



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
27 March 2001  
Russian  
Original: English

---

**Пятьдесят пятая сессия**  
Пункт 116 повестки дня  
**Обзор эффективности административного  
и финансового функционирования  
Организации Объединенных Наций**

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

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Делегирование полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2000/6).



**ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ  
В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЛЮДСКИМИ И ФИНАНСОВЫМИ  
РЕСУРСАМИ В СЕКРЕТАРИАТЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Подготовили:*

**Армандо Дуке Гонсалес  
Вольфганг Мюнх**

**Объединенная инспекционная группа**



Женева,  
2000 год



## СОДЕРЖАНИЕ

Пункты	Стр.
<b>СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	iv
<b>РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....	v
<b>I. ВВЕДЕНИЕ</b> 1 - 6.....	1
<b>II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА</b> 7 - 18.....	2
<b>III. РЕФОРМА СЕКРЕТАРИАТА И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ: ШАГИ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ В ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ</b> .....	19 - 31            6
<b>IV. НЕОДНОЗНАЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ</b> .....	32 - 49            10
<b>V. СОЗДАНИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ, РАСШИРЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ</b> .....	50 - 93            15
A.        Системный подход .....	51 - 54            15
B.        Воспитание культуры ясности, транспарентности и коммуникации .....	55 - 74            18
C.        Расширение возможностей и контроль за работой руководителей .....	75 - 84            24
D.        Оценка работы и принятие мер по результатам такой оценки        85 - 93.....	28
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b> .....	31

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>ККАБВ</b>	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
<b>АКК</b>	Административный комитет по координации
<b>ККАВ</b>	Консультативный комитет по административным вопросам
<b>ККСАМС</b>	Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций
<b>ДЭСВ</b>	Департамент по экономическим и социальным вопросам
<b>ДУ</b>	Департамент по вопросам управления
<b>ЭКА</b>	Экономическая комиссия для Африки
<b>ЭКЛАК</b>	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
<b>ИМИС</b>	Комплексная система управленческой информации
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>УЛР</b>	Управление людских ресурсов
<b>УСВН</b>	Управление служб внутреннего надзора
<b>УПВ</b>	Управление по правовым вопросам
<b>УПБС</b>	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
<b>ССА</b>	Система служебной аттестации
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ККООН</b>	Компенсационная комиссия Организации Объединенных Наций
<b>КБОООН</b>	Секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
<b>ЮНКТАД</b>	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
<b>ЮНДКП</b>	Программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами
<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>ЮНЕП</b>	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
<b>РКИКООН</b>	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
<b>ЮНФПА</b>	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
<b>УВКБ</b>	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд Организации Объединенных Наций
<b>ЮНИДО</b>	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
<b>ОПФПООН</b>	Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций
<b>ЮНОГ</b>	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
<b>ЮНОН</b>	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
<b>УОПООН</b>	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
<b>ЮНОВ</b>	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
<b>ЮНСКОМ</b>	Специальная комиссия Организации Объединенных Наций
<b>МПП</b>	Мировая продовольственная программа

**РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

**Цель:** Оценка хода работы по делегированию полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами в Секретариате Организации Объединенных Наций и определение критериев на будущее, в частности в связи с созданием системы подотчетности.

**ВЫВОДЫ**

А. Делегирование полномочий - отнюдь не новое веяние в Организации Объединенных Наций. Оно всегда было неотъемлемой частью системы управления и руководства некоторыми из программ и фондов Организации Объединенных Наций и в той или иной степени всегда существовало в самом Секретариате. Однако сегодня стремительно меняющиеся условия заставляют Секретариат пересмотреть сам механизм делегирования полномочий и переосмыслить весь свой подход к управлению. Предложение Генерального секретаря о делегировании дополнительных полномочий руководителям среднего звена представляет собой сердцевину его концепции реформы Организации. Однако, несмотря на полученный Генеральным секретарем мандат Генеральной Ассамблеи на проведение административной реформы, шаги по делегированию полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами, предпринятые Секретариатом в последние несколько лет, не особенно впечатляют, невзирая на ряд весьма примечательных мер по уточнению административных правил и более тщательной подготовке руководителей среднего звена к выполнению новых задач, которые на них будут возложены.

В. В целом, как представляется, работа по делегированию полномочий ведется в Секретариате от случая к случаю, при отсутствии продуманной общей стратегии. За делегирование полномочий выдаются, в частности, меры по децентрализации административных обязанностей, хотя на самом деле в большинстве случаев такие меры не сопровождались передачей руководителям среднего звена дополнительных полномочий в области принятия решений. Среди основных руководящих сотрудников зреет недовольство по поводу того, что так называемое "делегирование полномочий" выливается попросту в "перекладывание" технических обязанностей без соответствующего перераспределения ресурсов. При этом руководители среднего звена все еще не имеют четких ориентиров в своей работе и ощущают дефицит поддержки в вопросах управления людскими и финансовыми ресурсами, за которые они отвечают. Как следствие этого, государства-члены, руководители и другие сотрудники нередко испытывают замешательство, чувство подозрительности и недовольство.

С. Инспектора с беспокойством отметили небрежное отношение к составлению административных инструкций и осуществлению программных мер, а также отсутствие ясности и транспарентности в этой области. Непременным условием административной дисциплины и порядка является четкость, ясность и актуальность базовых документов, на основе которых фактически строится вся работа Секретариата.

Д. Задача обеспечения надлежащего функционирования механизма делегирования полномочий, а также транспарентной и эффективной системы подотчетности не сводится к простому пересмотру положений, правил и процедур. Она требует формирования в Секретариате определенной культуры, основанной на понимании тесной и неразрывной взаимосвязи между ответственностью, правами и обязанностями и готовностью отвечать за свои действия. За счет поощрения инициативы, а также подготовки и переподготовки кадров необходимо добиться изменения укоренившихся бюрократических привычек.

Е. Делегируемые полномочия должны определяться четко (как в контракте), а сам акт их делегирования, возможно, следует оформлять специальным письмом или документом (распоряжением о делегировании полномочий), подтверждающим официальную передачу тому или иному сотруднику соответствующих прав и обязанностей.

F. Действенность механизма делегирования полномочий в Секретариате будет зависеть от эффективности поддержки руководителей со стороны выделенных им административных сотрудников или со стороны общих служб, а также от того, насколько четко будут определены соответствующие права и обязанности и тех, и других. Сотрудники, занимающиеся административным обслуживанием, не должны путать свою вспомогательную роль с функцией принятия решений, которая должна быть прерогативой соответствующих руководящих работников.

G. Общая ответственность за проведение разрабатываемой Генеральной Ассамблеей политики в области управления финансовыми и людскими ресурсами по-прежнему возлагается на основные административные подразделения Секретариата (Департамент по вопросам управления, Управление по планированию программ, бюджету и счетам и Управление людских ресурсов). Выполнение такой функции "централизованного контроля" требует создания надлежащей системы "мониторинга", с помощью которой центральные подразделения могли бы следить за осуществлением принципиальных установок и выявлять возможные ошибки и недостатки в целях их своевременного устранения.

H. Система делегирования полномочий не может функционировать без создания надежной и всеобъемлющей системы подотчетности и ответственности\*.

I. Инспектора отметили "смещение и тревогу", испытываемые представителями персонала в связи с "неэффективностью процесса консультаций между персоналом и администрацией", и приняли к сведению их просьбу о том, чтобы дальнейшее делегирование полномочий руководителям программ было приостановлено до создания транспарентной и поддающейся контролю системы учета и подотчетности.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

**Рекомендация 1:** Генеральному секретарю следует представить Генеральной Ассамблее всеобъемлющий общий план действий по делегированию полномочий, основанный на тщательно продуманной концепции, а не на практике отдельных оперативных решений. В такой концепции должно быть прежде всего определено, какие функции должны остаться в ведении центральных органов (например, общее руководство, контроль и надзор), а какие функции могут быть делегированы в целях создания более эффективной системы управления. Указанный план действий должен, среди прочего, содержать элементы, предусмотренные рекомендациями 2-11 ниже, о чем подробнее говорится в главе V.A.

### Четкость и ясность политики и процедур

**Рекомендация 2:** Генеральному секретарю необходимо принять меры к обеспечению строгого соблюдения порядка издания административных документов (ST/SGB/1997/1 и 2) не только в целях обеспечения четкости и ясности административных процедур и инструкций, но и для недопущения коллизий между административными предписаниями. Административные документы, имеющие обязательный характер, должны издаваться строго в установленном порядке, а именно в виде бюллетеней Генерального секретаря или административных инструкций Секретариата. Изменения в административные документы должны вноситься только путем издания новых административных документов того же или более высокого уровня, содержащих поправки или изменения к первоначальным документам. Такой же порядок должен действовать и в отношении их отмены (пункты 55-61).

---

\* На завершающем этапе подготовки настоящего доклада в распоряжение инспекторов был предоставлен доклад Генерального секретаря пятьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи (A/55/270) с предложениями о конкретных мерах на этот счет.

## **Корректировка делегированных полномочий в области применения Положений и Правил о персонале**

**Рекомендация 3:** Генеральному секретарю следует пересмотреть положения своего бюллетеня ST/SGB/151 от 7 января 1976 года, касающегося применения Положений и Правил о персонале, с тем чтобы привести их в соответствие с нынешними требованиями. На основании этого Секретариат должен издать одну общую административную инструкцию по вопросу о делегировании полномочий в области применения Положений и Правил о персонале, которая бы более четко отражала нынешнюю ситуацию (пункты 57-61).

## **Издание пересмотренных Финансовых положений и правил**

**Рекомендация 4:** Генеральному секретарю следует предложить в срочном порядке издать пересмотренный вариант Финансовых положений и правил, который включал бы соответствующие поправки к таким положениям и правилам, утвержденные Генеральной Ассамблеей, а также необходимые новые изменения. В этой связи Генеральному секретарю необходимо произвести выверку других административных распоряжений на предмет наличия в них положений, противоречащих Финансовым правилам, в целях обеспечения общей согласованности административных процедур. В будущем любые необходимые изменения в те или иные правила должны вноситься путем принятия поправок к документу, содержащему их базовый текст (пункты 62–68).

## **Формирование культуры ясности, транспарентности и коммуникации**

**Рекомендация 5:** С учетом соображений, изложенных в главе V.В настоящего доклада (пункты 69-70), Генерального секретаря следует призвать к осуществлению дополнительных мер по формированию в Секретариате культуры ясности, транспарентности и коммуникации.

## **Издание индивидуальных распоряжений о делегировании полномочий**

**Рекомендация 6:** Независимо от общего делегирования полномочий, которое может быть предусмотрено Правилами о персонале, Финансовыми правилами или Правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки, или бюллетенями Генерального секретаря, касающимися структуры Секретариата, Генеральному секретарю надлежит установить, что делегирование полномочий конкретным лицам должно оформляться отдельными приказами (контрактами, письмами или другими документами), которые должны, как минимум, содержать:

- a) ссылку на первоначального носителя (источник) полномочий;
- b) описание делегируемых полномочий с четким обоснованием мотивов и целей;
- c) информацию о любых ограничениях, в том числе в отношении дальнейшего делегирования полномочий;
- d) в соответствующих случаях - ссылку на любые предыдущие решения о делегировании полномочий, подлежащие пересмотру или отмене;
- e) указание даты вступления в силу решения о делегировании полномочий и сроков его действия;
- f) подробную информацию о порядке отчетности в связи с делегированными полномочиями в целях обеспечения возможностей для надлежащего контроля (включая объем отчетности, периодичность представления отчетов и другую информацию, особенно когда дело касается отношений между отделениями на местах и Центральными учреждениями) (пункты 75-77).

### **Расширение возможностей руководителей**

**Рекомендация 7:** Помимо общей учебной подготовки, ориентированной на сотрудников Секретариата в целом, для руководителей, которым делегируются полномочия, должны организовываться специальные курсы и брифинги. Им должны оказываться также надлежащие вспомогательные услуги либо силами выделяемого в их распоряжение вспомогательного персонала, либо с привлечением "общих" служб (в местах службы, где имеется более одного основного подразделения). Кроме того, Генеральный секретарь должен возложить на центральные административные службы, т.е. на УЛР и УППБС, обязанности по оказанию руководителям, по их просьбе, дополнительной помощи в виде рекомендаций в отношении того, как следует применять и толковать положения, правила и административные инструкции, касающиеся финансовых и кадровых вопросов, а также вопросов планирования программной деятельности, в целях повышения их управленческой компетентности и обеспечения их большей подотчетности (пункты 78-79).

### **Доступ к информации**

**Рекомендация 8:** Генеральному секретарю следует приложить все усилия к оптимизации функционирования Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) и системы Интранет, как в Центральных учреждениях, так и на местах, в целях обеспечения

постоянного и оперативного доступа руководителей к информации, необходимой для надлежащего выполнения делегированных им функций (пункт 81).

## **Контроль**

**Рекомендация 9:** Генеральному секретарю следует позаботиться о том, чтобы центральные административные подразделения сохранили способность осуществлять текущий контроль за выполнением руководителями делегированных им функций в целях оценки результатов и выявления возможных недостатков. В этой связи важнейшее значение имеют разработка и внедрение надлежащих информационных технологий и систем, а также сотрудничество с соответствующими надзорными механизмами (пункты 82-84).

## **Оценка работы и создание системы подотчетности**

**Рекомендация 10:** Усилия Генерального секретаря по созданию всеобъемлющей системы подотчетности, без которой дальнейшее делегирование полномочий в области управления финансовыми и людскими ресурсами невозможно, должны основываться на следующих принципах:

- оказание руководителям всей необходимой поддержки, включая предоставление информации и рекомендаций, в связи с выполнением ими возложенных на них обязанностей, в том числе в вопросах, касающихся их отношений с подчиненными, а также в целях снятия любых возможных разногласий;
- наличие надлежащих механизмов оценки работы должностных лиц, которым делегированы полномочия, и укрепление соответствующих дисциплинарных механизмов;
- производственные показатели должны дополняться мерами, обеспечивающими учет выявленных недостатков и случаев невыполнения программ работы или принципиальных установок, положений и правил Организации при оценке работы руководителей, их продвижении по службе и определении уровня и объема полномочий, которые могут быть им делегированы (пункты 85-91).

## **Консультации с представителями персонала**

**Рекомендация 11:** Генеральный секретарь должен принять меры к обеспечению максимально полного учета мнений и предложений сотрудников и проведению полноценных и предметных консультаций с представителями персонала в контексте усилий по совершенствованию системы коммуникации в Секретариате (пункт 92).



## I. ВВЕДЕНИЕ

1. В последние годы в сфере управленческой деятельности различных организаций наблюдается рельефно выраженная тенденция к формированию более доверительного и менее жесткого стиля управления за счет делегирования большого объема полномочий руководителям среднего звена в штаб-квартирах и на местах. Главный смысл этого заключается в обеспечении более эффективного использования ресурсов и повышении расторопности и гибкости организаций. Многие организации системы Организации Объединенных Наций также пытаются принимать различные меры в этом направлении при сохранении необходимого уровня централизованного управления и контроля и укреплении систем оценки работы должностных лиц и функционирования программ. Особенно трудно найти необходимый баланс структурам, привыкшим работать в условиях жесткой централизации.
2. Подготовка доклада о делегировании полномочий была включена в программу работы Объединенной инспекционной группы в связи с неоднократными заявлениями Генерального секретаря о том, что делегирование полномочий будет играть важную роль в реформе Организации Объединенных Наций. Группа учитывала также повышенный интерес, который проявляют к этому вопросу государства-члены, о чем свидетельствуют резолюции, принятые в последние годы Генеральной Ассамблеей, и обсуждения в других органах, таких, как Комитет по программе и координации (о проведении аналогичного исследования Группу просила также Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)).
3. В докладе в широком историческом контексте рассматриваются усилия, предпринимаемые Секретариатом Организации Объединенных Наций в последние три года по делегированию полномочий руководителям среднего звена. Затем в нем дается предварительная оценка эффективности и согласованности этих усилий и в этой связи приводятся некоторые заслуживающие внимания примеры из практики различных организаций системы, о которых стало известно инспекторам. И наконец, на основе проведенного анализа в докладе формулируется ряд выводов, которые следует учитывать при делегировании полномочий в будущем. Доклад должен стать полезным подспорьем и для государств-членов, и для должностных лиц Секретариата при анализе прогресса, достигнутого в этой важной области управленческой деятельности, и планировании дальнейших шагов по реформе Организации.
4. На завершающем этапе работы над настоящим докладом инспекторам были предоставлены предварительные версии докладов Генерального секретаря пятьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи (о реформе управления людскими ресурсами (A/55/253) и о подотчетности и ответственности (A/55/270)). Инспектора отметили, что рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, во многом перекликаются с мерами, предлагаемыми в указанных докладах, хотя эти меры еще не проработаны во всех их аспектах. Инспектора надеются, что механизмы подотчетности, о которых говорится в соответствующем докладе Генерального секретаря, будут созданы и введены в действие и что при этом будут приняты во внимание замечания и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе.
5. В контексте настоящего доклада инспектора старались проводить различие между концепциями **делегирования полномочий** и **децентрализации**. По их мнению, первая из них подразумевает делегирование полномочий в области принятия решений, тогда как вторая означает простое перераспределение административных обязанностей между подразделениями Секретариата.
6. В ходе подготовки настоящего доклада инспектора опросили большое число должностных лиц Секретариата Организации Объединенных Наций, а также ряда фондов и программ и изучили соответствующие документы, изданные директивными органами и Секретариатом. Они хотели бы выразить свою признательность всем, кто помогал им в этой работе.

## II. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ: ИСТОРИЯ ВОПРОСА

7. Хотя вопрос о более активном делегировании полномочий в Организации Объединенных Наций привлекает к себе в последние годы значительное внимание и является предметом жарких споров, с

самого начала следует подчеркнуть, что делегирование полномочий не является абсолютно новой концепцией или новым веянием. Концепция делегирования полномочий всегда отражала необходимость передачи части ответственности за принятие решений в крупных организациях руководителям среднего звена во избежание административного паралича в результате концентрации полномочий в руках главного административного лица или в одной географической точке.

8. Более того, делегирование полномочий было предусмотрено самим Уставом Организации Объединенных Наций, в соответствии с которым государства-члены делегировали полномочия Генеральному секретарю как главному административному лицу Организации (статья 97). Эти полномочия ограничиваются содержащимся в статье 101 Устава положением о том, что персонал Секретариата назначается Генеральным секретарем согласно правилам, устанавливаемым Генеральной Ассамблеей, а также положениями статей 10 и 17, определяющими полномочия Генеральной Ассамблеи в бюджетной и других областях.

9. В самом общем плане **административные** полномочия в рамках Секретариата, т.е. полномочия в области управления людскими и финансовыми ресурсами, делегируются Генеральным секретарем на основании бюллетеней Генерального секретаря заместителю Генерального секретаря по вопросам управления и помощникам Генерального секретаря по вопросам планирования программ, бюджету и счетам (Контролеру), по вопросам управления людскими ресурсами и по вопросам централизованного общего обслуживания. Эти должностные лица могут в свою очередь делегировать часть своих полномочий другим должностным лицам Секретариата. **Основные** полномочия, т.е. полномочия, касающиеся осуществления основной деятельности Секретариата, также определяются в бюллетенях Генерального секретаря, в которых устанавливаются порядок работы и структура Секретариата и за каждым организационным подразделением закрепляется тот или иной вид основной деятельности.

10. Делегирование административных полномочий отдельным лицам или программам в той или иной степени существовало в Секретариате Организации Объединенных Наций всегда. Так, на протяжении последних десятилетий сложилась и постепенно совершенствовалась и расширялась практика делегирования функций "подразделениям-отросткам", т.е. практика передачи полномочий административным структурам за пределами Центральных учреждений, но при сохранении непосредственного контроля за их деятельностью со стороны соответствующего подразделения Департамента по вопросам управления. В частности, определенные административные полномочия по решению финансовых (включая закупки) и кадровых вопросов были переданы Отделению Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), пяти региональным комиссиям, Отделению Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ) и не так давно Отделению Организации Объединенных Наций в Найроби (ЮНОН). Аналогичным образом обстояло дело и с операциями по поддержанию мира и специальными миссиями, а также с проектами в области технического сотрудничества, по которым административные полномочия в области управления людскими и финансовыми ресурсами передавались "учреждениям-исполнителям", таким, как Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), региональные комиссии, Управление Верховного комиссара по правам человека и Программа Организации Объединенных Наций по контролю за наркотическими средствами (ЮНДКП).

11. В дополнение к практике ограниченного делегирования полномочий, в частности подразделениям и/или миссиям за пределами Центральных учреждений, существовавшей в Организации с первых лет ее работы, Генеральный секретарь в 1974 году уведомил Генеральную Ассамблею (А/С.5/1601) о том, что он поддержал рекомендацию Административно-управленческого отдела о необходимости делегирования большего объема полномочий и ответственности по некоторым вопросам управления кадрами департаментам и управлениям в Центральных учреждениях и другим подразделениям в целях обеспечения большей децентрализации обязанностей в указанной области.

12. На своем 2324-м заседании 18 декабря 1974 года Генеральная Ассамблея по рекомендации Пятого комитета согласилась с предложением Генерального секретаря с учетом замечаний ККАБВ, который поддержал подход Генерального секретаря при том понимании, что он не ослабит "общий центральный контроль"<sup>1</sup>. В связи с этим Генеральный секретарь издал бюллетень ST/SGB/151 от 7

января 1976 года, закрепивший некоторые принципы, согласно которым полномочия на принятие решений в соответствии с Положениями и Правилами о персонале могли делегироваться другим должностным лицам Организации. Подробные инструкции относительно того, какие полномочия необходимы для принятия решений в рамках каждого правила о персонале, были опубликованы в административном циркуляре ST/AI/234, который впоследствии не раз изменялся и дополнялся. Насколько известно инспекторам, в настоящее время действуют административные инструкции ST/AI/234/Rev.1 и ST/AI/234/Rev.1/Amend.1 с поправками, предусмотренными административной инструкцией ST/AI/1999/1.

13. Тем не менее эти документы не дают полного представления о нынешнем положении дел в области делегирования полномочий, поскольку такое делегирование предусмотрено и другими документами. Некоторые из них, такие, как ST/AI/388 (в отношении Программы Организации Объединенных Наций по контролю за наркотическими средствами) и ST/AI/401 (в отношении Управления служб внутреннего надзора), являются общедоступными. Другие же инструкции, в частности касающиеся делегирования полномочий Департаменту по экономическим и социальным вопросам и ЮНКТАД (в области применения Правил о персонале серии 200) и Департаменту операций по поддержанию мира (в отношении выполнения некоторых функций, связанных с применением Правил о персонале серии 100, и всех функций, связанных с применением Правил о персонале серии 300), предназначены, как это следует из записки Генерального секретаря Генеральной Ассамблее (A/54/257), для более узкого круга пользователей.

14. Вопросы финансового управления в Организации регулируются утвержденными Генеральной Ассамблеей Финансовыми положениями, на основании которых Генеральный секретарь издает Финансовые правила. Общую ответственность за политику в области финансовой деятельности Организации несет Контролер, который в свою очередь назначает сотрудников, отвечающих за выполнение важных финансовых функций (правило 111.1). В Финансовых правилах определяются также соответствующие обязанности (в области применения Правил) заместителя Генерального секретаря по вопросам управления, Контролера, помощника Генерального секретаря по вопросам управления людскими ресурсами и помощника Генерального секретаря по вопросам общего обслуживания. Кроме того, в них закреплены обязанности руководителей департаментов и управлений, в частности в отношении представления предложений по бюджету по программам, а также обязанности удостоверяющих и утверждающих сотрудников, осуществляющих свои функции в соответствии с полномочиями, делегированными им Контролером.

15. Что касается руководителей фондов и программ Организации Объединенных Наций, то им в целом предоставлены полномочия по назначению и административному обслуживанию своих сотрудников и управлению своими финансовыми ресурсами. Они в свою очередь делегируют часть своих полномочий (зачастую гораздо большую, чем в Секретариате) руководителям среднего звена. Это касается прежде всего таких организаций, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП) и Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), которые имеют разветвленную систему деятельности на местах и должны иметь возможность быстро реагировать на чрезвычайные ситуации.

16. В 90-е годы процесс децентрализации и делегирования полномочий из штаб-квартиры на места активно шел, в частности, в МПП, где было создано девять региональных (зональных) отделений. Децентрализация сопровождалась направлением на места большего числа технических сотрудников для оказания поддержки в решении кадровых и финансовых вопросов, а также вопросов, связанных с информационно-пропагандистской деятельностью, закупками и разработкой проектов/программ. Руководителям страновых программ были предоставлены полномочия по утверждению программных мероприятий и проектов в рамках самих страновых программ, утверждаемых Исполнительным советом. В рамках этих новых полномочий они могут, например, утверждать ассигнования в размере до 200 000 долл. США для покрытия расходов на продовольствие, транспорт и непродовольственные товары в связи с возникновением новых чрезвычайных ситуаций. Создана также новая децентрализованная система распределения обязанностей в области управления людскими ресурсами, в рамках которой существенно расширены полномочия отделений на местах в решении

вопросов, касающихся штатного расписания и набора внештатных сотрудников по проектам, а также временного персонала и консультантов<sup>2</sup>.

17. С 1995 года созданием новой комплексной Системы управления операциями, предусматривающей более широкое делегирование полномочий в области управления финансовыми и людскими ресурсами руководителям всех уровней на местах и в штаб-квартире, активно занимается также УВКБ. В рамках этой системы отделения за пределами штаб-квартиры предоставляются все необходимые полномочия по решению административно-кадровых вопросов, связанных с использованием персонала, набираемого на местах, а также во многих случаях полномочия по ведению счетов и хранению первичной документации. Кроме того, руководитель каждого из страновых отделений получает одну или несколько инструкций ("Letter of instruction"), где определяется степень их свободы в решении бюджетных вопросов. Руководители среднего звена в штаб-квартире и на местах теперь заключают с Отделом управления ресурсами соглашения и договоры о подотчетности, в которых определяются объем и характер делегируемых им полномочий и их соответствующие обязанности в области управления людскими ресурсами или ведения счетов.

18. ЮНИСЕФ, со своей стороны, делегировал своим региональным отделениям полномочия в области утверждения и обзора страновых программ и бюджетов страновых отделений. Недавно созданные комитеты по рассмотрению программ и бюджетов утверждают на региональном уровне и в рамках общих бюджетных ассигнований планы административно-управленческого обслуживания страновых программ, включая соответствующие вспомогательные бюджеты, представляя их в штаб-квартиру лишь для целей консолидации<sup>3</sup>.

### **III. РЕФОРМА СЕКРЕТАРИАТА И ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ: ШАГИ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ В ПОСЛЕДНИЕ ГОДЫ**

19. Хотя делегирование полномочий уже является неотъемлемой частью административно-управленческой системы Секретариата Организации Объединенных Наций, а также его фондов и программ, в качестве принципиально нового момента Генеральный секретарь предлагает еще шире использовать эту практику как важную составляющую реформы Секретариата, а также в качестве важного элемента усилий по совершенствованию его деятельности и обеспечению более эффективного использования имеющихся в его распоряжении ресурсов. В своем докладе о реформе Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь отметил, что исполнению утвержденных программ слишком часто мешают чрезмерные бюрократические процедуры и правила, отдающие ответственность за распределение ресурсов в руки администраторов, которые сами не отчитываются за исполнение программ<sup>4</sup>.

20. Действительно слишком часто бывает так, что то или иное административное решение (или часть такого решения), подготовленное кадровыми или финансовыми службами за пределами Центральных учреждений, вновь становятся предметом рассмотрения и проверки, на этот раз уже в Центральных учреждениях, и лишь после этого направляется на утверждение. Это ведет к дублированию административных функций и неоправданной трате и без того ограниченных ресурсов. В целях решения этой проблемы Генеральный секретарь обязался принять меры к делегированию максимального объема полномочий и ответственности в вопросах управления людскими и финансовыми ресурсами руководителям среднего звена при обеспечении их полной подотчетности<sup>5</sup>.

21. Предложения Генерального секретаря нашли развитие в его следующем докладе - по вопросу о реформе управления людскими ресурсами, который во многом основан на соображениях и рекомендациях, представленных Генеральному секретарю Целевой группой по реформе управления людскими ресурсами, которая была создана им в январе 1998 года. В этом докладе Генеральный секретарь говорит о новой культуре управления, призванной расширить "возможности и полномочия руководителей по управлению всем комплексом ресурсов, находящихся в их распоряжении", включая персонал, а также по управлению программами, финансовыми ресурсами, информацией и процессом изменений<sup>6</sup>. По его мнению, руководители программ и линейные руководители должны иметь более широкие полномочия и нести большую ответственность в области управления людскими ресурсами в рамках четко сформулированных принципов. Они должны обеспечить осмысленность действий

своих сотрудников, мотивировать их, создать атмосферу взаимовыручки и доверия и организовать работу в целях достижения конкретных результатов. Необходимость этого была вновь подчеркнута Генеральным секретарем в его выступлении в Пятом комитете на пятьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи, где он заявил, что "руководители должны быть способны руководить"<sup>7</sup>.

22. Из вышесказанного становится ясно, что предложение об увеличении объема делегируемых полномочий в области управления людскими и финансовыми ресурсами преследует ясную и конкретную цель - обеспечить более рациональное и эффективное использование ресурсов, выделяемых на осуществление утвержденных программ и мероприятий, и добиться за счет этого повышения качества и результативности таких программ и мероприятий.

23. Таким образом, по замыслу Генерального секретаря, речь идет о делегировании полномочий не столько ради ускорения и упрощения административных процедур, что всегда играло немаловажную роль, сколько о полном изменении подходов и самих концепций, лежащих в основе административно-управленческой деятельности в Секретариате Организации Объединенных Наций.

24. Первоначально государства-члены довольно сдержанно отреагировали на эту инициативу. В пункте 6 раздела II резолюции 51/226 от 25 апреля 1997 года Генеральная Ассамблея приветствовала намерение Генерального секретаря добиться упорядочения административных процедур и устранить дублирование в области управления людскими ресурсами посредством делегирования полномочий руководителям программ, но при этом просила его "обеспечить, чтобы до передачи таких полномочий были внедрены хорошо продуманные механизмы подотчетности, включая необходимые процедуры внутреннего надзора и контроля, а также профессиональной подготовки".

25. С тех пор как данный вопрос был впервые поднят Генеральным секретарем, государства-члены неизменно подчеркивали необходимость централизованного контроля, вновь и вновь предупреждая о том, что ни о каком сколько-нибудь серьезном делегировании полномочий не может быть и речи без уверенности в подконтрольности и подотчетности руководителей. Более того, о своей заинтересованности в создании транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности они заявляли еще до того, как Генеральный секретарь выступил со своими предложениями по реформе Организации, о чем свидетельствует резолюция 48/218 А от 23 декабря 1993 года, в которой Генеральная Ассамблея одобрила соответствующие рекомендации Комитета по программе и координации.

26. Несмотря на далеко идущий характер преобразований, предложенных Генеральным секретарем в его докладе о реформе Организации (А/51/950), меры, принятые Секретариатом для внедрения новой культуры управления, элементами которой как раз и должны стать более широкое делегирование полномочий и обеспечение полной подотчетности, пока не выглядят особенно впечатляющими. Наиболее существенными, или по крайней мере наиболее часто упоминаемыми, из них являются меры, предусмотренные в меморандуме заместителя Генерального секретаря по вопросам управления от 17 ноября 1998 года на имя руководителей всех департаментов и управлений в целях обеспечения "быстрых результатов" в области реформы управления людскими ресурсами (осуществление этих мер должно было начаться с 1 декабря 1998 года). Некоторые из этих мер впоследствии нашли отражение в административной инструкции ST/AI/1999/1, вступившей в силу 1 февраля 1999 года.

27. В этой инструкции перечислены вопросы, которые департаменты и управления в Центральном учреждении и за их пределами теперь могут решать сами, не обращаясь в УЛР. К числу таких вопросов относятся продление срочных контрактов, предоставление специальных отпусков, а также утверждение путевых расходов в связи с отпуском на родину, пособий на репатриацию и специальных должностных надбавок. Не попали в инструкцию такие упоминавшиеся в меморандуме вопросы, как установление надбавки за выслугу лет (в виде дополнительной ступени в шкале окладов) для сотрудников категории общего обслуживания, выдача медицинских заключений при наборе сотрудников или их переводе в другое место службы, утверждение первых десяти дней отпуска по болезни (соответствующие полномочия, которые ранее были предоставлены департаментам в Центральном учреждении, теперь делегированы всем отделением за пределами Центральных учреждений) и проведение ежегодного обзора надбавок на иждивенцев<sup>8</sup>.

28. В октябре 1997 года началось осуществление экспериментального проекта, предусматривавшего передачу части полномочий в области управления людскими ресурсами Исполнительному секретарю Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК). Наиболее важным элементом этого проекта было делегирование полномочий в области набора, назначения на должности и продвижения по службе сотрудников с уровня С-2 до уровня С-4. Решения о таких назначениях или повышении в должности должны были приниматься на основе единодушных рекомендаций руководителей программ, а также органов, занимающихся вопросами назначений, а каждый спорный случай должен был передаваться на рассмотрение в УЛР. Делегировались также полномочия в области классификации должностей категории общего обслуживания, прекращения контрактов по согласованию между сотрудниками и администрацией и установления специальных должностных надбавок. Первоначально планировалось делегировать и некоторые полномочия в области финансового управления, однако в связи с обеспокоенностью, высказанной Генеральной Ассамблеей по поводу возможного изменения бюджетной практики и процедур, эти планы не были реализованы (за исключением передачи полномочий в отношении списания имущества) в случаях, предусматривавших решения Инвентаризационного совета).

29. В апреле 1999 года группа, сформированная Департаментом по вопросам управления, рассмотрев ход осуществления этого проекта, признала его результаты удовлетворительными и полезными как для ЭКЛАК, так и для УЛР, отметив при этом, что он "осуществлялся без каких-либо последствий для бюджетной практики и процедур". Группа, в частности, пришла к выводу, что процесс заполнения должностей в рамках проекта занимает меньше времени, чем в случае их утверждения в Центральном учреждении. Группа отметила также, что Исполнительный секретарь осуществлял делегированные ему полномочия осмотрительно и надлежащим образом с должным учетом политики и руководящих принципов, выработанных в связи с проектом<sup>9</sup>. Вместе с тем инспектора констатировали, что данный проект не привел к дальнейшему делегированию полномочий субрегиональным отделениям в Мехико и Порт-оф-Спейне, хотя это предусматривалось реформой системы управления ЭКЛАК<sup>10</sup>.

30. Генеральный секретарь дал старт и ряду других экспериментальных проектов, главным образом касавшихся конференционных служб в Центральном учреждении и в ЮНОВ. Однако, согласно информации, полученной Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) при рассмотрении предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, эти проекты были "приостановлены, поскольку руководители программ пришли к выводу о том, что они вряд ли принесут благоприятные результаты"<sup>11</sup>.

31. Специальные административные соглашения о делегировании значительного объема полномочий были заключены с недавно созданными структурами, такими, как Специальная комиссия Организации Объединенных Наций (ЮНСКОМ) и Компенсационная комиссия Организации Объединенных Наций (ККООН), а также с договорными органами, включая секретариат Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) и секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН). Инспектора подробно не интересовались полномочиями, предоставленными этим специальным органам, поскольку они стоят несколько особняком в том смысле, что не финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и не являются частью Секретариата.

#### IV. НЕОДНОЗНАЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

32. Хотя давать обстоятельную оценку результатов осуществления упомянутых выше инициатив пока, возможно, слишком рано, инспектора считают, что уже можно сделать некоторые общие выводы и извлечь некоторые важные уроки. В частности, они обратили внимание на то, что некоторые из объявленных администрацией мер, направленных на достижение быстрых результатов, уже признаны нецелесообразными или преждевременными. Так, на неопределенное время отложено делегирование департаментам полномочий по проведению ежегодного обзора надбавок на иждивенцев, поскольку было сочтено, что у департаментов нет ни времени, ни специалистов, необходимых для проведения такого обзора.

33. В действительности это может свидетельствовать об отсутствии четкого понимания самой сути делегирования полномочий, поскольку за делегирование полномочий порой выдавались меры по децентрализации, направленные на перераспределение в Секретариате административных функций технического характера путем их передачи из Департамента по вопросам управления периферийным отделениям или функциональным подразделениям. На самом деле эти функции могли бы выполняться при меньших затратах времени и средств общими службами в Центральных учреждениях или за их пределами.

34. В этой связи инспектора отметили определенное недовольство основных департаментов тем, что так называемое "делегирование полномочий" порой сводится к простому "перекладыванию технических функций" без соответствующего перераспределения ресурсов. Кроме того, по мнению некоторых руководителей, важнейшим условием эффективного делегирования полномочий является четкая соразмерность передаваемых полномочий и ответственности. Они опасаются, что под предлогом делегирования полномочий на них будут возложены дополнительные обязанности, которые они не смогут эффективно выполнять из-за недостаточности этих самых полномочий.

35. Имеют место и такие случаи, когда на руководителей возлагаются новые обязанности без предоставления им необходимых административных рычагов или ресурсов. Особенно это касается административных канцелярий основных департаментов в Центральных учреждениях. Хотя функциям таких канцелярий посвящен целый раздел одного из бюллетеней Генерального секретаря, описание этих функций не дает четкого представления о том, как должны распределяться обязанности между административными канцеляриями, с одной стороны, и УЛР, Управлением по планированию программ, бюджету и счетам и Управлением централизованного вспомогательного обслуживания, с другой<sup>12</sup>.

36. О значительной неразберихе в данном вопросе сообщалось в четвертом годовом докладе УСВН. В предисловии к этому докладу, который, правда, был опубликован до объявления некоторых из указанных выше мер, заместитель Генерального секретаря, отвечающий за работу служб внутреннего надзора, отметил, что при посещении других мест службы ему по-прежнему приходится слышать, что руководители не имеют четкого представления о том, какие полномочия делегированы им, а какие оставлены в ведении Нью-Йорка<sup>13</sup>. В предисловии к пятому годовому докладу УСВН заместитель Генерального секретаря вновь выразил свою озабоченность по поводу того, что "концепция подотчетности по-прежнему расплывчата и понимается не вполне правильно" и что эффективное делегирование полномочий еще не обеспечено<sup>14</sup>.

37. Таким образом, представляется, что Секретариат занимается вопросами делегирования полномочий лишь от случая к случаю, не имея продуманной общей стратегии, что чревато путаницей и очевидными несоответствиями и противоречиями. Кое-кто, в частности, обратил внимание на одно такое несоответствие - между заявленными Генеральным секретарем целями в области децентрализации процесса принятия решений по вопросам существа и делегирования полномочий и планами расширения и укрепления общих административных служб. Совсем недавно в докладе УСВН было отмечено, что делегирование полномочий руководителям программ и передача контрольных и руководящих функций отделениям Организации Объединенных Наций в Женеве и Вене в действительности являются важнейшими условиями повышения эффективности и оперативности общих вспомогательных служб<sup>15</sup>. Вместе с тем до сих пор не установлено четкого различия между расширением полномочий руководителей программ и расширением контрольных функций департаментов, занимающихся оказанием общих вспомогательных и административных услуг за пределами Центральных учреждений. Во избежание возможных коллизий полномочия в области принятия решений должны делегироваться и тем, и другим на более транспарентной основе.

38. Ввиду специфики Организации и особенностей управления ее людскими и финансовыми ресурсами административные решения по ряду вопросов (набор персонала, продвижение по службе, прекращение контрактов, дисциплинарные меры, назначения, распоряжение имуществом и т.д.) принимаются в ней лишь после вынесения заключений консультативными органами. В этой связи инспектора считают, что было бы полезно подумать над тем, как обеспечить наиболее эффективное, оперативное и своевременное достижение желаемых целей. Определенный интерес в этом плане представляет реформа ЮНИДО, о которой говорится в главе V.A (пункт 52).

39. В докладе о реформе системы управления людскими ресурсами Генеральный секретарь при описании своей концепции реорганизации административного обслуживания персонала выделил, в частности, задачи разработки руководящих принципов для всеобъемлющего делегирования полномочий руководителей среднего звена (наряду с мерами по обеспечению контроля исполнения и подотчетности), а также упрощения Правил о персонале и упорядочения административных процедур<sup>16</sup>.

40. Действительно, в последние два года были предприняты серьезные усилия по упрощению и обновлению Правил о персонале. В Секретариате была создана Целевая группа по упорядочению правил и процедур, которая на своих заседаниях в апреле 1999 года провела углубленный обзор кадровых правил и процедур Организации, уделив особое внимание правилам и процедурам, изложенным в многочисленных бюллетенях Генерального секретаря, административных инструкциях, информационных циркулярах, кадровых директивах и внутренних меморандумах. Группа пришла к выводу, что от 30% до 40% действующих инструкций по кадровым вопросам устарели либо просто не нужны и потому подлежат отмене. Она рекомендовала также пересмотреть и консолидировать еще примерно 290 документов в целях обновления правил и устранения дублирования и параллелизма. С учетом рекомендаций Группы УЛР приступило к работе по упрощению кадровых правил и процедур с целью их сведения к концу 2000 года в компактный и удобный для пользования электронный справочник по кадровым вопросам<sup>17</sup>. Управление заверило ОИГ, что эта работа продолжается и должна быть завершена в установленные сроки - к концу 2000 года.

41. Таким образом, несмотря на определенный прогресс, достигнутый, как видно из вышеизложенного, в реализации одной из целей, намеченных Генеральным секретарем, пока нет ясности в отношении того, какие конкретно действия будут предприняты для разработки упомянутых выше руководящих принципов или создания системы подотчетности, без которой невозможно делегирование полномочий. В своем докладе об управлении людскими ресурсами от 4 сентября 1998 года Генеральный секретарь сообщил о своем намерении изучить возможность создания "группы по управленческой проверке", которая занималась бы рассмотрением конкретных случаев неисполнения делегированных обязанностей и вынесением рекомендаций Генеральному секретарю относительно соответствующих дисциплинарных мер (A/53/342, пункт 30).

42. Хотя окончательное решение по этому вопросу не было оформлено в виде административной инструкции, из электронного сообщения помощника Генерального секретаря по вопросам управления людскими ресурсами, адресованного персоналу, инспектора узнали, что под председательством первого заместителя Генерального секретаря создается "группа по вопросам подотчетности", которая будет принимать меры по результатам проверок, проводимых Департаментом по вопросам управления, и на основе рекомендаций надзорных органов. О создании дополнительного механизма в виде такой группы "в целях укрепления контроля на самом старшем руководящем уровне" говорится также в докладе Генерального секретаря по вопросу о подотчетности и ответственности, представленном пятьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи (A/55/270, пункт 41). Инспектора считают, что полная и точная информация о создании Группы с необходимыми разъяснениями должна быть доведена до сведения сотрудников секретариата в соответствующем административном циркуляре.

43. Что касается государств-членов, то они озабочены таким несколько фрагментарным и бессистемным подходом к делегированию полномочий. Так, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/221 выразила серьезную озабоченность по поводу того, что делегирование полномочий в области управления людскими ресурсами осуществляется слишком поспешно, без подготовки для этого необходимых условий. Признав необходимость повышения ответственности и подотчетности сотрудников на всех уровнях, она вновь призвала Генерального секретаря принять меры к тому, чтобы передаче руководителям среднего звена дополнительных полномочий в данной области предшествовало создание продуманных механизмов подотчетности, включая необходимые процедуры внутреннего надзора и контроля, а также профессиональной подготовки. В резолюции с обеспокоенностью отмечается также, что некоторые административные инструкции по вопросу о делегировании полномочий не соответствуют решениям Генеральной Ассамблеи, и подчеркивается,

что любое делегирование полномочий должно осуществляться в соответствии с Уставом и положениями и правилами Организации.

44. В пункте 168 своей резолюции A/54/249 от 23 декабря 1999 года, посвященной вопросам, связанным с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, Генеральная Ассамблея вновь просила Управление людских ресурсов "уделять больше внимания созданию надлежащей системы подотчетности и ответственности, а также совершенствованию действующей системы отправления правосудия в качестве неотъемлемого элемента процесса реформы управления людскими ресурсами".

45. Озабоченность государств-членов разделяют и представители персонала, которые опасаются, что Генеральный секретарь в своих усилиях по делегированию полномочий зашел дальше, чем это позволяют нынешние механизмы подотчетности, и что в этих условиях права сотрудников, предусмотренные соответствующими положениями и правилами, могут оказаться недостаточно защищенными от произвола руководителей. Так, Координационный комитет союзов и ассоциаций международных сотрудников системы Организации Объединенных Наций (ККСАМС), ссылаясь на упомянутую выше административную инструкцию ST/AI/1999/1, выразил свою глубокую обеспокоенность по поводу того, что делегирование дополнительных полномочий в вопросах применения Правил о персонале осуществляется "без создания надлежащих механизмов подотчетности" и что при подготовке указанной инструкции не проводилось консультаций с представителями персонала<sup>18</sup>. Комитет просил Генерального секретаря приостановить выполнение этой инструкции и отложить дальнейшее делегирование полномочий до тех пор, пока не будут созданы конкретные работоспособные механизмы подотчетности, обеспечивающие последовательный характер, объективность и транспарентность процесса принятия решений.

46. Совет персонала в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций уже выразил свою "тревогу и озабоченность по поводу ограниченного характера консультаций с персоналом" при подготовке и разработке указанной инструкции<sup>19</sup>. Он также потребовал приостановить дальнейшее делегирование полномочий руководителям программ до создания "транспарентной и поддающейся контролю системы подотчетности".

47. Приветствуя большинство из мер, предусмотренных в инструкции ST/AI/1999/1, в качестве позитивных, хотя и довольно осторожных шагов в правильном направлении, инспектора считают, что обсуждения и консультации с персоналом должны проводиться на более систематической основе в целях обеспечения лучшего понимания и поддержки персоналом таких мер.

48. Инспектора приняли к сведению усилия, предпринимаемые в этой связи УЛР (публикация раз в два месяца бюллетеня, информирующего сотрудников об основных программных решениях в области управления людскими ресурсами, и т.д.), а также первым заместителем Генерального секретаря, которая провела в 1998 и 1999 годах серию выездных совещаний во всех основных местах службы и попыталась развеять опасения персонала, связанные с делегированием полномочий.

49. Однако сохраняющееся недоверие со стороны представителей персонала требует продолжения такой разъяснительной работы, а главное создания надежной и всеобъемлющей системы подотчетности (см. главу V ниже). Администрация должна в максимально возможной степени учитывать мнения и предложения персонала и принимать меры к обеспечению его прав и укреплению доверия с его стороны. Она должна более аргументированно, убедительно, демократично и методично доказывать необходимость и целесообразность дополнительного делегирования полномочий.

## V. СОЗДАНИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЙ ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ, РАСШИРЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ

50. Проанализировав усилия, предпринимаемые в Организации Объединенных Наций и других организациях системы, инспектора сформулировали ряд выводов, касающихся предпосылок успешного делегирования полномочий. К числу таких предпосылок относятся, в частности:

- системный подход к определению областей, в которых возможно делегирование полномочий;
- формирование культуры ясности, транспарентности и коммуникации;
- обеспечение руководителей ресурсами и механизмами, необходимыми для осуществления делегированных им полномочий, в том числе соответствующим вспомогательным обслуживанием; и
- создание системы подотчетности, включая надлежащие процедуры контроля.

### A. Системный подход

51. Прежде всего Генеральному секретарю необходимо разработать общий план действий и определиться в принципе, какие из административных полномочий должны и дальше осуществляться централизованно, а какие могут быть делегированы в интересах повышения эффективности системы управления. Инспектора считают, в частности, что к первой категории относятся функции, связанные с определением основных ориентиров в политике, с контролем и надзором. Стратегия в области делегирования полномочий должна основываться на следующих принципиальных соображениях:

*a) делегирование полномочий с соответствующей подотчетностью осуществляется по инстанции сверху вниз.* Генеральный секретарь делегирует руководителям департаментов и управлений права и обязанности, связанные с осуществлением программ, что, однако, не освобождает его от общей ответственности за осуществление таких программ. Руководители департаментов и управлений в свою очередь несут ответственность перед Генеральным секретарем за выполнение возложенных на них обязанностей, хотя сами могут делегировать предоставленные им полномочия. Таким образом, для каждой функции на любом уровне делегирование полномочий и подотчетность являются двумя сторонами одной медали. Объем ответственности сотрудников Организации на каждом уровне различен: глава департамента отвечает за большие суммы средств, большое число людей и решение важных оперативных задач; руководитель более низкого уровня может отвечать лишь за небольшое число сотрудников и выполнение весьма ограниченных функций. Тем не менее и тот и другой в равной степени отвечают за своевременное и эффективное, в том числе с точки зрения затрат, решение стоящих перед ними задач, а также за разумное использование ресурсов, предоставленных им для решения таких задач. При строго вертикальном характере системы можно эффективно делегировать полномочия и обеспечивать подотчетность, поскольку это позволяет отслеживать все звенья вверх и вниз по административно-управленческой вертикали в Секретариате. Чем сильнее размыта административно-управленческая вертикаль, тем сложнее делегировать полномочия и обеспечивать подотчетность. Из этого следует, что наиболее эффективными механизмами обеспечения подотчетности являются механизмы, присущие линейной структуре управления;

*b) делегирование полномочий должно осуществляться с учетом распределения сфер ведения,* с тем чтобы лица, обладающие необходимой информацией и знаниями и ответственно относящиеся к своим обязанностям, имели рычаги для осуществления соответствующих мер;

*c) делегирование полномочий и подотчетность должны иметь своей целью прежде всего обеспечение, с одной стороны, возможностей для эффективной работы, а с другой - личной ответственности за ее результаты. Хотя в ряде случаев полномочия могут делегироваться структурным подразделениям, например департаментам или управлениям в лице их руководителей,*

отвечать и отчитываться за выполнение тех или иных функций или задач должны конкретные лица, а не структуры. Как отмечается в пункте 2 доклада Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (А/55/270), вертикаль ответственности, подчиненности и подотчетности, включая вертикаль *личной* ответственности, пронизывает всю Организацию от Генерального секретаря до каждого руководителя и каждого сотрудника. Поэтому каждый должен выполнять свои функции не только в соответствии с должностными обязанностями, но и с учетом требований, установленных в его программе работы, а также с учетом общих обязанностей международных гражданских служащих. Следует заметить в этой связи, что делегированные полномочия не должны автоматически "наследоваться" сотрудниками при занятии соответствующих должностей. Инспектора отметили, что в прошлом имели место случаи, когда финансовые полномочия рассматривались в качестве своего рода "наследственных прав", и выразили удовлетворение по поводу того, что в последнее время Контролером были приняты меры по исправлению такого положения. Они также приняли к сведению содержащееся в пункте 17 упомянутого выше доклада заверение Генерального секретаря в том, что в случае необходимости соответствующие полномочия могут быть сокращены или вовсе аннулированы.

52. Инспектора хотели бы привлечь внимание к усилиям Генерального директора ЮНИДО по разработке "бизнес-плана", позволяющего ЮНИДО пересмотреть свои функции и приоритеты с учетом реалий меняющейся глобальной экономической среды при одновременном реформировании ее организационной структуры. Основу новой структуры ЮНИДО, подогнанной под общую стратегию и цели этой организации, составляют идеи "бизнес-плана" и следующие принципы:

- перераспределение ресурсов и сотрудников категорий специалистов;
- создание надлежащих механизмов делегирования полномочий и подотчетности; в частности одновременно с делегированием финансовых полномочий отделениям на местах и с делегированием финансовых полномочий в связи с осуществлением основной деятельности создается нормативная база, определяющая порядок утверждения решений по финансовым вопросам, в основу которой положен принцип децентрализации финансового контроля, предусматривающий личную ответственность того, кто распоряжается определенной частью ассигнований;
- децентрализация деятельности и определение ключевых функций и обязанностей отделений на местах;
- рационализация комитетов в целях ликвидации тех из них, у которых полномочия истекли или дублируют новые полномочия, делегированные другим органам.

53. Широкую институциональную реформу и реформу программной деятельности осуществляет в последние десять лет и Мировая продовольственная программа (МПП), о чем уже упоминалось в главе II настоящего доклада. Ею разработаны "Документ о целях" и долгосрочная финансовая стратегия. В качестве одной из стратегических целей МПП было выбрано более широкое делегирование полномочий руководителям среднего звена в штаб-квартире, и особенно на местах. Результатом этих усилий стало создание новой организационно-кадровой основы для делегирования полномочий, включающей подробную схему такого делегирования со ссылками на соответствующие разделы Административного руководства ФАО/МПП и Правил о персонале ФАО (которыми руководствуется и МПП) и указанием носителей соответствующих полномочий. Инспекторам было сообщено, что в настоящее время эта схема пересматривается с учетом децентрализации региональных бюро, делегирования бюджетных полномочий в связи с набором персонала и внедрения новых подходов и процедур в области административно-управленческого обслуживания международных сотрудников категорий специалистов и выше после введения новых бессрочных контрактов.

54. Хотя подходы, используемые МПП и ЮНИДО, возможно, не вполне применимы в Организации Объединенных Наций, их комплексный характер является примером для подражания. В этой связи инспектора хотели бы также сослаться на подготовленный Секретариатом шесть лет назад весьма обстоятельный и аргументированный документ, в котором уже дается всеобъемлющий анализ

условий, необходимых для создания транспарентной и эффективной системы подотчетности и ответственности, и компонентов такой системы<sup>20</sup>. В частности, в приложении к этому документу (которое в основном воспроизводится в приложении II к докладу Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (A/55/270)) содержится очень четкая схема взаимосвязанных действий в связи с процессами распределения обязанностей, делегирования полномочий и обеспечения подотчетности. Доклад 1994 года, а также приведенные выше примеры высвечивают необходимость разработки Организацией Объединенных Наций общей основы для контроля за результатами работы и обеспечения подотчетности как на уровне отдельных лиц, так и на уровне программ, о чем более шести лет назад просили государства-члены. На основании доклада 1994 года и более поздних докладов инспектора делают вывод, что всеобъемлющая система подотчетности будет распространяться не только на старших должностных лиц и должна фактически определять поведение всех сотрудников. Инспектора считают, что надежной основой для такой системы могли бы стать меры в следующих трех областях.

☞ Рекомендация 1)

## **В. Воспитание культуры ясности, транспарентности и коммуникации**

55. Как отмечается в главе II настоящего доклада, государства-члены делегируют полномочия (в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций) Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю, который в целях выполнения своего мандата делегирует далее представленные ему полномочия сотрудникам Секретариата. Таким образом, пирамида полномочий строится на своеобразном каскаде актов их делегирования, которые непременно должны систематически проверяться на предмет их ясности и соответствия действующим положениям и правилам Организации Объединенных Наций, а также политике, формулируемой директивными органами. Любые несоответствия, противоречия, неясности или пробелы в документах, на основе которых формируется административно-управленческая вертикаль, подлежат устранению.

56. Очевидно, что руководящие указания, получаемые Генеральным секретарем от Генеральной Ассамблеи, сами должны быть четкими и недвусмысленными во избежание путаницы при их толковании Секретариатом.

57. Делегирование Генеральным секретарем административных и основных полномочий другим должностным лицам оформляется бюллетенями Генерального секретаря (серия ST/SGB). В бюллетене ST/SGB/1997/1 от 28 мая 1997 года, озаглавленном "Процедуры издания административных инструкций" "Procedures for the promulgation of administrative issuances" четко определяются вопросы, которые регулируются бюллетенями Генерального секретаря, и вопросы, которые требуют издания административных инструкций (серия ST/AI). Последние должны утверждаться заместителем Генерального секретаря по вопросам управления или другим специально уполномоченным на то должностным лицом. В упомянутом бюллетене четко указывается, что правила, принципы политики или процедуры, предназначенные для общего применения, могут устанавливаться или определяться лишь в должном образом изданных бюллетенях Генерального секретаря и административных инструкциях.

58. Издания бюллетеней Генерального секретаря требуют, в частности:

- a) обнародование правил, касающихся осуществления положений резолюций и решений, принятых Генеральной Ассамблеей, в том числе:
  - i) обнародование финансовых положений и правил, включая публикацию сводных текстов таких положений и правил;
  - ii) обнародование положений и правил о персонале, включая публикацию сводных текстов таких положений и правил;

- iii) обнародование положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль исполнения и методы оценки, включая публикацию сводных текстов таких положений и правил;
- b) обнародование, когда это необходимо, положений и правил, касающихся осуществления резолюций и решений Совета Безопасности;
- c) вопросы, касающиеся организационной структуры и организации работы Секретариата.

59. Административные инструкции, в свою очередь, определяют порядок и процедуры применения Финансовых положений и правил, Положений и правил о персонале и бюллетеней Генерального секретаря. Нижнюю ступень в иерархии административных документов занимают информационные циркуляры, которые издаются на основании бюллетеня ST/SGB/1997/2 Генерального секретаря в целях распространения общей информации о действующих правилах, политике и процедурах или их разъяснения, а также в целях публикации разовых или текущих объявлений. Однако они не могут использоваться для обнародования новых правил, политики или процедур.

60. К сожалению, эти ясные и четкие принципы, касающиеся издания административных документов, не всегда соблюдаются. Понимая всю сложность задачи изучения и "упорядочения" старых (изданных до июня 1997 года) инструкций, требующей больших затрат времени, инспектора, тем не менее, обратили внимание на то, что некоторые административные циркуляры, изданные после июня 1997 года, не соответствуют установленным требованиям и что в ряде случаев не соблюдался установленный порядок обнародования обязательных процедур.

61. Необходимо продолжать усилия по уточнению правил и всех административных инструкций, которым следуют руководители в своей текущей работе по управлению вверенными им людскими и финансовыми ресурсами. О необходимости издания Секретариатом простых и четких инструкций свидетельствуют, в частности, заключительные положения инструкции ST/AI/1999/1, в которых говорится о документах, не предназначенных для широкого распространения, и разобраться в которых пользователь может лишь проведя дополнительную исследовательскую работу. Поэтому необходимо форсировать усилия по упорядочению процедур, о которых говорится в главе IV, причем Секретариату следует, в случае необходимости, представить Генеральной Ассамблее предложения о внесении соответствующих изменений в Положения.

☞ Рекомендации 2 и 3)

62. Что касается Финансовых правил, то их последняя версия содержится в документе ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3(1985), с поправкой к нему от 30 сентября 1998 года (ST/SGB/1998/15), касающейся правила, посвященного Инвентаризационному совету. Инспектора отметили ряд несоответствий и даже противоречий в тексте Правил, а также между Правилами и положениями другого бюллетеня Генерального секретаря.

63. Так, в соответствии с Финансовыми правилами ряд обязанностей делегируется непосредственно Контролеру (речь идет, в частности, об обращениях к государствам-членам и государствам, не являющимся членами ООН, с просьбами о переводе взносов и авансов (правила 105.6 и 105.8), а также получении, хранении и инвестировании средств, включая средства, инвестируемые Объединенным пенсионным фондом персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) (правила 109.1 и 109.2). В то же время в документе ST/SGB/1997/11, посвященном организационной структуре Департамента по вопросам управления, обязанности в связи со взносами государств-членов и получением и хранением средств, а также обязанности по "увеличению поступлений при использовании финансовых средств", находящихся в ведении казначейства, возлагаются на должностных лиц, непосредственно подотчетных заместителю Генерального секретаря по вопросам управления. Инвестициями ОПФПООН, хотя о них не идет речи в упомянутом бюллетене Генерального секретаря, занимается Служба управления инвестициями, также непосредственно подотчетная заместителю Генерального секретаря по вопросам управления.

64. Были замечены и другие несоответствия. Так, например, в своем решении 50/472 от 23 декабря 1995 года Генеральная Ассамблея постановила внести поправки в финансовые положения 2.1 и 11.4, касающиеся бюджетного цикла операций по поддержанию мира. Однако ни пересмотренный текст указанных положений, ни пересмотренное правило 111.4, о намерении представить которое говорится в пункте 3 доклада Генерального секретаря по данному вопросу (A/50/787), не были опубликованы в установленном порядке, т.е. в бюллетене Генерального секретаря.

65. Такая же ситуация сложилась и с утвержденными в резолюции 52/212 В Генеральной Ассамблее от 31 марта 1998 года поправками, касающимися дополнительных полномочий, регулирующих ревизию отчетности Организации Объединенных Наций и являющихся неотъемлемой частью Финансовых положений. Здесь следует отметить, что в этой же резолюции Генеральная Ассамблея с определенными оговорками согласилась с рекомендациями Комиссии ревизоров (A/52/753, приложение, пункты 6 и 7) в отношении указания должностных лиц, отвечающих за выполнение рекомендаций Комиссии, и санкций в случае их невыполнения из-за небрежности или плохой организации работы ответственным сотрудником или ответственными сотрудниками. Указанная резолюция имеет самое прямое отношение к вопросам делегирования полномочий подотчетности и должна быть доведена до сведения всех сотрудников Секретариата, и в частности руководителей департаментов и программ, которых она непосредственно касается, путем издания соответствующих административных инструкций.

66. Инспектора не могут не выразить своей озабоченности по поводу небрежного отношения к составлению административных инструкций и осуществлению политики и отсутствия четкости и транспарентности в этих вопросах, о чем уже говорилось выше. Нынешняя версия Финансовых правил была принята в 1985 году и с тех пор не пересматривалась, несмотря на происходившие изменения в политике и практике. Вопреки содержащимся в докладе Генерального секретаря от 5 августа 1994 года (A/C.5/49/1, пункт 24) заверениям насчет ведущейся работы по обзору Финансовых положений и правил в целях представления Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии их пересмотренного текста, такой текст Ассамблее представлен не был. Инспектора отметили, что в докладе Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (A/55/270, пункт 9) содержатся новые заверения относительно того, что работа по пересмотру Финансовых положений и правил ведется.

67. Для создания атмосферы административной дисциплины и порядка необходимо непременно обеспечить, чтобы базовые документы, регулирующие деятельность Секретариата, были четкими и недвусмысленными и постоянно обновлялись с учетом происходящих изменений. Возможность отхода от положений базовых документов - даже в случае самых благих намерений - без принятия соответствующих поправок расхолаживает и порождает пренебрежительное отношение к действующим правилам, что может иметь серьезные последствия.

68. Исключительно важно также соблюдать процедуры издания административных документов (ST/SGB/1997/1), причем не только в целях обеспечения ясности и четкости публикуемых процедур и инструкций, но и во избежание противоречий между различными административными документами. Поэтому обязательные к исполнению административные положения должны обнародоваться исключительно в установленном порядке, а именно в бюллетенях Генерального секретаря или в административных инструкциях. В свою очередь изменения административных положений или решения об их отмене должны обнародоваться исключительно путем издания административных документов того же или более высокого ранга.

#### ☞ Рекомендация 4)

69. Вместе с тем практика показывает, что функционирование системы делегирования полномочий, а также транспарентной и эффективной системы подотчетности не сводится к простому пересмотру положений, правил и процедур и принятию решений о перераспределении директивных полномочий. Важным элементом усилий по созданию такой системы является формирование новой культуры доверия и коммуникации. Атрибуты этой новой культуры можно определить следующим образом:

- упор на человеческий фактор: перед людьми надо ставить интересные задачи, и людей надо поощрять. Людям необходимо обеспечить возможность действовать и принимать решения исходя из

собственной оценки ситуации. Следует помнить, что наилучшие результаты достигаются не тогда, когда система ставит человека в определенные рамки, а когда человек переживает за дело;

- руководство не должно носить авторитарный или принудительный характер, а должно быть максимально демократичным;
- четкая ориентация на результат, а не на процесс или процедуры<sup>21</sup>.

70. Важность такой культуры определяется тем, что она признает, что ответственность, права и обязанности, а также готовность отвечать за свои действия носят интерактивный характер и неразрывно связаны между собой и что именно эффективная взаимосвязь этих элементов является тем фактором, который поможет Организации достичь совершенства в вопросах управления. Для решения этой задачи необходимо путем проведения целенаправленной политики и подготовки кадров добиться изменения подходов и укоренившихся бюрократических привычек. Следует избегать негативных и пугающих ассоциаций, связанных с понятиями "полномочия" и "подотчетность", делая упор на позитивные аспекты делегирования и ответственности, в том числе связанные с продвижением по службе и расширением возможностей.

(☞ Рекомендация 5)

71. Усилия по привитию такой новой культуры предпринимаются в ряде организаций. Упомянутый выше "бизнес-план", посвященный будущей роли и функциям ЮНИДО, опирался на новую систему профессионального роста сотрудников. Администратор ПРООН в свою очередь опубликовал программу "ПРООН в 2001 году", определяющую задачи Бюро по планированию и управлению ресурсами. Новизна этой программы состоит в том, что сформулированные в ней задачи приведены в соответствие со стратегическими целями ПРООН. В ней определяются критерии успеха в решении каждой из задач и соответствующие базовые показатели. Предполагается, что затем эти задачи найдут отражение в индивидуальных годовых планах работы подразделений и станут частью индивидуальных производственных планов. Это обеспечит лучшее понимание каждым сотрудником своей роли в выполнении мандата ПРООН. УВКБ со своей стороны ввело в рамках своей широкой программы реформ практику подписания так называемых "соглашений о подотчетности", в которых излагаются условия и уточняются функции и обязанности всех соответствующих сторон в связи с делегированием финансовых полномочий.

72. В УВКБ заключен так называемый "Договор", определяющий функции и обязанности всех соответствующих сторон в связи с передачей руководителям среднего звена полномочий в области управления людскими ресурсами. В соответствии с этим "Договором" в обязанности Отдела управления ресурсами УВКБ входит следующее:

- подготовка представителей УВКБ по вопросам управления людскими ресурсами, с тем чтобы они лучше представляли себе, какие последствия будет иметь для них как для руководителей делегирование полномочий в этой области;
- функциональная подготовка административного персонала, который будет заниматься выполнением делегированных функций, в области управления людскими ресурсами;
- подготовка всеобъемлющего руководства по кадровым вопросам, охватывающего все аспекты делегированных полномочий в области управления людскими ресурсами.

73. Аналогичные усилия в области подготовки кадров в целях привития сотрудникам всех уровней необходимых навыков потребуются и в Организации Объединенных Наций, поскольку одного делегирования полномочий для расширения возможностей сотрудников недостаточно. Более того, многим людям легче руководить или работать под строгим контролем, чем в условиях, обеспечивающих сотрудникам, и особенно руководителям, определенную свободу действий.

74. Инспектора отметили усилия, предпринимаемые Секретариатом Организации Объединенных Наций в последние годы по обучению руководителей методам "народного" управления и всех сотрудников, как рядовых, так и руководящих, методам урегулирования конфликтов. Подробная

информация о конкретных программах в области подготовки управленческих и руководящих кадров содержится в пунктах 20-22 доклада Генерального секретаря о подотчетности и ответственности (А/55/270). ОИГ известно также, что в рамках своих усилий по формированию новой организационной культуры и созданию кадрового потенциала Организация Объединенных Наций занимается на основе широкого участия всех заинтересованных сторон определением основных организационных ценностей и базовых и управленческих навыков и способностей, а также пересмотром программ повышения квалификации сотрудников и разработкой новых программ в целях формирования и развития этих навыков и способностей. Инспекторы считают, что эти усилия необходимо продолжать, дополняя их программами, направленными на обеспечение лучшей информированности сотрудников об их правах и обязанностях. Такие программы должны стать составной частью вводных курсов для сотрудников. Больше внимания управленческим навыкам необходимо уделять также при наборе персонала. Такие усилия в области подготовки кадров потребуют расходов, на которые Организация не должна жалеть бюджетных средств.

### **С. Расширение возможностей и контроль за работой руководителей**

75. Инспектора согласны с тем, что то, что может быть делегировано, должно быть делегировано. Однако делегируемые полномочия должны определяться очень четко (как в контракте), а сам акт их делегирования, возможно, следует оформлять специальным письмом или документом, подтверждающим официальную передачу соответствующих прав и обязанностей конкретным сотрудникам. При этом должна быть полная ясность в отношении функций и обязанностей, чтобы избежать путаницы в вопросе о том, кто за что отвечает.

76. Это особенно важно в условиях серьезных преобразований, осуществляемых в Секретариате. Сотрудники должны четко знать, что нужно делать и чего от них ждут. Каждое распоряжение о делегировании полномочий должно, как минимум, содержать:

- a) ссылку на первоначального носителя (источник) полномочий;
- b) описание делегируемых полномочий с четким и логически последовательным изложением целей;
- c) информацию о любых ограничениях, в том числе в отношении дальнейшего делегирования полномочий;
- d) в соответствующих случаях - ссылку на любые предыдущие решения о делегировании полномочий, подлежащие пересмотру или отмене;
- e) указание даты вступления в силу решения о делегировании полномочий и сроков его действия;
- f) подробную информацию о порядке отчетности в связи с делегированными полномочиями в целях обеспечения возможностей для надлежащего контроля (включая объем отчетности и периодичность представления отчетов и другую информацию, особенно когда дело касается отношений между отделениями на местах и центральными учреждениями).

77. Все документы о делегировании полномочий должны выверяться на предмет их четкости и соответствия текущим принципиальным установкам, положениям и правилам Организации Объединенных Наций, и особенно на предмет определения возможностей для дальнейшего делегирования полномочий. При этом должна быть полная ясность в отношении того, что любые делегированные полномочия могут быть изменены и/или отозваны.

#### **(☞ Рекомендация 6)**

78. Успех усилий по делегированию полномочий руководителям среднего звена будет во многом зависеть от эффективности административно-технической поддержки (в области управления финансовыми и людскими ресурсами, закупок, эксплуатации зданий, информационных технологий и т.д.), оказываемой таким руководителям либо переданной в их распоряжение вспомогательным

персоналом либо "общими" службами (в местах, где имеется более одного основного подразделения). Эффективная административная поддержка облегчит руководителям осуществление делегированных им полномочий в области выполнения планов работы и управления вверенными им подразделениями. При этом руководители должны иметь возможность обращаться, в случае необходимости, за дополнительными советами и рекомендациями в отношении того, как правильно применять и толковать положения, правила и административные инструкции, касающиеся финансовых и кадровых вопросов, а также вопросов планирования программной деятельности. Инспектора считают, что наработке управленческих навыков и обеспечению подотчетности во многом способствовало бы создание в рамках Управления людских ресурсов своего рода справочной службы, которая специально занималась бы оказанием такой консультативной помощи. Аналогичная помощь должна оказываться руководителям и в вопросах осуществления делегированных им финансовых полномочий. В этой связи примером, достойным подражания, по мнению инспекторов, является учреждение в целях оказания такой помощи должностей старших сотрудников по вопросам управления ресурсами в УВКБ.

79. Можно утверждать, что справедливое делегирование полномочий руководителям программ позволит перераспределить соответствующие директивные полномочия в пользу тех, кто непосредственно отвечает за осуществление утвержденных программ работы, и свести к минимуму затраты времени на выполнение бюрократических процедур. Успех в решении этой задачи будет зависеть от степени информированности руководителей о соответствующих программных установках Организации, определяемых Генеральной Ассамблеей, или от возможности получать такую информацию через собственные или "общие" службы административной поддержки, а также консультативную помощь со стороны центральных административных служб.

(☞ Рекомендация 7)

80. Действительно, как справедливо отметил Директор-исполнитель МПП, по мере усиления подотчетности руководителей неизбежно будет меняться и роль вспомогательных служб, функции которых будут становиться все менее контрольными и все более ориентированными на оказание помощи руководителям в решении управленческих вопросов. Это особенно важно в случае Секретариата Организации Объединенных Наций, в котором многие ключевые подразделения находятся за пределами центральных учреждений и в котором общие административные услуги основным структурным единицам в той или иной степени оказываются "центральным" (для каждого соответствующего места службы) подразделением. Необходимы усилия по изменению образа мышления, с тем чтобы люди, оказывающие административную поддержку, не путали свою вспомогательную роль с директивными функциями, которые должны осуществляться исключительно руководителями соответствующих основных подразделений.

81. Как в центральных учреждениях, так и на местах руководители должны иметь постоянный и оперативный доступ к необходимой им информации. В этой связи весьма полезную роль призвана сыграть система ИМИС после устранения имеющихся недостатков и преодоления трудностей, связанных с ее внедрением. Создание ИМИС, безусловно, способствовало расширению доступа к информации и более точному соблюдению административных процедур. Однако сотрудники многих подразделений жалуются на плохую, медленную работу системы, ее ограниченные возможности в получении статистических данных о рабочей нагрузке для оценки работы и задержки с внедрением ее различных очередей, что пока не позволяет обеспечить экономию средств за счет повышения эффективности, на которую изначально рассчитывала Организация. Кроме того, инспектора считают, что Секретариат все еще не в полной мере использует преимущества и возможности Интранета, обеспечивающего широкий доступ к информации общего характера в удобной для пользователя форме.

(☞ Рекомендация 8)

82. Что касается вопроса о контроле, то, как уже отмечалось в пунктах 24, 43 и 44, Генеральная Ассамблея, рассматривая вопросы делегирования полномочий, неоднократно указывала на необходимость обеспечения централизованного контроля за осуществлением определяемой ею общей политики в области управления финансовыми и людскими ресурсами. В этой связи исключительно

важно, чтобы центральные подразделения сохранили способность осуществлять текущий контроль в целях оценки прогресса и выявления возможных недостатков. Степень контроля и объем соответствующих обязанностей по представлению отчетов должны быть соразмерны с объемом делегированных полномочий.

83. Способность осуществлять контроль зависит от наличия надлежащих информационных технологий и систем, а также от содействия со стороны соответствующих надзорных механизмов. Как было отмечено Консультативным комитетом по административным вопросам (ККАВ) на его веб-странице, посвященной укреплению финансовых процедур, создание автоматизированных систем со встроенными процедурами проверки в целях сведения к минимуму ошибок при вводе данных позволяет повысить эффективность механизмов учета и отчетности. Более совершенные комплексные системы управленческой информации дают возможность получать более своевременную и точную информацию о расходах и наличных средствах и, следовательно, избегать непреднамеренного перерасхода бюджетных средств или их использования не по назначению. Они расширяют также возможности руководителей маневрировать ресурсами и более гибко и оперативно реагировать на изменение потребностей, не выходя при этом за рамки общих бюджетных ассигнований.

84. Кроме того, информационные технологии должны обеспечить более регулярный характер отчетности о соответствующих кадровых решениях и тем самым гарантировать УЛР возможность осуществлять текущий контроль во вверенной ему области деятельности.

(☞Рекомендация 9)

#### **D. Оценка работы и принятие мер по результатам такой оценки**

85. Третьим основным элементом системы подотчетности является способность Организации реально оценивать работу должностных лиц, которым делегированы полномочия, и принимать меры по результатам такой оценки. Важную роль в этой связи играет действующая с 1995 года система служебной аттестации (ССА). Подкрепляющим элементом системы подотчетности, которую намерен создать Секретариат, могло бы стать укрепление исполнительных механизмов, включая более широкое использование дисциплинарных мер в отношении лиц, допускающих те или иные нарушения, при одновременном совершенствовании системы отправления правосудия.

86. Проблема, однако, состоит в том, что пока отсутствуют механизмы, позволяющие четко отличить нарушения преднамеренные от нарушений случайных, т.е.

- нарушения, связанные с коррупцией, мошенничеством или халатностью, требующие принятия дисциплинарных мер, от
- нарушений по причине просчетов в решениях, неосведомленности или неопытности, которые требуют принятия мер по повышению уровня профессиональной подготовки или, в крайнем случае, перевода на другую должность.

87. Что касается первой категории нарушений, то, здесь, как представляется, существует достаточно широкий набор положений и правил, призванных не допустить предосудительного поведения. К их числу относятся, в частности, правило 112.3 Правил о персонале ("любому сотруднику может быть предложено возместить Организации Объединенных Наций частично или полностью любой финансовый ущерб, который понесла Организация Объединенных Наций в результате небрежности этого сотрудника или нарушения им или ею какого-либо положения, правила или административной инструкции") и правило 114.1 Финансовых правил ("любое должностное лицо, предпринимающее любое действие, противоречащее настоящим Финансовым правилам или административным инструкциям, изданным в связи с ними, может нести личную и финансовую ответственность за последствия таких действий"). Очевидно, что помимо вышеуказанных правил к любому сотруднику, допустившему нарушения, связанные с коррупцией, мошенничеством или халатным отношением к служебным обязанностям, применимы также положения главы X Положений и Правил о персонале.

88. Это особенно актуально, когда речь идет о руководителях программ, о чем свидетельствует содержащаяся в резолюции 51/226 (раздел II, пункт 3) Генеральной Ассамблеи просьба к Генеральному секретарю "издать конкретные административные инструкции в целях четкого установления ответственности и отчетности руководителей программ за надлежащее использование людских ресурсов, а также санкций в соответствии с правилом 112.3 Правил о персонале за любой финансовый ущерб, нанесенный Организации Объединенных Наций в результате грубой халатности, включая ненадлежащую мотивацию, преднамеренного нарушения Положений и Правил о персонале и сложившейся политики в отношении набора персонала, расстановки кадров и продвижения по службе или полного пренебрежения ими".

89. Инспектора приняли к сведению доклады Генерального секретаря о нарушениях в области управления, ведущих к финансовым убыткам для Организации Объединенных Наций, которые содержат в документах A/53/849 и A/54/793. Инспектора считают, что эти доклады представляют собой предварительные шаги, предпринятые в ответ на упомянутую выше просьбу Генеральной Ассамблеи, и настоятельно призывают выполнить ее в полном объеме.

90. Что касается нарушений, связанных с просчетами в решениях или неопытностью, то Секретариату, как представляется, необходимо создать механизмы, в частности схемы повышения квалификации, учитывающие специфику каждого конкретного случая (в отличие от обычных учебных курсов для персонала в целом, основанных на добровольном принципе участия). В конечном итоге такие нарушения могут быть связаны с недостаточной продуманностью политики Секретариата в области расстановки кадров и, соответственно, с назначением сотрудников, которые не вполне соответствуют этим должностям по уровню своей квалификации или личным качествам. Добиваться устранения таких нарушений следует путем совершенствования и повышения эффективности системы набора/расстановки персонала.

91. Таким образом, всеобъемлющая система подотчетности должна основываться на следующих принципах:

- обеспечение **ясности и транспарентности** при издании инструкций (административных документов) и обеспечение **коммуникации** на всех уровнях Секретариата, и особенно между руководителями и подчиненными;
- оказание руководителям всей необходимой поддержки, включая предоставление информации и рекомендаций, в связи с выполнением ими возложенных на них обязанностей, в том числе в вопросах, касающихся их отношений с подчиненными, а также в целях снятия любых возможных разногласий; и
- наличие надлежащих механизмов оценки работы должностных лиц, которым делегированы полномочия, и укрепление соответствующих дисциплинарных механизмов.

(⇒           Рекомендация 10)

92. Инспектора не хотели бы ставить точку в настоящем докладе, не упомянув о серьезной обеспокоенности персонала, выражаемой через его признанные представительные органы (см. пункты 45 и 46 выше), по поводу того, что в отсутствие надлежащей системы подотчетности права персонала, предусмотренные действующими положениями и правилами, могут оказаться недостаточно защищенными от произвола руководителей. В связи с этим администрации рекомендуется принять меры к обеспечению максимально полного учета мнений и предложений сотрудников и соблюдению их прав, а также к проведению консультаций с представителями персонала в контексте совершенствования системы коммуникации.

(⇒           Рекомендация 11)

\* \* \*

93. Резюмируя вышеизложенное, можно утверждать, что с административно-управленческой точки зрения Организация Объединенных Наций с самого начала своего существования могла функционировать лишь благодаря делегированию полномочий. Генеральный секретарь, стремясь внедрить в Секретариате элементы современной культуры управления, предпринимает значительные усилия по обеспечению более широкого использования системы делегирования полномочий. Эти усилия в целом изначально были поддержаны государствами-членами, но по поводу их многих конкретных моментов, в частности по поводу необходимости сохранения централизованного контроля, не раз высказывалось беспокойство. Инспектора считают, что процесс делегирования полномочий должен продолжаться, однако его успех зависит от строгого соблюдения ряда условий и требований, о которых шла речь в настоящем докладе.

\* \* \* \* \*

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Документ A/9841 от 4 ноября 1974 года, пункт 61.
- 2 WFP/EB.1/99/3-B (9 декабря 1998 года). Organizational change at WFP: a status report.
- 3 Документ A/53/226/Add.1 от 13 августа 1998 года, пункт 59.
- 4 Документ A/51/950 от 14 июля 1997 года. Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформ, доклад Генерального секретаря, глава VI, раздел В, стратегия 3.
- 5 Там же, мера 23.
- 6 Документ A/53/414 от 13 октября 1998 года, пункт 10. Реформа системы управления людскими ресурсами.
- 7 Заявление Генерального секретаря в Пятом комитете, 5 октября 1999 года, пресс-релиз.
- 8 Меморандум заместителя Генерального секретаря по вопросам управления г-на Джозефа Коннора от 17 ноября 1998 года на имя руководителей всех департаментов и управлений, озаглавленный "Quick wins in human resources management reform".
- 9 Документ A/53/947 от 10 мая 1999 года.
- 10 LC/G.2011(SES.27/7) (31 марта 1998 года), chapter II A. "Reform of the ECLAC Management Scheme: Delegation of Authority and Accountability".
- 11 Документ A/54/7, пункт 124.
- 12 Документ ST/SGB/1997/5 от 12 сентября 1997 года. Организационная структура Секретариата Организации Объединенных Наций.
- 13 Документ A/53/428 от 23 сентября 1998 года.
- 14 Документ A/54/393 от 23 сентября 1999 года.
- 15 Документ A/54/157 от 30 июня 1999 года, пункт 15, Обзор общих служб в Организации Объединенных Наций.
- 16 Документ A/53/414, пункт 26, 13 октября 1998 года. Реформа системы управления людскими ресурсами.

- <sup>17</sup> Report to the Assistant Secretary-General for Human Resources Management of the Task Team on Streamlining Rules and Procedures, 28 April 1999, и OHRM Human Resources Management Highlights, No. 6, May/June 1999.
- <sup>18</sup> Resolution on 31 March 1999 adopted by the XIV CCISUA Assembly.
- <sup>19</sup> UN Staff Report, volume 24, No.20, page 6.
- <sup>20</sup> Документ A/C.5/49/1 от 5 августа 1994 года.
- <sup>21</sup> "Performance auditing and the modernization of government", OECD report, Public Management Unit, Paris, 1998.