным примером подобного рода доклада является упоминавшийся ранее доклад о гуманитарной помощи в Руанде.

f) **Справочные материалы.** В нынешних докладах Секретариата почти отсутствуют примечания; при этом в тексте лишь весьма расплывчато говорится о "предыдущем докладе" или "резолуциях" или приводится сноска типа "E/AC.51/68/Add.1". Справочная литература — не простая дань педантизму или показатель наукообразности, а важная часть хорошего анализа системы управления. Она обеспечивает "воспроизводимость" и "авторитетность", которые позволяют читателю определить и изучить ключевые документы и признать, что доклад сделан профессионально, содержит полную и объективную информацию. Недавно представленные доклады экспертов высокого уровня по закупкам, межправительственной рабочей группы о надлежащем управлении ресурсами и Секретариата о якобы имевшем место мошенничестве являются хорошими примерами включения информативных справочных материалов¹⁴¹. Правильно составленные доклады для целей определения политики должны включать в себя необходимые цитаты, названия документов, даты и ссылки на пункты в дополнении к максимально коротким и часто вводящим в заблуждение символам документов Организации Объединенных Наций.

g) **Графический материал.** Большинство докладов Секретариата по вопросам управления содержат очень мало (а, бывает, и вообще не содержат) схем и графиков, а приводимые в них таблицы часто являются бесконечными рядами, и даже целые страницы, цифр, а не представляют собой обобщенных показателей. А ведь один хороший рисунок по-прежнему стоит тысячи слов. В эпоху "настольных компьютеров" Секретариат должен вместе с другими организациями Системы предоставлять государствам-членам в рамках докладов намного больше таблиц и графиков, которые дают четкую и ясную картину основных направлений, форм и состояния дел. (Всячески приветствовались бы, например, простейшие графики, представляющие за каждый год информацию об общих источниках (по их виду) и использовании (по программам) получаемых Организацией Объединенных Наций средств и весь штат сотрудников и их распределение по программам; Генеральная Ассамблея уже значительно продвинулась по пути достижения подобной более высокой транспарентности и своевременного представления докладов, испрашивая краткие финансовые отчеты за каждые три месяца)¹⁴².

h) **"Период представления вопросов".** Доклады по вопросам управления часто слишком велики по объему и составляются по одной и той же схеме, а также "односторонни" в освещении событий. Намного большего эффекта можно было бы достичь иногда периодическими встречами главных должностных лиц с членами Пятого комитета и проведения диалогов, в ходе которых обсуждались бы положительные результаты деятельности и проблемы, с которыми пришлось столкнуться. Такая практика широко используется национальными правительствами, а старшие должностные лица ДАУ недавно проводили подобные заседания-брифинги — причем с очевидной большой пользой — по вопросам новых реформ в области управления совместно с Пятым комитетом.

i) **Необходимое и существенное.** Должны внести свою лепту Пятый комитет и другие межправительственные органы. Представление излишнего количества докладов в значительной степени отвлекает Секретариат от выполнения других его задач. Как отметил Генеральный секретарь еще десять лет назад, другие органы не должны испрашивать предоставления доклада с тем, чтобы отсрочить или уклониться от

выполнения обязанностей по ведению переговоров или обсуждений с целью достижения решений, а должны испрашивать представления лишь тех докладов, которые необходимы для оказания им помощи в эффективном осуществлении ими функций по надзору и определению политики.

ж) **Основное внимание.** При тщательном рассмотрении вопросов, для разрешения которых действительно существует необходимость в представлении докладов, Пятый комитет, Генеральная Ассамблея и другие межправительственные органы должны как можно более четко и конкретно указать основные моменты, на которых Секретариату следует сосредоточить внимание в своем докладе.

В. Подотчетность в целях обеспечения подотчетности

166. Название этого раздела совпадает с названием раздела, завершающего главу II. Таким образом подчеркивается параллельная и основная роли подразделения "стратегического планирования", предложенного в главе II, и межправительственная роль Пятого комитета в создании и эффективном использовании новой системы подотчетности и ответственности Организации Объединенных Наций. В последние годы и по мере приближения пятидесятой годовщины Организации Объединенных Наций внутри и вне ее велось много дискуссий по поводу реформы межправительственных органов. Основное внимание при этом уделялось Совету Безопасности, ЭКОСОС и многим органам в экономической и социальной сферах, новым исполнительным советам фондов и программ Организации Объединенных Наций и самой Организации Объединенных Наций.

167. Однако Пятый комитет испытывает весьма интенсивные нагрузки. Больше чем какой-либо другой главный комитет, Пятый комитет в силу своей загруженности вынужден проводить заседания почти круглый год, начиная с сентября одного года и проводя заседания "возобновленной сессии" вплоть до открытия новой "сессии" в сентябре следующего года. Проведение сессий связано также с непрекращающимся потоком документации. В докладах о положении с документацией, представляемом комитету на какой-то определенный момент, содержится перечень объемом до 11 страниц или более докладов, которые необходимо рассмотреть, причем многие из них не рассматриваются в течение многих месяцев. Приходится постоянно перекраивать повестку дня, а программы работы, первоначально подготовленные на всю осеннюю сессию, Секретариат вынужден теперь готовить на временной, недельной основе, поскольку сессия все продолжается и продолжается. Создаются трудности и сложности для делегаций государств-членов и Секретариата, особенно для немногочисленных по своему составу делегаций, которым трудно — даже при наличии самых благоприятных условий — участвовать и уделять внимание работе Пятого комитета, и других органов, а также другим вопросам

168. Пятый комитет в настоящее время рассматривает и возможные пути улучшения своей работы в свете этой чрезмерной рабочей загрузки. Поскольку устойчивая роль Пятого комитета имеет большое значение для успешного функционирования системы подотчетности и ответственности, Инспектор хотел бы также рекомендовать четыре широких возможных пути укрепления функционирования в качестве своего вклада в процесс разработки Комитетом своих соображений.

169. Первые два пути одобряют подробный детальный анализ операций механизма принятия решений Организацией Объединенных Наций. В этом исследовании отмечается, что все сложные вопросы, которые в настоящее время ставит мир перед межправительственным механизмом системы Организации Объединенных Наций, не могут быть уложены в календарные графики, установленные сорок лет назад. Пленарные

заседания и сессии комитетов многих многосторонних и национальных руководящих органов с каждым годом становятся намного более продолжительными, чем заседания и сессии Генеральной Ассамблеи и ее комитетов. Кроме того, желание рассмотреть как можно больше вопросов в рамках и так уже напряженного расписания чревог принятием поспешных заурядных решений по вопросам управления и другим вопросам, что ведет к крупным затратам в том, что касается использованного времени, использованных не по назначению ресурсов и возникающих в связи с этим последующих проблем¹⁴³.

170. Пятый комитет, работающий в качестве "совета директоров" вместе с 185 государствами-членами, рассматривающими все виды сложных и всемирных проблем управления, едва ли может функционировать эффективно. Это заявление тем более справедливо учитывая разнообразие интересов государств-членов: если каждый из "директоров" займет твердую позицию лишь по одному или двум мелким (или крупным) вопросам, общим результатом явится гигантский "затор". В указанном выше исследовании содержится, во-первых, предложение о том, чтобы государства-члены начали с того, что поручили международной группе высококвалифицированных профессиональных менеджеров в области законодательства провести обзор деловых потоков через указанный механизм. Во-вторых, рабочее расписание должно оставаться "открытым" в течение всего года с целью установления "цельной деловой цепочки"¹⁴⁴. Пятый комитет, без сомнения, является первым кандидатом для подобного анализа на предмет "рационализации" со стороны экспертов как в качестве объекта, так и в том, что касается упорядоченного графика работы в течение года в целях обеспечения принятия многочисленных остро необходимых оперативных решений.

171. Инспектор также считает, что нынешние сложности, затрудняющие осуществление программы работы Пятого комитета, могут быть преодолены лишь путем принятия традиционных решений: разделения труда и специализации. В докладе ОИГ о подотчетности за 1995 год представляются данные о том, что многие руководящие органы системы Организации Объединенных Наций в настоящее время имеют или создают специализированные подкомитеты или проводят другие реформы в целях уделения большего внимания вопросам администрации, управления и надзора¹⁴⁵.

172. В свете огромного объема работы Пятого комитета, его подотчетность в качестве главного объекта обеспечения подотчетности, а также настоятельной необходимости предпринятия шагов в целях исправления нынешнего положения Инспектор выдвинул идею создания трех новых подкомитетов. Сделал он это, испытывая определенные опасения, поскольку история таких политических органов, как Пятый комитет, пестрит эпизодами размывания действенности вновь создаваемых подчиненных органов путем "предоставления нашим людям рабочих мест". Если не существует возможности как-то вывести из обихода "систему дележа добычи" и создать небольшие по составу, по-деловому работающие подкомитеты, действующие в условиях полной транспарентности, тогда лучше избегать затрат и осложнений, связанных с созданием дополнительных политизированных вспомогательных органов.

173. Однако, при условии обеспечения высокого профессионализма и компетентности, эти подкомитеты могли бы состоять из небольшого, но сбалансированного числа членов; в течение года регулярно проводить заседания по мере необходимости; на основе ротации менять свой членский состав, обеспечивая достаточно долгий срок пребывания на посту с тем, чтобы дать возможность участникам накопить достаточный опыт; не наносить ущерба функциям существующих органов в областях межправительственной структуры; работать в условиях полной транспарентности; и во всех случаях представлять отчеты и нести ответственность перед Пятым комитетом полного состава. Речь идет о следующих трех новых подкомитетах:

а) **Подкомитет по управлению операциями по поддержанию мира.** Все согласны с тем, что решения о финансировании и управлении миссиями по поддержанию мира и другими специальными миссиями являются самым тяжелым грузом, лежащим на плечах Пятого комитета. Создание этого подкомитета позволило бы принимать более квалифицированные, комплексные и скорые решения в этой технически сложной, весьма проблемной области управления.

б) **Подкомитет по стратегическому планированию и управлению.** Этот подкомитет будет тесно сотрудничать с Генеральным секретарем, старшими должностными лицами ДАУ и подразделением стратегического планирования, рекомендации в отношении создания которого содержатся в главе II, в целях обеспечения того, чтобы реформа системы управления и реакция на нее со стороны Секретариата носили цельный, творческий и скоординированный характер и чтобы новая система подотчетности стала и оставалась динамичным, эффективным процессом, имеющим целью получение более весомых результатов осуществления программ Организации Объединенных Наций.

в) **Подкомитет по надзору.** Проведение этим подкомитетом обзоров докладов о внутреннем и внешнем надзоре может сделать больше, чем, возможно, любой другой механизм для создания и обеспечения культуры выполнения программ и закрепления результатов по всей системе Организации Объединенных Наций. Он мог бы также намного более эффективно координировать и рационализировать работу по обзору, производимую УСВН и различными мелкими органами внешнего надзора: ККАБВ, КПК, Комиссией ревизоров, КМГС — в вопросах определения кадровой политики, и ОИГ.

174. И наконец в четвертых, многие национальные правительства имеют своих собственных сотрудников и аналитиков в области законодательства, которые могут помочь им в осуществлении надзора за действиями правительств. ОИГ выдвинула идею скромной помощи со стороны персонала, а также проведения анализов экспертами со стороны в целях оказания содействия КПК в 1984 году, однако этому воспротивился Генеральный секретарь, и сам КПК занял двусмысленную позицию¹⁴⁶. В настоящее время, однако, Пятый комитет изучает эту идею. Инспектор считает, что создание одной—двух должностей работающих полный рабочий день сотрудников для каждого из вышеперечисленных подкомитетов может оказать большое положительное влияние на эффективность работы Пятого комитета в том, что касается надзора и принятия решений в будущем.

175. Организацию Объединенных Наций часто подвергают критике за установление великих целей и задач во всех областях на годы без учета того, могут ли последующие программы Организации фактически содействовать продвижению вперед по пути к достижению этих целей. Пятый комитет, по осуществлению всех предложенных выше реформ, должен стать важнейшим руководящим элементом и ключевым звеном в новой системе подотчетности и ответственности, постоянно движущим Организацию Объединенных Наций по пути реформ в области управления и достижения "транспарентности и эффективности", к чему призывает Генеральная Ассамблея.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ ПЯТИДЕСЯТИ ЛЕТ УСИЛИЙ ПО СОЗДАНИЮ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ¹⁴⁷

1950-ые годы

1950 год: Генеральная Ассамблея впервые подчеркивает необходимость проведения тщательных обзоров программ в целях эффективного использования имеющихся ресурсов.

1953 год: Генеральный секретарь проводит всесторонний обзор функционирования и структуры Секретариата с тем, чтобы сосредоточить ресурсы на тех первоочередных программах, которые можно было эффективно осуществлять, а также положить начало "постоянной самокритике", касающейся методов, с помощью которых осуществлялись программы.

1956 год: Управление кадров отмечает, что "не все сотрудники информированы о процедурах, регулирующих составление периодических аттестационных характеристик" и издало пересмотренные инструкции.

1958 год: После того, как Генеральная Ассамблея призвала к концентрации усилий, на задачах имеющих первоочередное значение, и к "строгой экономии" в использовании ресурсов, Организация Объединенных Наций изменяет форму своего бюджета таким образом, чтобы в нем в первую очередь были освещены статьи расходов и сводные штатные расписания.

1960-ые годы

1961—1962 годы: Комитет экспертов, назначенный Генеральной Ассамблеей, рекомендует стабилизацию бюджета, осуществление в обязательном порядке приоритетных задач по программам, более внимательное изучение бюджетов руководящими органами и больший административный контроль и анализ бюджетов. В ответ Генеральная Ассамблея призвала к осуществлению комплексной бюджетной политики.

1966 год: Другая группа экспертов призывает Организацию Объединенных Наций и всю систему разрешить финансовый кризис путем создания систем комплексного планирования, программирования, составления бюджетов и оценки, разработки четких целей и стратегий, проведения более широких оценок и внутренних обзоров, своевременного представления ежегодных докладов руководящим органам о достигнутом прогрессе и результатах, учреждения ОИГ и укрепления надзора за управлением со стороны внешних ревизоров.

1968 год, (а): Генеральный секретарь вводит доклад по оценке осуществления программ работы и обеспечению подлинной отдачи от операций в том, что касается денежных средств; однако к 1971 году эти доклады превращаются в чисто финансовые документы.

1968 год, (b): Другая группа экспертов по реорганизации заявляет о необходимости использования новых бюджетных методик, эффективного управленческого обслуживания, а также проведения систематического обзора бюджета и организационной реформы.

1969 год, (а): КПК приходит к заключению о том, что рост объема программ системы Организации Объединенных Наций будет все чаще подвергаться критике со стороны государств-членов и столкнется с разочарованием со стороны общественности, если не будут предприняты усилия по проведению большего числа обзоров и оценок, особенно подробных и систематических обзоров со стороны межправительственных органов.

1969 год, (b): В "Исследовании возможностей" система Организации Объединенных Наций характеризуется как излишне сложный и неорганизованный механизм, остро нуждающийся в процедурах систематизированного управления и программирования, информирования и оценки.

1969 год, (c) (и 1974 год): В исследованиях ОИГ отмечается, что в плане внедрения систем составления бюджета по программам и среднесрочного планирования Организации Объединенных Наций отстает от крупных специализированных учреждений.

1969 год, (d): Создан Административно-управленческий отдел, цель которого обеспечить применение в Секретариате наилучшей практики и методов управления и проводить широкое обследование использования рабочей силы.

1970-ые годы

1971 год: В докладе ОИГ отмечается "кризис модернизации" в управлении кадров Секретариата вследствие быстрого роста численности персонала, выполнения гораздо более сложных задач и трудностей и неопределенности в отношении типа специалистов и характера реформ в области управления, которые

необходимо провести, и содержится настоятельный призыв провести ряд изменений в кадровой политике, методах и процессах, что было одобрено Генеральной Ассамблеей.

1972 год, (а): ККАБВ критикует громоздкий законодательный механизм Организации Объединенных Наций и непоследовательность в принятии решений и настоятельно призывает пересмотреть формат бюджета с тем, чтобы дать возможность государствам-членам соотнести вложения и результаты и определить получают ли они отдачу, соответствующую затраченным средствам.

1972 год, (b): Генеральный секретарь признает запоздание в десять лет в создании комплексной системы планирования программ (см. 1961—1962 годы); он предлагает ввести в действие такую систему в целях оказания крупной помощи в принятии решений руководящими органами путем координации информации об исполнении программ в прошлом, нынешних предложениях и перспективах на будущее.

1973 год: После критических выступлений со стороны КПК и ККАБВ Генеральный секретарь признает, что работа по оценке еще не начиналась, но явится основной частью будущих бюджетных процедур.

1974 год: Составлен первый бюджет по программам на двухгодичный период (1974—1975 годов) и первый среднесрочный план (на период 1974—1977 годов, позднее измененный на шестилетний план на период 1984—1989 годов).

1975 год, (а): Генеральный секретарь признает, что по-прежнему не существует "систематической проверки результатов", что является "ключевой проблемой", которую среднесрочный план еще не охватывает.

1975 год, (b): Еще одна группа экспертов и рабочая группа рекомендуют укрепить КПК для осуществления планирования, программирования, координации и обзора программ в качестве механизма эффективной оценки осуществления программ и полученных результатов.

1976 год: Пятый комитет выражает озабоченность по поводу того, что потенциал услуг в области управления и рекомендации АУО (см. 1969 год) игнорируются, а Генеральная Ассамблея вновь подчеркивает необходимость создания компетентного внутреннего механизма, необходимого мандата, поддержки верхнего эшелона управления и достаточных ресурсов для работы по совершенствованию управления.

1977 год, (а): Секретариат сообщает, что система оценки работы персонала является предметом серьезной критики со стороны персонала и разрабатывает новый формат со сложной системой обжалования (см. 1956 год).

1977 год, (b): После двух лет работы Специального комитета Генеральная Ассамблея приняла "резолюцию о перестройке" с целью преобразования экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, включая совершенствование планирования и оценки программ.

1978 год, (а): Генеральный секретарь публикует короткий, но содержательный доклад об осуществлении перестройки кадровой политики, особенно в отношении намерения создать новую систему продвижения по службе, однако вслед за этим кадровое руководство вновь вернулось к практике представления специальных докладов по кадровым вопросам или подробных статистических данных, дающих весьма ограниченную информацию о политике и достигнутых результатах.

1978 год, (b): ККАБВ с обеспокоенностью отмечает трудности подготовки в области управления "в целях создания и поддержания надлежащего климата в области управления" в Секретариате; Генеральный секретарь обещает уделять первоочередное внимание квалификации руководящего звена и вопросам подготовки в будущем, однако в этом направлении предпринимается мало усилий.

1978 год, (c): Представление специального обзора Комиссией ревизоров приводит к созданию программы основных усовершенствований в управлении финансами и контрольных механизмах; Комиссия также рекомендует расширить масштабы внутренней ревизии и постоянно повышать квалификацию ревизоров.

1978—1979 годы: Генеральный секретарь вновь признает, что не существует "систематической оценки" и что для укрепления контроля за исполнением и улучшения выявления имеющих ограниченную полезность видов деятельности необходимы усовершенствованные процедуры составления бюджета, а также более полная информация об исполнении бюджета и осуществлении планов работы.

1979 год: Генеральная Ассамблея рассматривает предложение о значительном укреплении механизма внешней ревизии под руководством Генерального ревизора, однако решения по этому поводу принято не было.

1980-ые годы

1981 год: ОИГ отмечает, что несмотря на учреждение в 1980 году небольшой группы по оценке, Организация Объединенных Наций отстает от других организаций системы Организации Объединенных Наций в разработке и использовании результатов оценочных мероприятий.

/...

1982 год: Генеральная Ассамблея учреждает установления и правила, касающиеся программ, которые, в частности, предусматривают периодические и тщательные обзоры программ и периодическую оценку достигнутых результатов.

1983 год, (а): Доклад Генеральной Ассамблеи, в котором признается достижение незначительного прогресса в создании системы даже минимальной оценки, подвергается резкой критике со стороны КПК, а Генеральная Ассамблея "высказывает сожаление" по этому поводу.

1983 год, (b): Должностные лица Секретариата объясняют запоздалое представление бюджета по программам сложностью самого процесса и инициируют долгие и медленные поиски новых процессов, процедур и форматов бюджета.

1983—1984 годы: Должностные лица Секретариата заявляют, что система служебной аттестации совершенно утрачивает свой смысл и становится совершенно ненадежной" и представляют пересмотренную систему, предусматривающую больше диалогов, усовершенствованные процедуры обжалования и тщательный контроль в целях установления эффективной системы (см. 1977 год, (а)); несмотря на непрекращающуюся резкую критику, в 1984 году произведены некоторые незначительные изменения.

1984 год: В докладе ОИГ утверждается, что доклады, представляемые ЭКОСОС, слишком объемисты, представляются с запозданием и недостаточно информативны; Генеральный секретарь соглашается с тем, что, если межправительственные органы более серьезно поддержат процесс разработки, Секретариат будет стремиться к представлению документов более аналитического характера, выделять ключевые моменты политики и подготавливать более сжатые по объему доклады с акцентом на достигнутые результаты.

1985 год, (а): В результате предложений со стороны еще одной группы экспертов со стороны, внутренней целевой группы, а также нажима со стороны Генеральной Ассамблеи, КПК и ОИГ Генеральный секретарь учреждает небольшие группы централизованной оценки и контроля, однако ОИГ сообщает, что Организация Объединенных Наций все больше отстает от других учреждений Системы в оценке результатов в целях совершенствования будущих программ.

1985 год, (b): Генеральная Ассамблея подвергает решительной критике представление докладов о выполнении программ и вновь заявляет о необходимости укрепления контроля и оценки, а Секретариат обещает представлять более транспарентные и аналитические доклады о ходе осуществления и результатах.

1985 год, (c): В докладе ОИГ говорится о том, что развитие компьютерных систем и Секретариате требуют принятия срочного решения в целях модернизации неэффективных систем и достижения совершенствования управления и сокращения расходов; после еще более резкой оценки, высказанной Секретариатом в 1987 году, Генеральный секретарь признал "широкое недовольство" многими устаревшими компьютерными системами и "серьезные последствия" для операций Секретариата и провозгласил начало осуществления проекта ИМИС.

1985—1986 годы: Консультанты со стороны объявляют, что внутренняя ревизия неэффективна, особенно за пределами Центральными учреждениями, и рекомендуют значительно увеличить численность и поднять квалификацию персонала, чего сделано не было; эксперты Группы 18 настоятельно призвали также к предоставлению большей независимости внутренним ревизорам.

1986 год: Эксперты Группы 18 заявляют о важности контроля и оценки, однако основное внимание уделяют вопросам планирования и бюджета, а также призывам к укреплению управления и руководства людскими ресурсами.

1987 год: Вновь резкой критике подвергается нечеткость, необъективность, несправедливый характер и формат системы служебной аттестации персонала, но в результате обсуждений никаких решений принято не было (см. 1983—1984 годы).

1988 год: По мнению ОИГ, существуют крупные проблемы, связанные с беспорядочно проходящими процессами составления бюджетов по программам и выполнением программ, оценкой и докладами об управлении; Генеральная Ассамблея дважды поддержала призыв ОИГ представлять доклады, в которых основной упор делается на результаты и качество осуществления программ, однако, по мнению Секретариата, система оценки еще слишком слабо доработана, чтобы можно было представлять подобные доклады, и в результате Секретариат ограничивается незначительными доработками докладов об исполнении.

1989 год: Генеральная Ассамблея призывает Генерального секретаря (как и в 1983 и в 1985 годах) завершить разработку всеобъемлющего плана продвижения по службе, которая устанавливала бы достоинств кандидата с помощью рациональной системы аттестации и отчетности.

1990-ые годы

1990 год: ККАБВ выражает серьезные сомнения относительно значимости среднесрочного плана, указывая на многословность и объемистость, низкое качество межправительственных обзоров, отсутствие соответствующей деятельности по оценке, а также на то, что доклады об исполнении программ представляют малую ценность.

1990—1992 годы: Генеральная Ассамблея неоднократно призывает к принятию мер по укреплению механизмов внутреннего контроля через посредство более жесткого надзора и обеспечения выполнения условий, а также к решительным действиям по борьбе с использованием средств в мошеннических целях.

1992 год, (а): В докладе Генерального секретаря признается, что система продвижения по службе является "неотъемлимым" компонентом и что "на протяжении определенного времени" в этом отношении прилагаются определенные усилия, но говорится также о необходимости в настоящее время пересмотреть всю концепцию (см. 1978 год, (а) и 1989 год); Генеральная Ассамблея приветствовала и выступила в поддержку комплексного подхода к планированию в кадровой области.

1992 год, (b): Генеральный секретарь сообщает, что организация "осуществляет свою деятельность слишком медленными темпами" и требует оптимально использовать людские ресурсы, установить новый образ мышления, использовать новые методы управления и внедрить комплексный подход ко всем взаимосвязанным вопросам, касающимся управления.

1992 год, (c): Генеральный секретарь представляет вывод о том, что качество руководства и управления имеет первостепенное значение для разрешения насущных оперативных проблем и вводит в действие новую всеобъемлющую систему подготовки в области управления с тем, чтобы увязать повышение квалификации управленческого звена с повышением отдачи от осуществления программ.

1993 год, (а): Генеральная Ассамблея выражает серьезную озабоченность в связи с задержкой публикации документов, отсутствием устойчивого и своевременного диалога с Секретариатом, и невозможностью проанализировать предпринимаемые реструктурирующие шаги, контроль и управленческий надзор за распределением должностей и реформу отправления правосудия.

1993 год, (b): Генеральный секретарь провозглашает новую систему назначения и продвижения по службе, предусматривающую большую транспарентность, при которой преимущество будут получать сотрудники, демонстрирующие компетентность, творческий подход, разносторонность знаний и, во все большей мере, мобильность.

1993 год, (c): Генеральный секретарь приходит к заключению, что ДАУ должен играть основополагающую роль в реструктурировке Организации, особенно в изменении требований и обеспечении своевременного потока информации и эффективных консультаций с государствами-членами.

1993 год, (d): Группа экспертов рассматривает новый формат и подход к планированию программ и прямо заявляет о том, что "На обзор планов и бюджетов тратится намного больше времени, чем на их осуществление и оценку" и что "Эту диспропорцию необходимо исправить".

1993 год, (e): Генеральная Ассамблея высказывает сожаление по поводу того, что доклад Секретариата о подотчетности руководителей программ, который она запрашивала в течение нескольких лет, оказался несостоятельным; отмечает параллельный доклад ОИГ, в котором определены многие проблемы подотчетности и надзора; просит создать к 1 января 1995 года новую "транспарентную и эффективную" систему подотчетности и ответственности; а также призывает "безотлагательно" провести полный обзор существующей аттестационной системы (см. 1987 год).

1993—1994 годы: Небольшие по составу группы внутреннего надзора сведены в единое и более независимое Управление служб внутреннего надзора, возглавляемое заместителем Генерального секретаря и подотчетное как Генеральному секретарю, так и Генеральной Ассамблее.

1994—1995 годы: Секретариат вводит в действие новую систему подотчетности и ответственности и новую стратегию и организацию планирования в области людских ресурсов, а также такие мероприятия как расширенная подготовка в области управления, обязательство ликвидировать недоработки в виде механического представления докладов о выполнении программ и крайней ограниченности оценочных исследований и рациональный процесс планирования программ и составления бюджета (см. 1983 год, (b), 1988 год и 1990 год), опробование новой системы оценки исполнения, первые стадии создания ИМИС (см. 1985 год), пересмотр Руководства по организации и других руководящих документов и инструкций, усилия по передаче дополнительных полномочий подразделениям на местах, новое обследование внутренних механизмов контроля, предложения по реструктурировке системы управления правосудия, крупный обзор системы закупок и новые инициативы по общественному обзору и отчетности.

Примечания

- ¹ Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 49 (A/41/49), Нью-Йорк, 1986 год, и "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 41/213 от 19 декабря 1986 года.
- ² "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", JIU/REP/84/7 и документ A/39/281 и Add. 1 и 2 от мая и июня 1984 года и A/40/284 от 10 мая 1985 года.
"Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления", JIU/REP/88/1 и документ A/43/124 и Add.1 от 27 мая 1988 года и
"Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций: цель достижения транспарентности представления данных, управления и отчетности", JIU/REP/90/3 и документ A/45/797 от 29 ноября 1990 года.
- ³ "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", JIU/REP/93/5 и документы A/48/420 от 12 октября 1993 года и Add.1 от 22 ноября 1993 года.
- ⁴ "Улучшение положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций в эпоху "управления людскими ресурсами" и "отчетности": новый подход?", JIU/REP/94/3 и документы A/49/176 от 17 июня 1994 года и Add.1 от 31 октября 1994 года,
"На пути к новой системе служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций: условия, необходимые для успешного осуществления", JIU/REP/94/5 и документы A/49/219 от 4 августа 1994 года и Add.1 от 31 октября 1994 года, и
"Проверка применения практики набора, расстановки кадров и продвижения по службе в Организации Объединенных Наций: Часть I — Набор персонала", JIU/REP/95/1 (Часть I) и документ A/49/485 от 7 февраля 1995 года и Add.1 от 9 марта 1995 года.
- ⁵ "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", Часть I "Обзор и анализ", Часть II "Сравнительные таблицы", JIU/REP/95/2, 1995 год.
- ⁶ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/49/1 от 5 августа 1994 года.
- ⁷ "Стратегия управления людскими ресурсами Организации: пересмотренные сметы...: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/49/5 от 21 октября 1994 года.
- ⁸ "Управление людскими ресурсами", резолюция 49/222 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года, раздел I "Планирование в области управления людскими ресурсами".
- ⁹ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности...", A/C.5/49/1, цит. соч., пункт 109.
- ¹⁰ "Проверка применения практики набора, расстановки кадров и продвижения по службе в Организации Объединенных Наций: Часть I — Набор персонала", A/49/485 и Add.1, цит. соч.
- ¹¹ Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня..., Дополнение № 49, A/41/49, цит. соч., стр. 19—20 английского текста.
- ¹² "Улучшение положения женщин...", A/49/176, цит. соч., пункты 128—131.
- ¹³ Там же, пункты 132—133.
- ¹⁴ "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит. соч., Часть I, пункты 98—106.
- ¹⁵ "Стратегия управления людскими ресурсами Организации", A/C.5/49/5, цит. соч., стр. 3, 9 и 26.
- ¹⁶ "Управление людскими ресурсами", резолюция 49/222, цит. соч., раздел I, пункты 1—2.
- ¹⁷ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1996—1997 годов", Раздел 26С. "Управление людских ресурсов", A/50/6 (Раздел 26С), В.1 "Служба планирования и развития" от 22 мая 1995 года.

- 18 "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций...", A/43/124, цит. соч., пункты 48—71, 86—106 и 146—152.
- 19 "Записка Генерального секретаря", препровождающая "Доклады о программной и административной практике секретариатов региональных комиссий для Африки, Западной Азии и Европы", документ A/49/891 от 19 апреля 1995 года.
- 20 "Предлагаемый среднесрочный план на период 1992—1997 годов: доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам", A/45/617 от 12 октября 1990 года.
- 21 "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420, цит. соч., пункты 126—128.
- 22 "Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1994—1995 годов", резолюция 48/228 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1993 года, пункт 2.
- 23 "Прототип нового формата среднесрочного плана: доклад Генерального секретаря", A/49/301 от 8 августа 1994 года.
- 24 "Планирование по программам", резолюция 47/214 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1992 года, Раздел I,
"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 А, цит. соч., Раздел В,
"Возможный новый подход к планированию по программам: доклад Генерального секретаря", A/48/277 от 28 июля 1993 года, и
"Прототип нового формата среднесрочного плана: доклад Генерального секретаря", A/49/301 от 8 августа 1994 года.
- 25 "Вопрос об административно-управленческом контроле Организации Объединенных Наций", ККАБВ, шестнадцатый доклад, документ A/33/7, Add.15 от 22 ноября 1978 года, пункты 2—8.
- 26 "Доклад Генерального секретаря о работе Организации", A/41/1 1986 года, стр. 7.
- 27 "Учебные программы в Секретариате: доклад Генерального секретаря", A/C.5/47/9 от 3 октября 1992 года, пункты 5—7.
- 28 Staff development programme, United Nations, Training Service, OHRM, 1995.
- 29 "На пути к новой системе служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/49/219, цит. соч., "Резюме".
- 30 "Вопросы персонала", резолюция 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года, Часть I.B, пункты 3 и 7.
- 31 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 А, цит. соч., Часть I.E.
- 32 "На пути к новой системе служебной аттестации в Секретариате Организации Объединенных Наций...", A/49/219, цит. соч., пункты 142—147.
- 33 "SMCC XIX tackles heavy agenda", CCISUA News, June 1995, pages 11 and 16.
- 34 Shar, G. Jerry, and Bransford, William L., "Poor performers: How much due process?", The Public Manager (USA), Summer 1995, Vol. 24, No. 2, pp. 17-19.
- 35 "Modifications to the performance appraisal system", ST/IC/1995/32 of 26 May 1995.
- 36 "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420, цит. соч., пункты 26—68 и 153—176.
- 37 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 В Генеральной Ассамблеи от 29 июля 1994 года.
- 38 "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1996—1997 годов", Раздел 29, "Управление служб внутреннего надзора", A/50/6 (Sect.29) от 9 мая 1995.

³⁹ "Personnel arrangements for the Office of Internal Oversight Services", ST/AI/401 of 18 January 1995 (and ST/SGB/273).

⁴⁰ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 В, цит. соч., пункт 5(с).

⁴¹ Там же, пункт 6 преамбулы.

⁴² "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления", L/U/REP/85/2 и документ A/40/410 от 9 июля 1985 года, Add.I от 30 июля 1986 года и A/41/686 от 8 октября 1986 года, глава IX.

⁴³ "In-depth evaluation of the programme on electronic data processing and information systems services: Report of the Secretary-General", document E.AC.51/1987/11 of 7 April 1987.

⁴⁴ "Создание Комплексной системы управленческой информации: пересмотренная смета по разделу 28: доклад Генерального секретаря, документ A/C.5/43/24 от 3 ноября 1988 года.

⁴⁵ "Комплексная система управленческой информации: шестой доклад Генерального секретаря о ходе работы", документ A/C.5/48/12/Add.I от 21 июня 1994 года и
"Комплексная система управленческой информации: доклад Генерального секретаря", A/C.5/49/41 от 6 декабря 1994 года.

⁴⁶ Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня..., Дополнение № 49, A/41/49, цит. соч., пункт 47.

⁴⁷ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 14 и 20.

⁴⁸ Там же, пункты 22—32 и 19.

⁴⁹ "Restructuring of Secretariat departments and offices", ST/AI/409 of 4 August 1995.

⁵⁰ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности...", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 47—54.

⁵¹ "Вспомогательный счет для операций по поддержанию мира: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/48/69 от 22 марта 1994 года, и

"Эффективное планирование и составление бюджетов операций по поддержанию мира и руководство ими: доклад Генерального секретаря", документ A/48/945 от 25 мая 1994 года.

⁵² "Юрисдикционные и процедурные механизмы для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря, документ A/49/198 от 22 марта 1994 года и Corr.1 и Adds.1 и 2, и

"Юрисдикционные и процедурные механизмы для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: доклад Специальной межправительственной рабочей группы экспертов, учрежденной в соответствии с резолюцией 48/218 А Генеральной Ассамблеи", документ A/49/418 от 22 сентября 1994.

⁵³ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 50 и 54.

⁵⁴ Доклад Комиссии по международной гражданской службе за 1994 год, Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Дополнение № 30 (A/49/30), глава VII.A., "Организация служебной деятельности: служебная аттестация и учет служебных заслуг", стр. 78—90.

⁵⁵ "Служебная аттестация и учет служебных заслуг: записка секретариата Комиссии по международной гражданской службе", документ ICSC/37/R.15 и Add.1 от 2 марта 1993 года.

⁵⁶ "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.

⁵⁷ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 39—41 и 61—62.

- 58 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 А, цит. соч., Часть I.E.
- 59 "Отправление правосудия в Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/86/8 и документ А/41/640 от 26 сентября 1986 года,
"Отправление правосудия в Секретариате: доклад Генерального секретаря", документ А/С.5/43/25 от 28 октября 1988 года, и
"Отправление правосудия в Секретариате: доклад Генерального секретаря", документ А/С.5/44/9 от 20 октября 1989 года.
- 60 "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит.соч., часть II.
- 61 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", А/С.5/49/1, цит.соч., пункты 94—95.
- 62 Реформа внутренней системы отправления правосудия в Секретариате Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря, А/С.5/49/13 от 8 ноября 1994 года, то же название, А/С.5/49/60 от 18 марта 1995 года и Add.1 от 9 июня 1995 года и Add.2 от 26 июня.
- 63 "Staff-management meeting to discuss justice administration reform and performance reports" Secretariat News, 31 August 1987, page 5.
- 64 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/95/2, часть I, пункты 37—39 и 116—126 и часть II, таблицы 4 и 8.
- 65 "Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций с специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии", резолюция 31/94С Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года, и
"Management improvement programme in the Secretariat", Secretary-General's Bulletin SG/SGB/155 of 6 April 1977.
- 66 "Программа совершенствования управления: доклад Генерального секретаря", документ А/С.5/39/83 от 10 декабря 1984 года,
"Status report on the Staff Incentive Programme", 3 March 1992, and
"Ideas for change can come from staff: Project emphasizes employees", Secretariat News, April 1993, page 15.
- 67 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/95/2, цит.соч., часть I, пункты 236—245 и часть II, таблица 14.
- 68 Там же, часть I, пункты 116—126 и часть II, таблицы 4 и 8.
- 69 "Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций с специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии", резолюция 31/94С Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года.
- 70 "Последующий доклад о Консультативной службе по вопросам управления в Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/91/4 и документ А/46/327 от 29 июля 1991 года и Add.1 и Согг.1 от 20 ноября 1991 года, пункты 21—33.
- 71 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций ...", резолюция 47/212 В от 20 мая 1993 года, пункт III.4.(b).
- 72 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/95/2, цит.соч., часть I, пункт 129.
- 73 Там же, пункты 131—135, и часть II, таблицы 7, 8, 9 и 14.
- 74 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций ...", резолюция 47/212 В, цит.соч., пункт III.4(b).
- 75 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", А/С.5/49/1, цит.соч., пункт 12 и приложение.
- 76 "Доклад о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций", ЛУ/REP/78/1 от марта 1978 года.

- 77 Procurement study: Report, High-level Procurement Group, December 1994.
- 78 "Прогресс в осуществлении реформы закупочной деятельности в Секретариате Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/49/67 от 22 июня 1995 года, особенно приложение II.
- 79 "Осуществление резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи: доклад о ходе осуществления и пересмотренная смета на двухгодичный период 1988—1989 годов", резолюция 43/213 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1988 года, пункт 13(а),
"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 45/254 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, пункт 3,
"Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1992—1993 годов", резолюция 46/185 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, раздел В.2, пункт 2, и
"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций ...", резолюция 47/212 А от 23 декабря 1992 года, часть I, пункты 1—3.
- 80 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности ...", A/C.5/49/1, цит.соч., среди прочих пункты 9—11, 39 и Приложение.
- 81 "Прототип нового формата среднесрочного плана ...", A/49/301, цит.соч., пункты 11—12 и приложение II.
- 82 "Доклад Объединенной инспекционной группы о проблемах персонала в Организации Объединенных Наций", документ A/8454, цит.соч., пункты 3—23.
- 83 "Процедуры и нормы для создания, упразднения, реклассификации, преобразования и перераспределения должностей: доклад Генерального секретаря, документ A/49/339 от 25 августа 1994, пункты 2—7.
- 84 "Специальные представители, посланники и другие соответствующие должности: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/49/50 от 8 декабря 1994 года.
- 85 "Detailed information on the practice of the use of retirees in the United Nations Secretariat", document A/C.5/49/CRP.3 of 20 June 1995.
- 86 "Interview with Mr.J.Connor, USG for Administration", CCISUA News, June 1995, pages 1-2.
- 87 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 А, цит.соч., раздел I.E., пункт 5(с).
- 88 "OHRM update", Secretariat News, December 1994, page 14.
- 89 International Herald Tribune, 11 August 1994.
- 90 "Restructuring", letter in Secretariat News, January-February 1993, page 17.
- 91 "Вопросы персонала", резолюция 47/226 Генеральной Ассамблеи от 30 апреля 1993 года, часть I.B, пункт 7.
- 92 "Подотчетность и надзор в Секретариате Организации Объединенных Наций", A/48/420, цит.соч., пункты 95—99.
- 93 "Юрисдикционные и процедурные механизмы для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", A/49/98 и Corr.1 и Add.1 и 2, цит.соч.,
"Юрисдикционный и процедурный механизм для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: доклад специальной межправительственной рабочей группы экспертов ...", A/49/418, цит.соч., и
"Заявления об обзоре эффективности" и "Заявления о финансовых отчетах", Пятый комитет, 14-ое заседание, GA/AB/2959 от 9 ноября 1994 года, страницы 2—6.
- 94 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", L/U/REP/95/2, цит.соч., часть I, пункты 65—79 и часть II, таблица 5.
- 95 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, 1984.

- ⁹⁶ "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.
- ⁹⁷ Righter, Rosemary, Utopia lost: The United Nations and world order, Twentieth Century Fund, New York, 1995.
- ⁹⁸ Development Assistance Committee, Development Co-operation: 1994 report, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1995.
- ⁹⁹ "The jobs crisis: Dangers and benefits of downsizing", Newsweek International, February 6, 1995 pages 36-43.
- ¹⁰⁰ "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций ...", JIU/REP/95/2, цит.соч., часть II, таблица 1.
- ¹⁰¹ "Процедуры и нормы для создания, упразднения, реклассификации, преобразования и перераспределения должностей ...", A/49/339, цит.соч., таблица 2.
- ¹⁰² Kingsbury, Nancy, "Smaller government: New paradigms for Reductions-in-Force", The Public Manager (USA), Summer 1995, Vol.24, No.2, pp.13-16, and
Cipolla, Frank P., and Goodwin, Larry R., "Effective downsizing: Lessons learned", *ibid.*, pp. 23-25.
- ¹⁰³ "Early separation programme", United Nations Administrative Instruction ST/AI/403 of 18 May 1995.
- ¹⁰⁴ "Управление людскими ресурсами", резолюция 49/222, цит.соч., раздел I, пункт 8.
- ¹⁰⁵ "Процедуры и нормы для создания, упразднения, реклассификации, преобразования и перераспределения должностей", A/49/339, цит.соч., пункты 10—12.
- ¹⁰⁶ "Осуществление резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи: доклад о ходе осуществления и пересмотренная смета на двухгодичный период 1988—1989 годов", резолюция 43/213, цит.соч., пункт 13(a),
"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 45/254, цит.соч., пункт 13,
"Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1992—1993 годов", резолюция 46/185, цит.соч., раздел B.2, пункт 2, и
"Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 47/212 A, цит.соч., часть I, пункты 1—3, и
"Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1994—1995 годов", резолюция 48/228, цит.соч., пункты 14—15.
- ¹⁰⁷ "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности ...", A/C.5/49/1, цит.соч., пункты 45—50.
- ¹⁰⁸ "Вопросы персонала", резолюция 47/226, цит.соч., часть I.B, пункты 9 и 10.
- ¹⁰⁹ "Appointments of limited duration", United Nations Administrative Instruction ST/AI/395 of 2 June 1994.
- ¹¹⁰ Champy, James, Reengineering management: The mandate for new leadership, Harper Business, New York, 1995, and
Hammer, Michael and Stanton, Steven A., The reengineering revolution: A handbook, Harper Business, New York, 1995.
- ¹¹¹ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1996—1997 годов", A/51/6, цит.соч., часть I, пункт 5.
- ¹¹² "Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1994—1995 годов", резолюция 48/228, цит.соч., пункты 14—15.
- ¹¹³ "Доклад об Экономической комиссии для Африки: Региональное программирование, операции, перестройка и проблемы децентрализации", JIU/REP/82/1, документы A/37/119 и Add.1 от 18 марта 1982 года, и
"Осуществление рекомендаций Объединенной инспекционной группы: доклад Генерального секретаря", A/C.5/37/28 от 2 ноября 1982 года.
- ¹¹⁴ "Записка Генерального секретаря: Доклады о программной и административной практике секретариатов региональных комиссий ...", A/49/891, цит.соч., пункт 15(f).

- 115 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности ...", A/C.5/49/1, цит.соч., пункты 47–54.
- 116 "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве", A/40/410, цит.соч., глава VII, "Разработка систем в Организации Объединенных Наций".
- 117 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит.соч., часть II, таблицы 7A, 8A, 9A и 14A.
- 118 "Secretary-General names new executive secretaries of ECA, ESCAP and ESCWA", Press Release SG/A/95/3 of 6 February 1995.
- 119 "Децентрализация организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций", часть I "Децентрализация и управленческие процессы", часть II "Сопоставительные 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 от июля 1993 года, и "Обзор и оценка усилий по реорганизации региональной деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях", JIU/REP/94/6 и документ Организации Объединенных Наций A/49/423 от 22 сентября 1994 года.
- 120 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит.соч., пункты 47–54.
- 121 "Заявление" в Пятом комитете, 12 ноября 1985 года, пункты 9, 11, 14, 18 и "Краткие отчеты", Генеральная Ассамблея, Пятый комитет, A/C.5/40/SR.22 и SR.2: от 6 ноября 1985 года, пункты 3–7, 15–22 и пункты 12–13, 38 и 48 соответственно.
- 122 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит. соч., Часть I, Глава VIII и Часть II, Таблицы 12, 13 и 14.
- 123 Там же, Часть I, пункты 223–224.
- 124 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит. соч., пункт 109.
- 125 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, Часть I, цит. соч., пункты 229–230.
- 126 Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", документ A/39/281, цит. соч., и "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: Дополнительные замечания Генерального секретаря", A/40/284 от 10 мая 1985 года, пункты 7 и 8.
- 127 "Улучшение положения женщин", JIU/REP/94/5, цит. соч., раздел V.A. "Отсутствие в прошлом динамизма и диалога по вопросам существа политики", и в частности пункт 103.
- 128 "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления", A/43/124, цит. соч.
- 129 "Создание транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности", A/C.5/49/1, цит. соч., пункты 70–75.
- 130 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит. соч., Часть I, Глава VII и Часть II, Таблица 11.
- 131 Rwanda: Lessons learned: A report on the coordination of humanitarian activities, подготовленный Департаментом Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам, авторы: Антонио Донини и Нора Ниланд, ноябрь 1994 года, Организация Объединенных Наций.
- 132 "Независимые аудиторские проверки и обзоры управленческих деятельности системы Организации Объединенных Наций: Доклад Генерального секретаря", документ A/48/587 от 10 ноября 1993 года.
- 133 "European Communities agreement", UNDP/ADM/95/12 of 30 November 1995.
- 134 Procurement study: Report, цит. соч.

- 135 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит. соч., Часть I, Глава VIII.B и Часть II, Таблица 14.
- 136 Там же, пункты 238—245.
- 137 "Прогресс в осуществлении реформы закупочной деятельности в Секретариате...", A/C.5/49/67, цит. соч.
- 138 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 48/218 A, цит. соч., Часть I.E., пункт 5(a).
- 139 "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций...", резолюция 47/212 B, цит. соч., Раздел III, пункт 4(b).
- 140 "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций", A/43/124, цит. соч., пункты 65—71.
- 141 Procurement study: Report, цит. соч., "Bibliography", pages ii-vi and Enclosure I, Summary of other document recommendations",
"Юрисдикционный и процедурный механизм для надлежащего управления ресурсами и средствами Организации Объединенных Наций: Доклад...", A/49/418, цит. соч., Приложение II, и
"Предполагаемые случаи мошенничества в Организации Объединенных Наций: изучение возможности учреждения нового юрисдикционного и процедурного механизма или расширения мандатов и совершенствования функционирования существующих юрисдикционных и процедурных механизмов Обзорный документ, представленный Секретариатом", A/AC.243/1994/L.3 от 4 апреля 1994 года, "Примечания" и приложение.
- 142 "Вопросы, связанные с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1994—1995 годов", резолюция 48/228, цит. соч., пункт 10.
- 143 Childers, Erskine with Urquhart, Brian, "Renewing to the United Nations system", Development Dialogue, 1994: 1, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Sweden, Chapter VIII, "The decision-making machinery", pages 119-141.
- 144 Там же, pages 138-139.
- 145 "Подотчетность, совершенствование управления и надзор в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/95/2, цит. соч., Часть II, Таблица 12, стр. 24—27 английского текста.
- 146 Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", A/39/281 и Add.1, цит. соч., пункты 20—23, 26, 44—48, 57—68.
"Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: Замечания Генерального секретаря", документ A/39/281, Add.2 от 6 июля 1984 года, пункт 20.
"Доклады, представляемые ЭКОСОС... Новые замечания...", A/40/284, цит. соч., пункты 7—8, 50 и 58, и
"Доклад Комитета по программе и координации", A/40/38, пункты 557—558.
- 147 Следующий материал взят из соответствующих разделов этого доклада и четырех других докладов ОИГ, в которых также содержатся ссылки на следующие документы:
"Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций", A/43/124, цит. соч., Приложение I, "Эволюция обзора осуществления программ и отчетности по нему, 1950—1987 годы" и главы III.B и IV.
"Подотчетность и надзор в системе Организации Объединенных Наций". A/48/420, цит. соч., Главы III и IV.
"Улучшение положения женщин в Секретариате Организации Объединенных Наций в эпоху "управления людскими ресурсами" и "отчетности", A/49/176, цит. соч., Глава V.A, V.B и Глава II.B и
"К новой системе оценки выполнения в Секретариате Организации Объединенных Наций". A/49/219, цит. соч., Глава III.A.