

**ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ СЕРИИ ДОКЛАДОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ,  
ОСНОВАННОМ НА КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Подготовили*

*Эвен Фонтейн Ортис*

*Йон Горита*

*Сумихиро Куяма*

*Вольфганг Мюнх*

*Тан Гуантин*

*Виктор Вислых*

**Объединенная инспекционная группа**



**Женева**

**2004 год**

JIU/REP/2004/5

RUSSIAN

Original: ENGLISH

**ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ СЕРИИ ДОКЛАДОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ,  
ОСНОВАННОМ НА КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Доклад подготовили*

*Эвен Фонтейн Ортис*

*Йон Горита*

*Сумихиро Куяма*

*Вольфганг Мюнх*

*Тан Гуантин*

*Виктор Вислых*

**Объединенная инспекционная группа**



**Женева**

**2004 год**

### Цель

**Выявить факторы, имеющие решающее значение для успешного внедрения в организациях системы Организации Объединенных Наций управления, основанного на конкретных результатах, как общей управленческой стратегии, и установить систему контрольных параметров для анализа его внедрения.**

### ВВЕДЕНИЕ

1. В ходе 90-х годов во многих странах (главным образом в странах - членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)) были проведены обширные реформы государственного сектора, которых потребовали экономические, социальные и политические факторы, в том числе дефицит государственных финансов, структурные проблемы, усиление конкуренции и глобализация, недостаточное доверие общества к правительству и возрастание требований к эффективности и оперативности работы государственных органов, а также к их подотчетности.
2. Главной особенностью этих реформ являлся акцент на повышении эффективности, т.е. обеспечении того, чтобы деятельность государства обеспечивала достижение желаемых результатов. Этим и был обусловлен переход государственных ведомств многих стран на методы управления, основанного на конкретных результатах (УОКР). К концу десятилетия большинство организаций системы Организации Объединенных Наций столкнулись с аналогичными вызовами и требованиями со стороны своих участников, считавших, что этим организациям необходимо реформировать системы управления, стать более эффективными и в большей мере ориентироваться на конкретные результаты.
3. После этого организации системы Организации Объединенных Наций предприняли широкомасштабные усилия по созданию систем УОКР. Инспекторы отмечают, что не все эти усилия оказались в равной мере плодотворными и что они не позволили достичь одинаковых успехов в создании таких систем в организациях семьи Организации Объединенных Наций.

4. Однако для всех из них переход к ориентированной на конкретные результаты культуре был долгим и сложным, когда организации упорно пытались создать среду, в которой поощряется высокая эффективность и ответственность, расширяются полномочия как руководства, так и рядовых сотрудников и обеспечивается их участие в установлении и достижении цели программ. Инспекторы также обнаружили, что слишком часто реформы УОКР по-прежнему нацелены исключительно на бюджетные и программные аспекты управления. Однако для того, чтобы они способствовали внедрению подхода, действительно ориентированного на конкретные результаты, при уровне расходов на людские ресурсы порядка 80% всех бюджетных ресурсов большинства организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо также реформировать и нынешнюю структуру управления людскими ресурсами.

5. Исходя из своего анализа, Инспекторы установили, что главными опорами развития надежной системы УОКР являются процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки; делегирование полномочий и подотчетность; а также организация служебной деятельности сотрудников и система контрактов. Поэтому Инспекторы подготовили серию докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций, состоящую из трех основных частей. Для удобства они решили представить в первом документе общее изложение основных выводов трех частей доклада, сформулированных в виде системы контрольных параметров для эталонного анализа. Более подробный анализ и информация по каждой из главных групп вопросов содержатся в трех других документах. Инспекторы подчеркивают, что эти три части вкупе с настоящей частью основных выводов должны изучаться и рассматриваться вместе, что даст более полное представление о задачах, которые должны быть решены в целях эффективного внедрения УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций, и на их основе директивными органами, секретариатами и Координационным советом старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) должны быть приняты соответствующие решения.

6. Признавая, что для успешной трансформации культуры и достижения перемен на основе управленческих инициатив могут потребоваться нескольких лет, Инспекторы считают, что на данном этапе было бы преждевременно пытаться оценить воздействие новых процессов и систем, внедряемых в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций. Вместо этого инспекторы сочли целесообразным внести вклад в осуществление предложенных преобразований, представив здесь перечень решающих факторов успеха, с помощью которых концепции, разработанные в последние годы, могут быть реализованы на практике.

7. Инспекторы надеются, что этот перечень, не являющийся исчерпывающим, может дать участвующим организациям систему контрольных параметров, или "оценочный

лист", для оценки их продвижения к УОКР. Им известно, что какая-либо единая "дорожная карта" к УОКР отсутствует, равно как и то, что конкретный характер, мандат, структура, размеры и ограничения каждой организации в огромной степени будут диктовать управленческие решения, которые будут приниматься ими в предстоящие несколько лет. Более того, необходимо понимать, что само по себе УОКР - это гибкий подход к планированию и принятию решений. Тем не менее в силу множества сходных черт, характерных для разных организаций системы Организации Объединенных Наций, Инспекторы полагают, что реформы могут быть проведены с большей эффективностью и действенностью, если будет налажен обмен извлеченными уроками, а передовой опыт получит распространение. Согласование практики будет особенно важным в контексте совместного программирования, к которому призвал Генеральный секретарь в своих инициативах по проведению реформы.

8. Поэтому во вставках, помещенных в трех частях доклада, выделяются некоторые конкретные иллюстрации в виде примеров политики, процессов или практики, которые, по-видимому, затрагивают один или несколько из этих факторов успеха. Помимо этого, рассматриваются главные вызовы и трудности, с которыми сталкиваются некоторые организации, пытающиеся перейти на такую новую систему, и, кроме того, уделяется внимание рискам, связанным в ряде случаев с нынешней практикой. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что подобранные иллюстративные примеры не являются исчерпывающими и их число было ограничено исходя из соображений краткости и в силу желания проследить за тем, чтобы приведенные примеры были уточнены благодаря поездкам Инспекторов и их беседам с должностными лицами соответствующих организаций.

## **МЕТОДИКА**

9. Основанный на широком участии подход, а также углубленные исследования и анализ дали надежную основу для разработки эталонной системы контрольных параметров. Первоначальные ознакомительные встречи инспекторов на высоком уровне позволили определиться со сферой охвата этой серии докладов. Она была тщательно изучена другими членами Группы, и по этому поводу состоялся обмен информацией с организациями-участницами и другими заинтересованными сторонами. Она стала также основой для обсуждения на проведенной с этими же участниками встрече - "мозговой атаке" по вопросам управления людскими ресурсами. Эти предварительные консультации были дополнены анализом, подготовленным на основе обширной документации, полученной в электронной форме от всех участвующих организаций, а также от других международных организаций и исследовательских институтов.

10. Изучив собранную информацию, Инспекторы провели беседы с ответственными сотрудниками организаций системы Организации Объединенных Наций по широкому

кругу вопросов руководства, управления и основной деятельности, в том числе с представителями персонала и должностными лицами Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) в связи с вопросами людских ресурсов. Беседы были проведены также с должностными лицами большинства фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, а для получения более полной картины - и других международных организаций, включая Международный валютный фонд (МВФ), ОЭСР, Всемирную торговую организацию (ВТО) и Всемирный банк. Они проанализировали дополнительную документацию, представленную всеми этими организациями, а также большое число исследований, опубликованных ОЭСР и другими специализированными органами по вопросам реформы управления в системе государственных администраций. В ходе этой исследовательской работы Инспекторы постоянно помнили об универсальном характере организаций системы Организации Объединенных Наций, а также о необходимости изучения и сопоставления разнообразного национального опыта и управленческих школ и практики.

11. Эта богатая информация стала основой для наброска трех частей доклада. Первоначальный набросок был вновь изучен участвующими организациями на обзорном совещании, состоявшемся в Женеве 29-30 июня 2004 года. В его работе приняли участие более 30 должностных лиц, представлявших 12 организаций системы Организации Объединенных Наций, а также ОЭСР; на совещании, проходившем в духе сотрудничества, конструктивного обмена мнениями, прозвучали конкретные предложения по совершенствованию первоначальных проектов и достижению консенсуса по текстам. И наконец, в соответствии со статутом, стандартами и руководящими принципами Группы, а также ее внутренними процедурами работы доклад прошел проверку коллективной мудростью Группы, и его проект был официально представлен должностным лицам всех участвующих организаций. Их замечания по мере возможности были отражены в окончательном тексте.

12. Инспекторы предполагали получить дополнительные материалы с помощью единого интерактивного вопросника, адресованного непосредственно всем сотрудникам участвующих организаций. Цель заключалась в составлении полной общесистемной картины восприятия сотрудниками вопросов, рассмотренных в этих трех частях, и в оценке понимания и принятия ряда ключевых концепций, активно продвигаемых исполнительными главами в последние годы. Проект вопросника был подготовлен и разослан в рамках процесса подтверждения участвующим организациям. Хотя на него было получено много позитивных откликов и конструктивных предложений, ввиду нехватки времени и ресурсов этот проект пришлось отложить.

13. Инспекторы рады той заинтересованности и поддержке, которую они получили ото всех при подготовке настоящего доклада. Этот совместный процесс наполнял содержанием работу на каждом этапе и помог выработать консенсус по ключевым

рассматриваемым вопросам. Инспекторы хотели бы выразить свою искреннюю признательность тем многим людям, которые с готовностью ответили на просьбы об оказании содействия, и в частности тем, кто принял участие в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

- 1. Руководящие органы участвующих организаций, возможно, сочтут целесообразным одобрить эту общую схему контрольных параметров в качестве инструмента, с помощью которого они, соответствующие надзорные органы и секретариаты будут оценивать продвижение к реальному внедрению методов управления, основанного на конкретных результатах, в своих соответствующих организациях с учетом их специфики, а также, возможно, пожелают предложить своим секретариатам представить доклад по этому вопросу.**
- 2. Основываясь на нынешних усилиях, предпринимаемых в рамках системы, КССР следует играть более активную роль в максимально возможном согласовании работы по внедрению УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций и служить форумом для обмена опытом в этом вопросе между организациями системы Организации Объединенных Наций. КССР мог бы рассмотреть возможность создания для этого целевой группы.**

**Часть I. Внедрение УОКР в организациях системы  
Организации Объединенных Наций**

14. Инспекторы выявили следующие решающие факторы успеха в деле эффективного внедрения УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций на корпоративном уровне.

**Контрольный параметр 1**

**Имеется четкая концептуальная схема УОКР в качестве общей стратегии управления.**

15. Первый решающий шаг при внедрении и реализации УОКР - разработка его четкой концептуальной схемы как общей стратегии управления, которая обсуждается с основными сторонами организации (государствами-членами, надзорными органами и секретариатами) и официально утверждается соответствующим директивным органом. В рамках такой схемы организация должна ставить следующие цели:

- a) содействие единообразному пониманию УОКР;
- b) выработка четких определений концепций и методик УОКР;
- c) согласование инструментария и терминологии УОКР в рамках организации на основе работы, уже проделанной в этой области<sup>1</sup>;
- d) адаптация УОКР с учетом характера деятельности и операций организации на всех уровнях;
- e) заострение внимания на следствиях и требованиях такой адаптации на всех уровнях; а также
- f) создание основы для фиксированной по срокам последовательной стратегии внедрения УОКР.

---

<sup>1</sup> См. Объединенная инспекционная группа, часть I серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций, "Внедрение управления, основанного на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций" (пункт 10 и вставка 3).

**Контрольный параметр 2**

**Выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон организации.**

16. Упорядоченный переход на методы УОКР требует общего понимания четко определенных функций (разделения труда) между главными сторонами организации. В этой связи:

- a)* государствам-членам через директивные органы следует нацеливаться главным образом на установление для организации четких, поддающихся количественной оценке и фиксированных по срокам целей, задач и показателей; на определение функций секретариата по достижению целей и решению задач организации по отношению к функциям других сторон, в частности своим функциям; на контроль за продвижением организации к реализации этих целей и задач путем сосредоточения внимания на результатах, что позволяет обходиться без мелочной опеки и вместо этого требовать достижения результата; на предоставление ресурсов, соизмеримых с утвержденными программами, и/или предоставление четких указаний по приоритетам в отношении программ и распределения ресурсов в случае невозможности предоставления достаточных ресурсов;
- b)* секретариатам следует убедительно показать государствам-членам, что поставленные цели и задачи воплощаются в эффективные программы и мероприятия, которые ведут к их достижению или обеспечивают их достижение, и что ресурсы используются эффективно для этих целей при полном соблюдении мандатов и приоритетов, установленных государствами-членами; формировать отношение личной причастности и ответственности среди руководства и сотрудников, в том числе на основе полномасштабного привлечения руководителей программ к процессу принятия решений по их соответствующим программам; содействовать также формированию атмосферы доверия между сторонами, в том числе на основе прозрачности и консультаций с государствами-членами; а также предоставлять в соответствующие сроки с использованием специально определенных инструментов четкие оценки результативности работы организации; а также
- c)* надзорным органам, как внутренним, так и внешним, следует, соблюдая свои соответствующие мандаты, обеспечивать уверенность государств-членов в том, что секретариаты выполняют свои функции наиболее эффективным и действенным образом; а также в соответствующих случаях предоставлять секретариатам консультации и указания, касающиеся их усилий по повышению эффективности.

**Контрольный параметр 3****Четко поставлены долгосрочные цели организации.**

17. Ключевой шаг к УОКР - определение долгосрочных целей и задач, которые должны реализовываться организацией. Они вытекают из уставных и программных документов и связанных с ними мандатов, содержащихся в соответствующих резолюциях и решениях. Здесь необходимо в первую очередь следующее:

- a)* принятие документа по долгосрочному планированию в организации (корпоративный стратегический план);
- b)* определение международно согласованных целей, которые тесно связаны с предназначением организации и в достижение которых организация призвана внести вклад с учетом ее конкретного мандата и сферы компетенции;
- c)* четкое определение долгосрочных задач организации, которые будут способствовать достижению поставленных целей; задачи должны быть конкретными, поддающимися количественной оценке, достижимыми, актуальными и фиксированными по срокам (по-английски эта формула обозначается аббревиатурой СМАРТ) и, следовательно, должны представлять собой ключевые результаты, которые должны достигаться или оцениваться организациями за период времени, охватываемый ее стратегическим планом; а также
- d)* обеспечение задействующего все стороны процесса разработки стратегического плана организации.

**Контрольный параметр 4****Программы организации четко привязаны к ее долгосрочным целям.**

18. Программы и связанные с ними мероприятия представляют собой механизм, с помощью которого организации достигают своих долгосрочных целей, задач и показателей. Поэтому программы должны быть четко привязаны к этим целям и задачам, для чего требуется следующее:

- a)* четкое определение каскада задач на каждом уровне программной структуры организации;
- b)* обеспечение логического соответствия задач разных уровней с отражением причинно-следственных связей;

- c)* перегруппировка и переформулирование программ в интересах более четкой нацеленности работы организации в рамках поставленных долгосрочных задач во избежание стратегической расстыковки в программном планировании; а также
- d)* адаптация инструментария и методик УОКР с учетом специфики различных оперативных структур.

#### **Контрольный параметр 5**

**Ресурсы организации должным образом соответствуют ее долгосрочным задачам.**

19. Ответственность за результаты составляет сердцевину перехода к УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций. Следовательно, ресурсы должны четко соответствовать долгосрочным задачам организации и быть соразмерными с ними. Для достижения этого следует иметь в виду следующее:
- a)* обеспечение соответствия и совместимости между бюджетными и программными решениями (например, любым бюджетным сокращениям должны соответствовать конкретно установленные сокращения по программам);
  - b)* создание эффективных систем учета затрат, увязывающих расходы с ожидаемыми результатами;
  - c)* принятие программного инструмента, увязывающего ресурсы с результатами;
  - d)* в случае короткого цикла программирования (два-три года) - объединение бюджетного процесса с программированием и выделением необходимых ресурсов;
  - e)* в случае среднесрочного программирования (четыре года или более) - утверждение общего целевого объема ресурсов и выделение ассигнований на ежегодной или двухгодичной основе; а также
  - f)* выявление с течением времени неэффективных, устаревших или несущественных программ и видов деятельности и переключение ресурсов не только на те из них, которые оказались эффективными и актуальными, но и на те программы, которые считаются самыми приоритетными.

**Контрольный параметр 6**

**Создана эффективная система контроля за результатами работы.**

20. Для достижения этого требуются следующие условия:

- a)* принятие четких положений, предусматривающих систематическую проверку руководителями успешного выполнения задач, поставленных в интересах достижения целей, и выхода на контрольные показатели;
- b)* определение того, какого рода данные и информация должны собираться для контроля за результатами работы;
- c)* четкое распределение ответственности между сотрудниками и руководителями для целей контроля за результатами работы;
- d)* увязка будущего распределения ресурсов по программам с выполнением ими требований по контролю за результатами работы;
- e)* уточнение качества результатов и показателей, определенных в рамках всего этого процесса;
- f)* использование как качественных, так и количественных показателей, в зависимости от обстоятельств, и определение стандартов или ключевых показателей для оценки результатов работы на уровне организации;
- g)* установление базовых параметров и целевых показателей, по которым можно будет оценивать прогресс за определенный период времени;
- h)* оптимизация количественной оценки результатов работы, в том числе за счет использования на первом этапе относительно немногочисленных параметров результативности и показателей отдачи;
- i)* выработка четкой информационно-коммуникационной стратегии, задающей ориентиры при выборе, в частности, используемой информационной системы контроля за результатами работы, и обеспечивающей согласованность систем в масштабах всей организации;
- j)* тщательный анализ ожидаемой отдачи от вложений по различным вариантам при выборе информационных систем контроля за результатами работы; а также

*k)* обеспечение того, чтобы информационные системы контроля за результатами работы поддерживались надежной телекоммуникационной инфраструктурой.

### **Контрольный параметр 7**

**Эффективно используются результаты оценки.**

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

- a)* четкое определение различных видов и уровней оценки;
- b)* обеспечение того, чтобы самооценка была главным элементом четко проработанной системы оценки;
- c)* обеспечение того, чтобы в каждой программе прямо выделялись ресурсы для целей оценки, в частности самооценки;
- d)* представление необходимой централизованной поддержки и указаний по самооценке;
- e)* обеспечение разработки своевременных планов самооценки в рамках общего плана оценки в организации;
- f)* увязка плана оценки в организации с циклом программирования, с тем чтобы можно было своевременно представлять доклады и замечания в связи с предстоящим и будущими циклами планирования программ;
- g)* создание механизмов осуществления, контроля и последующих действий в связи с выводами и рекомендациями, вырабатываемыми в ходе оценок; а также
- h)* создание механизмов обмена опытом применительно к выводам и урокам, извлекаемым по итогам различных оценок, и периодическая оценка воздействия таких механизмов.

**Контрольный параметр 8****УОКР эффективно внедрено в масштабах всей организации.**

22. Эффективное внедрение УОКР в масштабах всей организации - ключевой фактор успеха при реализации этой задачи. Для достижения этого необходимы следующие элементы:

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

**Контрольный параметр 9****В поддержку УОКР разработана стратегия управления знаниями.**

23. Управление знаниями (УЗ) может быть важным управленческим инструментом, подкрепляющим и дополняющим УОКР. Всеобъемлющая стратегия УЗ должна учитывать многофункциональный характер этого вопроса, охватывающего различные области работы организации - от службы людских ресурсов до службы информационно-коммуникационных технологий. Поэтому организация должна:

- a)* разработать эффективную стратегию УЗ, охватывающую аспекты фиксации, сопоставления, кодификации, структурирования, хранения, обмена и распространения знаний (включая инновации, передовой опыт, как внутренний, так и внешний) и подкрепленную соответствующими системами управления информацией; а также
  
- b)* включить в системы организации служебной деятельности положения, содействующие тому, чтобы сотрудники регистрировали и сообщали об инновациях и передовом опыте.

## **Часть II. Делегирование полномочий и подотчетность в вопросах управления людскими ресурсами**

### **А. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ**

24. Главная цель делегирования полномочий - повышение эффективности использования всех ресурсов, содействие становлению более энергичных и оперативных организаций и, следовательно, повышение общей результативности. Таким образом, делегирование полномочий представляет собой необходимое условие успешного осуществления управления, основанного на конкретных результатах: для того чтобы руководители отвечали за результаты, они должны иметь необходимые права на основе четкого делегирования полномочий во всех областях, включая, прежде всего, управление людскими ресурсами. Как и в частном секторе, в системе государственного управления наблюдается явная тенденция к формированию стиля управления, основанного на менее жестком контроле и на большей доверии при делегировании расширенных полномочий руководителям среднего звена. Однако то, что предлагается, - это делегирование полномочий руководителям уже не ради оперативности, что всегда делалось в рамках ряда административных процедур, а в целях полного изменения управленческой культуры.

25. Инспекторы выявили следующие решающие факторы успеха при делегировании полномочий в вопросах управления людскими ресурсами. Многие из этих факторов имеют отношение и к управлению любыми ресурсами.

<b>Контрольный параметр 1</b>
-------------------------------

<b>Вертикальная система подчинения четка и однозначна.</b>
--

26. Пути достижения этого включают в себя:

- a)* создание четкой, организационно оформленной системы подчинения сверху вниз - с самого высокого уровня директивных полномочий до самого низкого уровня организации;
- b)* выявление и устранение излишних механизмов контроля и утверждения и реформирование, в случае необходимости, правил и положений в целях оптимизации управленческих процедур.

**Контрольный параметр 2**

**Система делегирования полномочий четко определена.**

27. Пути достижения этого включают в себя:

- a) определение того, какие полномочия могут и должны быть делегированы и на какой именно уровень, при тщательном анализе связанных с этим рисков и преимуществ;
- b) четкое разграничение делегирования полномочий и децентрализации административных функций;
- c) уточнение различия между делегированием права подписи и делегированием полномочий;
- d) четкое определение степени ответственности в серьезных вопросах управления людскими ресурсами, например подбора персонала, делегируемой на разные уровни системы подчинения - от высшего руководства до руководителей среднего звена;
- e) ограничение административных функций, делегированных руководителям среднего звена, функциями, непосредственно связанными с делегированными полномочиями;
- f) конкретное указание обстоятельств, в которых могут допускаться отступления от делегирования полномочий.

**Контрольный параметр 3**

**Делегирование полномочий четко определено в общих административных документах и/или отдельных распоряжениях о делегировании полномочий и не допускает несоответствий.**

28. Пути достижения этого включают в себя:

- a) составление полного перечня (желательно в одном документе) всех полномочий, делегированных в организации, и связанной с ними ответственности;
- b) установление применительно к отдельным распоряжениям о делегировании полномочий, конкретных обязанностей, включая ограничение степени делегирования полномочий и соответствующей ответственности соразмерно ресурсам, вверенным руководителю;

c) систематическое распространение всех документов о делегировании полномочий;

d) периодический пересмотр и, в соответствующих случаях, обновление всех документов о делегировании полномочий в целях обеспечения их четкости и согласованности.

#### **Контрольный параметр 4**

**Делегирование полномочий подкрепляется надлежащими системами управленческой информации.**

29. Это предполагает своевременную разработку предназначенных для управления людскими ресурсами компонентов комплексных систем управленческой информации.

#### **Контрольный параметр 5**

**Руководители наделены правами и возможностями на основе надлежащего доступа к информации.**

Пути достижения этого включают в себя:

a) составление интерактивного справочника по управлению людскими ресурсами с функцией расширенного поиска;

b) постоянное обновление административных документов и директив с учетом новой политики и изменений в делегировании полномочий;

c) интерактивный доступ к соответствующей информации о подчиненных.

#### **Контрольный параметр 6**

**Руководители имеют права и возможности, обеспечиваемые надлежащими централизованными службами поддержки и справочными службами по вопросам управления людскими ресурсами.**

30. Пути достижения этого включают в себя:

a) изучение адекватности, места и ресурсной базы централизованных служб поддержки применительно к их главным функциям: общее административное обеспечение,

предоставление консультативных услуг, в том числе с помощью кадровых справочных служб, доступ к знаниям об управлении и контроль;

*b)* в случае необходимости - укрепление этих служб.

#### **Контрольный параметр 7**

**Руководители демонстрируют необходимые деловые качества.**

31. Для этого необходимо следующее:

*a)* четкое определение необходимых качеств руководителя;

*b)* привлечение, расстановка, продвижение или перевод на руководящие должности только тех работников, которые обладают необходимыми для руководителя качествами;

*c)* продвижение по службе тех руководителей, которые сочетают признанные качества руководителя с неизменно высокими достижениями.

#### **Контрольный параметр 8**

**Возможности руководителей расширяются благодаря надлежащей подготовке.**

32. Пути достижения этого включают в себя:

*a)* предоставление специализированной подготовки для обеспечения надлежащего развития качеств руководителя, определенных каждой организацией;

*b)* расширение в этой области роли Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций.

### **В. ПОДОТЧЕТНОСТЬ**

33. Инспекторы отметили, что одна из главных проблем, поднятых в связи с делегированием полномочий, в частности представителями персонала различных организаций, заключается в том, что в отсутствие эффективных механизмов подотчетности передача руководителям новых прав в некоторых случаях может привести к произвольному принятию решений и злоупотреблению властью. Со своей стороны Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций подчеркнул, что подотчетность в отношении использования ресурсов является неотъемлемым элементом

организационной культуры расширения возможностей и полномочий. Поэтому, хотя и сформировался мощный консенсус в отношении потребности в прочной и надежной системе подотчетности, из этого не обязательно следует одинаковое понимание всеми того, что такая система собой представляет или влечет за собой. Инспекторы выделили следующие решающие факторы успеха систем подотчетности.

### **Контрольный параметр 1**

**В связи с принятой системой управления, основанного на конкретных результатах, разработана четкая правовая основа системы подотчетности, включая систему отправления правосудия.**

34. Это предполагает изучение и пересмотр соответствующих правил и положений, а также соответствующих процедур и административных инструкций.

### **Контрольный параметр 2**

**Традиционные системы контроля за достижением показателей заменяются ориентированными на эффективность работы системами подотчетности.**

35. Для этого необходимо следующее:

- a)* изучение действующих систем подотчетности и в случае необходимости замена их новыми механизмами, которые делают позитивный акцент на том, чтобы направлять правильные действия руководителей и постоянно поощрять их высокую результативность;
- b)* выработка организациями четких положений в отношении обязательного порядка соблюдения исполнительской дисциплины, ответственности, отчетности, контроля и отправления правосудия в их системах руководства и управления.

### **Контрольный параметр 3**

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

36. Это означает следующее:

- a) бюджет по программам рассматривается как ключевой элемент договоренности о результатах работы между директивными органами и исполнительными главами;
- b) исполнительные главы организаций вырабатывают договоренности о результатах работы с каждым руководителем старшего звена;
- c) решения о наборе, расстановке кадров, переводе и продвижении по службе основываются исключительно на соображениях профессиональной компетентности, при этом влияние на эти решения политических соображений, помимо тех, которые прямо согласованы и утверждены директивными органами, не допускается.

#### **Контрольный параметр 4**

**Неуклонная решимость руководства.**

37. Это предполагает, что система подотчетности будет обеспечивать личную ответственность на всех уровнях иерархии, и в частности на самом верху организации.

#### **Контрольный параметр 5**

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

38. Это означает разработку необходимых показателей результативности, как количественных, так и качественных.

#### **Контрольный параметр 6**

**Созданы эффективные механизмы контроля за управлением людскими ресурсами.**

39. Пути достижения этого включают в себя:

- a) системы контроля, в том числе необходимые механизмы отчетности, призванные оказывать стратегическую поддержку управлению;
- b) целевой характер контрольной деятельности;

- c) своевременный анализ информации о результативности работы для обеспечения канала обратной связи, используемого в цикле планирования;
- d) своевременное внедрение комплексных систем управленческой информации для обеспечения отчетности и контроля.

#### **Контрольный параметр 7**

**Имеются эффективные системы надзора.**

40. Это предполагает следующее:

- a) проверку того, адекватны ли имеющиеся механизмы надзора и контроля в плане независимости, мандата, отчетности, структуры, обеспеченности кадрами и профессионального потенциала для решения задач управления, основанного на конкретных результатах;
- b) принятие при необходимости мер для устранения недостатков;
- c) составление, распространение и обеспечение соблюдения кодексов поведения и этических стандартов для всех сотрудников;
- d) создание открытых для сотрудников каналов информирования о возможных случаях мошенничества и других злоупотреблений, а также обеспечение действенной защиты сотрудников, сообщающих о таких случаях.

#### **Контрольный параметр 8**

**Создана прозрачная, оперативная, независимая и равноправная система отправления правосудия.**

41. Пути достижения этого включают в себя:

- a) поощрение использования посредничества;
- b) назначение внутреннего омбудсмана, выбираемого совместно администрацией и представителями персонала, или введение института внешнего омбудсмана;
- c) рационализация нынешних апелляционных механизмов, в частности путем создания единого для подачи канала апелляций, связанных со служебной деятельностью

сотрудников, вне зависимости от их характера (оспаривание результатов служебной аттестации, обжалование административных решений и т.п.);

*d)* повышение уровня профессионализма и независимости членов апелляционных органов при возможном включении в их состав лиц, которые не являются сотрудниками данной организации;

*e)* пересмотр тех кадрово-административных правил, которые порождают необычно большое число апелляций;

*f)* укрепление роли внутренних апелляционных органов на основе повышения уровня их независимости и обеспечения того, чтобы весь процесс апелляции должным образом фиксировался в документах и принимался во внимание в ходе последующего процесса рассмотрения спора;

*g)* выявление административными трибуналами явно необоснованных жалоб и наложение взысканий (возможно, в виде удержания разумной части оклада) в отношении данной стороны/сторон;

*h)* выявление руководителей, чьи решения вызвали большое число удовлетворенных жалоб различных сотрудников, и тщательное изучение результатов их работы.

### Часть III. Организация служебной деятельности и контроль

#### А. ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

42. В системе Организации Объединенных Наций организация служебной деятельности давно рассматривалась в ограниченном смысле служебной аттестации, и системы, разработанные в 80-х и 90-х годах для проведения такой аттестации, часто страдали недостатком доверия к ним. Инспекторы пришли к выводу, что многие из ныне действующих систем до сих пор не имеют некоторых элементов, позволяющих создать согласованную и надежную систему организации служебной деятельности. Такую ситуацию важно исправить в силу значимости адекватных систем организации служебной деятельности для управления, основанного на конкретных результатах. Инспекторы выявили следующие решающие факторы успеха систем организации служебной деятельности:

#### Контрольный параметр 1

**Главная предпосылка эффективности системы организации служебной деятельности - смена культуры в данной организации.**

43. Пути достижения этого включают в себя:

- a) заострение внимания на наличии надлежащих качеств руководителя при наборе новых руководителей и назначении, продвижении или переводе сотрудников на руководящие должности, а также на участии нынешних руководителей в программах повышения квалификации руководящих кадров; а также
- b) создание механизмов, обеспечивающих надлежащее делегирование полномочий и соответствующую управленческую ответственность за внедрение систем организации служебной деятельности.

#### Контрольный параметр 2

**Системы организации служебной деятельности доводят до сотрудников и уточняют сотрудникам цели организации и увязывают ожидаемые результаты работы каждого сотрудника с целями организации.**

44. Пути достижения этого включают в себя:

- a) четкое определение каскада задач на каждом уровне организации;

- b)* внедрение схемы планирования, программирования и установления целей работы, в рамках которой на систематической основе устанавливаются и проверяются связи между целями департаментов и подразделений и индивидуальными планами работы;
- c)* обеспечение увязки цикла служебной аттестации с циклом бюджета по программам;
- d)* общее понимание потенциального воздействия результативности работы отдельно взятых сотрудников на осуществление программ в ходе периода оценки;
- e)* выявление горизонтальных и внешних факторов зависимости, которые могут оказать воздействие на фактическую результативность работы; а также
- f)* принятие мер по исправлению недостатков при возникновении противоречий между оценкой результатов работы данного подразделения и оценкой результатов работы сотрудников этого подразделения.

### **Контрольный параметр 3**

**Системы организации служебной деятельности рассматриваются как инструмент управления, помогающий организациям осуществлять, направлять и контролировать использование их ресурсов на повседневной основе.**

45. Пути достижения этого включают в себя:

- a)* совместное изучение индивидуальных планов работы в рамках данного подразделения в целях повышения прозрачности;
- b)* постоянный диалог между руководителем и сотрудниками, позволяющий поощрять хороших работников и своевременно поправлять отстающих сотрудников; а также
- c)* систематическое документирование результатов работы на протяжении всего периода аттестации.

### **Контрольный параметр 4**

**Системы организации служебной деятельности просты, а управление ими не создает сложностей.**

46. Пути достижения этого включают в себя:

- a) ограничение числа категорий ранжирования тремя (например: существенно превышает требования к результативности работы; полностью соответствует требованиям к результативности работы; не полностью соответствует требованиям к результативности работы);
- b) предоставление указаний руководителям в масштабах всей данной организации об использовании категорий ранжирования в интересах обеспечения согласованности; а также
- c) обеспечение необходимой гибкости в распределении баллов для содержательного сопоставления результатов работы данного сотрудника и программы в целом и создания надежной основы для поощрений и/или взысканий.

**Контрольный параметр 5**

**В системах организации служебной деятельности используются надлежащие и сбалансированные показатели достижения целей.**

47. Пути достижения этого включают в себя:

- a) комплексную оценку индивидуальных результатов работы с охватом как достигнутых результатов, так и степени удовлетворенности "клиентов" и проявление необходимых ценностей и качеств; а также
- b) определение и постоянное использование как количественных, так и качественных показателей.

**Контрольный параметр 6**

**Системы организации служебной деятельности обеспечивают согласованность оценок в масштабах всей данной организации.**

48. Это может достигаться на основе создания групп/комиссий по оценке или аналогичных механизмов для рассмотрения качества, согласованности и объективности отчетов о служебной аттестации всех сотрудников и выработки, при необходимости, рекомендаций для руководителей.

**Контрольный параметр 7**

**Результаты служебной аттестации используются в качестве основы для соответствующих кадровых решений, в частности продвижения по службе.**

49. Результаты индивидуальной служебной аттестации отслеживаются за длительный период. Это преследует двоякую цель:

- a)* выявление и продвижение тех сотрудников, которые продемонстрировали способность вносить вклад в работу организации на более высоком уровне и принимать на себя более серьезную ответственность;
- b)* выявление тех сотрудников, чьи знания, опыт и качества наилучшим образом подойдут для других функций, и их соответствующее перемещение.

**Контрольный параметр 8**

**Системы организации служебной деятельности выявляют и удовлетворяют потребности в профессиональном росте. Они также выявляют и устраняют случаи хронически низкой результативности.**

50. Пути достижения этого включают в себя:

- a)* использование индивидуальной служебной аттестации для выявления потребностей в профессиональном росте сотрудников и разработки конкретных планов удовлетворения таких индивидуальных потребностей;
- b)* выявление общих требований к профессиональному росту сотрудников и составление общеорганизационных планов обучения;
- c)* документирование и обсуждение проблем с результативностью работы, включая согласование планов повышения результативности; а также
- d)* извлечение выводов из замеченных случаев низкой результативности работы.

## **В. ПООЩРЕНИЕ СОТРУДНИКОВ ЗА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ РАБОТЫ**

51. Часто считают, что нынешние системы оплаты труда на государственной службе и в межгосударственных организациях не стимулируют и не поощряют лучших работников и что необходимы дополнительные усилия по их удержанию в таких организациях.

В последние годы во многих странах на государственной службе с бóльшим или меньшим успехом стали использоваться системы вознаграждения по результатам работы (ВРР), основанные на той посылке, что роль систем оплаты труда должна не ограничиваться собственно выплатой окладов работникам, одновременно закреплять и поощрять необходимые ценности, поведение и отдачу. Вопрос о применении таких схем в организациях системы Организации Объединенных Наций - чья общая система оплаты труда сотрудников рассматривается многими как чересчур основанная на выслуге лет и, таким образом, не восприимчивая как к рынку труда, так и к показателям эффективности - был рассмотрен Инспекторами в этом разделе доклада. С самого начала надо подчеркнуть, что создание эффективных систем организации служебной деятельности - необходимое условие внедрения систем вознаграждения по результатам работы, служащих лишь важными инструментами поощрения результативности, которые в числе других инструментов могут быть переданы в распоряжение руководителей после окончательного внедрения таких систем. Инспекторы выявили следующие решающие факторы успеха систем вознаграждения по результатам работы, включая системы широких диапазонов:

### **Контрольный параметр 1**

**Созданы эффективные системы организации служебной деятельности и подотчетности, благодаря которым работники считают систему оплаты в зависимости от результативности надежной, справедливой и последовательной.**

52. Для этого предполагается:

- a)* разработка и внедрение эффективных, надежных систем организации служебной деятельности и подотчетности;
- b)* то, что "правила игры" в вопросах организации служебной деятельности и ее последствия разъясняются при приеме на работу;
- c)* установление объективных критериев для обеспечения последовательности в масштабах всей организации; а также

d) создание беспристрастной группы для выработки рекомендаций относительно распределения поощрений.

### **Контрольный параметр 2**

**Система оплаты в зависимости от результативности делает акцент на результатах организации, а не только на индивидуальных результатах.**

53. В силу того, что личный вклад в достижение цели организации легче оценить применительно к старшим руководителям, такие системы, возможно, легче внедрить сначала для них.

### **Контрольный параметр 3**

**Имеются четкие связи между служебной аттестацией и повышением оклада; разработаны системы ВРР, благодаря которым поощрение за результативность соразмерно с вкладом сотрудников в реализацию программ.**

### **Контрольный параметр 4**

**Обеспечено финансирование, и система вознаграждения по результатам работы имеет надежную финансовую базу.**

54. Если предположить, что директивные органы утвердят системы ВРР, то с финансовыми последствиями можно было бы определиться путем изучения - отдельно взятых или сочетающихся с другими - следующих механизмов:

a) директивные органы предоставляют необходимые ресурсы для успешного осуществления утвержденных программ. После утверждения этих финансовых ресурсов исполнительные главы получают полномочия на использование этих ресурсов так, как они считают нужным, в том числе для созданной системы ВРР, и несут ответственность за свои решения перед директивными органами;

b) определенная доля любых сэкономленных средств на конец финансового периода выделяется для использования соответствующими организациями в качестве источника финансирования прибавок к окладам за высокие показатели (что потребует внесения изменений в соответствующие финансовые положения);

- c) определенная доля ассигнований на оплату персонала выделяется для финансирования этой системы (для чего потребуются изменить соответствующие финансовые положения);
- d) размер оклада отстающих сотрудников замораживается в пределах класса должности.

#### **Контрольный параметр 5**

**Должно быть показано, что система поощрения дает явный эффект мотивации.**

55. В качестве первого шага к созданию системы ВРР организации, возможно, решат провести среди сотрудников обследование для выявления ключевых факторов мотивации, лежащих в основе их результативности.

#### **Контрольный параметр 6**

**Чтобы системы вознаграждения по результатам работы стали эффективными, они должны получить широкое признание.**

56. На первых этапах разработки системы ВРР организациям следует провести широкие консультации со всеми заинтересованными сторонами, узнать непосредственно у сотрудников их мнение и привлечь представителей персонала.

### **С. КОНТРАКТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ**

57. Систему контрактов - один из важнейших элементов эффективной кадровой стратегии, позволяющий расширять возможности и права и повышать эффективность работы. Она должна быть четко увязана с видом и продолжительностью выполняемых функций, не создавать административных сложностей, быть справедливой и прозрачной. В то же время недавние эксперименты, а также юридическая практика административных трибуналов Организации Объединенных Наций показали, что в отсутствие эффективной системы организации служебной деятельности и надлежащим образом обученных руководителей вид заключенных контрактов не играет особой роли. Поэтому Инспекторы пришли к выводу, что, хотя вопрос о контрактных механизмах уже давно связывается главным образом с вопросом об оплате труда сотрудников и экономии средств, теперь его следует рассматривать как неотъемлемый элемент системы организации служебной деятельности. Инспекторы выявили следующие условия в качестве необходимых для

того, чтобы контрактные механизмы служили подспорьем эффективной системы управления, основанного на конкретных результатах.

### **Контрольный параметр 1**

**Людские ресурсы увязаны со стратегическими целями организации.**

58. Пути достижения этого включают в себя:

- a) разработку эффективных инструментов планирования для определения людских ресурсов, необходимых организациям для выполнения своих задач;
- b) интеграцию планирования людских ресурсов в стратегическое и оперативное планирование организации в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане;
- c) составление перечня основных специальностей и функций имеющегося штата работников; а также
- d) расширение свободы для маневра в бюджетной сфере, предоставляемой исполнительным главам директивными органами организаций системы Организации Объединенных Наций в плане использования людских ресурсов.

### **Контрольный параметр 2**

**Признаются конкретные потребности межправительственных организаций и достигается баланс между срочными и бессрочными контрактами, что благотворно влияет на результативность.**

59. В этой связи можно было бы проводить опросы вновь набранных сотрудников в целях оценки значения срока действия контракта в плане привлекательности организаций системы Организации Объединенных Наций в качестве работодателей.

### **Контрольный параметр 3**

**Созданы прозрачные, эффективные и справедливые системы набора/расстановки кадров, подкрепляющие ориентированную на результаты практику заключения контрактов.**

60. Такие системы могли бы, как правило, включать в себя следующие элементы:

- a) распространение организациями информации об имеющихся у них вакансиях среди максимально широкой аудитории, в том числе с использованием специальных сайтов, а также использование надежных электронных инструментов отбора, позволяющих

ограничивать круг рассматриваемых кандидатов только теми из них, которые действительно имеют необходимую квалификацию;

- b)* четкое указание в объявлениях о вакансиях конкретных навыков, квалификации и качеств, необходимых для занятия данной должности, а также ожидаемой продолжительности контракта;
- c)* уточнение полномочий, делегируемых руководителям программ в вопросах найма и назначения сотрудников на должности во вверенных им подразделениях;
- d)* выработка таких инструментов и механизмов, как тесты, собеседования, призванные установить наличие у кандидата необходимых качеств, и "центры оценки" для оказания руководителям помощи в выполнении ими своих функций; использование заранее установленных, четких и поддающихся проверке критериев для отбора кандидатов при четком определении соответствующих весов этих критериев; а также
- e)* создание центральных органов, изучающих решения о выборе кандидатов для проверки того, что эти заранее установленные критерии оценки и соответствующие процедуры применяются, а сопоставимая оценка должным образом документально зафиксирована.

#### **Контрольный параметр 4**

**Направленность реформ контрактных механизмов переориентирована на результативность.**

61. В то же время реформы контрактных механизмов по-прежнему преследуют следующие цели, каждая из которых важна для УОКР:

- a)* рационализация и упрощение контрактных механизмов, что в конечном счете может привести к разделению контрактов всех видов только на две категории: ограниченные сроки действия и бессрочные;
- b)* расширение свободы для маневра, предоставляемой организациям в деле набора подходящих специалистов в нужный момент для выполнения конкретных функций и на срок, необходимый для выполнения данной функции;
- c)* справедливость.

**Контрольный параметр 5**

**Принимается во внимание юридическая практика административных трибуналов.**

62. Для этого организации, возможно, сочтут целесообразным:

- a)* проанализировать эффективность и действенность своих административных процедур в контексте УОКР;
- b)* разработать контрактные документы, которые предельно четко расписывают условия найма и обеспечивают необходимое разъяснение сотрудникам условий найма и их последствий, в том числе в плане будущих перспектив роста;
- c)* создать механизмы для обеспечения надлежащей поддержки руководителей и контроля за должным применением административных процедур; а также
- d)* создать механизмы, обеспечивающие подотчетность руководителей в вопросах, связанных с контрактами.

-----